



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Malin Hansson

En vargtimme för svensk rätt

*Om europarättslig påverkan på miljöorganisationers klagorätt och rätt till
domstolsprövning av beslut om licensjakt efter varg*

LAGM01 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet
30 högskolepoäng

Handledare: Bengt Lundell

Termin för examen: period 1 VT 2016

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	3
FÖRORD	5
FÖRKORTNINGAR	6
1 INLEDNING	7
1.1 Introduktion till ämnet	7
1.2 Syfte och problemformulering	8
1.3 Avgränsningar	9
1.4 Metod och material	10
1.5 Terminologi	11
1.6 Disposition	13

DEL ETT

2 ÖVERKLAGANDE AV LICENSJAKTBESLUT – RÄTTSLIG BAKGRUND	16
2.1 Inledning	16
2.2 Regleringen av licensjakt	17
2.3 Specifikt om det tidigare överklagandeförbudet i jaktförordningen	18
3 DOMSTOLSKONTROLL ÖVER FÖRVALTNINGEN	19
3.1 Domstolskontroll som en del av rättsstaten	19
3.2 EU och den nationella förvaltningen	21

DEL TVÅ

4 KLAGORÄTT – EN FÖRUTSÄTTNING FÖR TILLGÅNG TILL RÄTTSLIG PRÖVNING	24
4.1 Århuskonventionen	24
4.1.1 Tillgång till rättslig prövning	25
4.1.2 Århuskonventionen i en EU-rättslig kontext	26
4.1.2.1 Några viktiga rättsfall	26

4.1.2.2	Olika krav på det organ som överprövar ett beslut	29
4.1.2.3	Kort sammanfattning	30
4.1.3	Århuskonventionens effekt på frågan om domstolsprövning av licensjaktbeslut	31

4.2	Klagorätt enligt miljöbalken	32
------------	-------------------------------------	-----------

4.3	Klagorätt utanför miljöbalken	35
------------	--------------------------------------	-----------

DEL TRE

5	EUROPARÄTTSLIGA KRAV PÅ DOMSTOLSPRÖVNING	39
----------	---	-----------

5.1	Europakonventionen	39
------------	---------------------------	-----------

5.1.1	Rätt till domstolsprövning	40
5.1.2	Oavhängig och opartisk domstol	41

5.2	EU-rätt	42
------------	----------------	-----------

5.2.1	Rätten till domstolsprövning som en allmän rättsprincip	43
5.2.2	Nationell processuell autonomi och rättsskyddsprincipen	45
5.2.3	EU-rättens effektiva genomslag som grund för domstolsprövning	48
5.2.3.1	Direkt effekt och unionsrättens företräde	49
5.2.3.2	EU-konform tolkning	51
5.2.4	Kort sammanfattning	51

6	DOMSTOLSPRÖVNING I SVENSK FÖRVALTNINGSPROCESS	53
----------	--	-----------

6.1	Anpassning till europarättsliga krav på domstolsprövning	53
------------	---	-----------

6.2	Förvaltningsdomstolarna som kontrollmakt	56
------------	---	-----------

6.3	Europarättens inverkan på frågan om domstolsprövning av licensjaktbeslut	58
------------	---	-----------

6.3.1	Förslag om införande av domstolsprövning	58
6.3.2	HFD 2015 ref. 79	59
6.3.2.1	Prövningen i de lägre instanserna	59
6.3.2.2	Högsta förvaltningsdomstolens bedömning	60
6.3.3	Ändring av instansordningen för ärenden om jakt efter varg och andra rovdjur	61

DEL FYRA

7	AVSLUTANDE DISKUSSION	64
----------	------------------------------	-----------

7.1	Klagorätt för att tillvarata allmänna intressen	64
------------	--	-----------

7.2	EU-rätten öppnar dörren till domstolarna	66
------------	---	-----------

7.3	Att ta det säkra före det osäkra – Naturvårdsverkets eventuella ställning som domstol	68
------------	--	-----------

7.4	Skilda krav medför svårigheter	69
------------	---------------------------------------	-----------

7.5	En sista, avslutande kommentar	71
------------	---------------------------------------	-----------

KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	72
RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	78

Summary

The wolf is as a species strictly protected by directives from the EU. Exceptions from the protection are only admitted in accordance with certain specific conditions. Up until the 1st of April 2016 the Swedish Hunting Regulation contained a ban on appeals, meaning that the question of whether the conditions for licensed hunting for wolves were fulfilled or not, could not be reviewed by a court. Instead an appeal could be made to the Swedish environmental protection agency (SEPA) that also constituted the final instance of review. After Sweden's Supreme Administrative Court in December of 2015 concluded that the Swedish regulation was not consistent with EU law, the ban of appeals was abolished. Decisions on licensed hunting are since April appealed to administrative court.

In this essay the standing of environmental non-governmental organizations (ENGOS) as well as the rights to effective judicial protection and judicial review before a court are examined. Since it is European demands that have brought about the change in the Swedish Hunting regulation, those are specifically looked at. The purpose is to determine ENGOS right to appeal decisions on licensed hunting of wolves to administrative courts. A big part of what is discussed is also applicable in a broader context regarding European law's influence on ENGOS standing.

The results show that ENGOS during a long time had no standing in Swedish law, something that European law has come to change. Especially the Aarhus Convention and the Court of Justice of the European Union's (CJEU) interpretations of the Convention have had a major impact on the development towards recognition of ENGOS as a protector of common interests. Swedish courts have as a result of international law been forced to interpret 22 § of the Administrative law, which in cases of licensed hunting is the applicable law section for determining if someone has standing, extensively.

Furthermore the essay pays attention to the fact that the question of a right to judicial review of decisions concerning licensed hunting is complicated because the Aarhus Convention – that both Sweden and the EU have ratified – and the EU itself has somewhat different demands about how and in what institution a judicial review should take place to be sufficient. The Aarhus Convention expressly mentions administrative appeal as a sufficient remedy. The CJEU on the other hand has stated that every demand made on a European legal basis has to be able to be reviewed in national court to ensure the effectiveness of EU law in the Member States.

It is concluded that the essential question of the matter is what it takes for an institution to be regarded as a court in the sense of EU law. For Sweden such a discussion concerns the SEPA's role or non-role as a court. The question wasn't mentioned in the decision from the Supreme Administrative Court and it would require a review in the CJEU to get a certain answer. Regardless of the SEPA's status it is established that Sweden, since the abolishment of the ban on appeals, should meet both the demands of the Aarhus Convention and those of EU law. It may even be possible that Sweden has gone one step further than needed.

Sammanfattning

Vargen som art är strikt skyddad i enlighet med EU-rättsliga direktiv. Undantag från skyddet medges endast under vissa specifika förutsättningar. Möjlighet att få prövat i domstol om dessa förutsättningar varit uppfyllda när ett licensjaktbeslut fattats saknades i svensk rätt fram till så sent som den 1 april i år (2016), eftersom det fanns ett överklagandeförbud i jaktförordningen. I stället utgjorde Naturvårdsverket sista instans. Efter att Högsta förvaltningsdomstolen i december 2015 slagit fast att den svenska ordningen inte var förenlig med EU-rättsliga krav togs överklagandeförbudet bort. Beslut om licensjakt överklagas numera till allmän förvaltningsrätt.

I uppsatsen undersöks dels miljöorganisationers klagorätt som en förutsättning för tillgång till överprövning, dels rätten till domstolsprövning med särskilt fokus på europarättsliga krav eftersom dessa legat till grund för beslutet att ändra regleringen i jaktförordningen. Syftet är att undersöka miljöorganisationers rätt att överklaga beslut om licensjakt efter varg till förvaltningsdomstol. Av naturliga skäl kan en stor del av det som tas upp även tillämpas i en diskussion om europarättens påverkan på miljöorganisationers ställning vid beslut som rör andra områden än licensjakt.

Uppsatsen påvisar att miljöorganisationer under relativt lång tid saknat klagorätt i svensk rätt men att detta förändrats till följd av europarätten. Särskilt har Århuskonventionen och EU-domstolens tolkning av dess innehåll haft stor betydelse för utvecklingen mot ett erkännande av miljöorganisationer som beskyddare av allmänna intressen. Svenska domstolar har till följd av konventionen gjort extensiva tolkningar av 22 § förvaltningslagen, vilket är det lagrum som tillämpas för att avgöra vem som har rätt att överklaga ett beslut om licensjakt.

Uppsatsen uppmärksammar vidare att frågan om domstolsprövning av beslut om licensjakt efter varg kompliceras av att Århuskonventionen – vilken både Sverige och EU ratificerat – och EU uppställer olika krav på hur och i vilket organ en överprövning ska ske för att vara tillräcklig. Århuskonventionen medger uttryckligen överprövning i administrativ ordning medan EU-domstolen har uttalat att varje anspråk med EU-rättslig grund måste kunna prövas i nationell domstol för att säkerställa EU-rättens effektiva eller ändamålsenliga verkan i medlemsstaterna.

Det avgörande blir därför till sist vilka krav som ställs på ett organ för att det ska kunna betraktas som en domstol i EU-rättslig mening. För svensk del handlar en sådan diskussion om Naturvårdsverkets vara eller icke-vara som

domstol, något som inte berördes av Högsta förvaltningsdomstolen i beslutet från 2015 och som endast en prövning i EU-domstolen skulle kunna ge ett säkert svar på. Oaktat Naturvårdsverkets ställning konstateras det att Sverige genom ändringen i jaktförordningen i april 2016 bör uppfylla såväl Århuskonventionens som EU-rättsliga krav. Möjligen har man till och med gått ett steg längre än vad som krävts.

Förord

Jag påbörjade den här uppsatsen efter en för mig tung höst som aldrig verkade vilja ta slut. Nu är det vår, nästan sommar, så visst tog hösten slut. Slut är nu också min tid som juriststudent.

Tack Bengt Lundell, för din handledning under våren.

Tack till Karin, Hanna och Sofia för vår vänskap och ert värdefulla sällskap under såväl uppsatsskrivandet som terminerna dessförinnan. Jag ser fram emot fler fina stunder med er!

Tack till min familj för att ni gjort det ni är allra bäst på: funnits där! Med er kan jag skratta hejdlöst eller gråta utan att veta varför och ni förstår. Hur lycklig är inte jag som har er vid min sida!

Till sist – ett särskilt tack till dig Jens, min sambo, som fått stå ut med den aldrig sinande stormen av känslor som skrivandet, och allt annat som kallas livet, inneburit under de här månaderna. Tack för att du är du.

Lund, maj 2016
Malin Hansson

«Det dåliga måste göras för att det bra ska kunna vara... tro inte att det blir bra när det går för lätt, det är inte säkert, det kanske blir bra för att det är förjävligt.»

BODIL MALMSTEN

Förkortningar

EKMR, Europakonventionen	Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
EUD	Europeiska unionens domstol
Europadomstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
FEU	Fördraget om Europeiska unionen
FEUF	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
FL	Förvaltningslag (1986:223)
HD	Högsta domstolen
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
JaktF	Jaktförordning (1987:905)
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen
MB	Miljöbalk
MÖD	Mark- och miljööverdomstolen
NJA	Nytt juridiskt arkiv
Prop.	Proposition
RF	Regeringsform
RÅ	Regeringsrättens årsbok
Rättighetsstadgan	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna
RPL	Lag (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut
SOU	Statens offentliga utredningar

1 Inledning

1.1 Introduktion till ämnet

Miljörätten är ett komplext rättsområde inom vilket en stor del av den aktuella lagstiftningen finns i miljöbalken (MB), samtidigt som viss miljörettslig lagstiftning regleras i särskilda författningar. Detta medför att regler om rätt att överklaga och regler om vilket organ som ska överpröva ett beslut kan skilja sig åt beroende på vilken miljörettslig lagstiftning det är som berörs. Ett miljörettsligt område som under många år har debatterats och som har anknytning till detta är regleringen av den svenska vargjakten. Främst har debatten rört frågan om själva jakten i sig är förenlig med EU-rättsliga krav, men på senare tid och till följd av ändringar i jaktlagstiftningen har också frågan om rätten att överklaga jaktbesluten till domstol kommit att aktualiseras. Den svenska regleringen om licensjakt har sin grund i EU-rättsliga direktiv och frågan som diskuterats är om EU-rätten kräver att frågor om direktivs uppfyllelse i nationell rätt ska kunna prövas i domstol.

År 2013 uttalade dåvarande landsbygdsminister Eskil Erlandsson att ”Vi kan inte ha det på det här sättet. Överklagandena leder till minskad förståelse och ökad polarisering. Det är mycket olyckligt att beslut efter beslut överklagas”. Han menade att det får olyckliga konsekvenser när frågor om viltförvaltning avgörs i domstol och uttalade sig kritiskt mot hanteringen av vargjaktfrågorna, samtidigt som han sa sig stå bakom den viktiga principen att myndighetsbeslut ska kunna överklagas.¹

I september samma år uttalade sig Erlandsson i samband med presentationen av regeringens rovdjursproposition. Han menade då att det skulle bli ett slut på det ”juridiska krig” som pågått, framför allt i vargförvaltningen, genom att överklaganden av beslut om licensjakt hamnar hos Naturvårdsverket där det också sätts punkt för ärendet.² Regeringen fastslog nämligen i propositionen att en långtgående fri delegering av beslut om licensjakt på varg från Naturvårdsverket till länsstyrelserna skulle ske, vilket medförde att det befintliga överklagandeförbudet i 58 § jaktförordningen (1987:905), JaktF, i större omfattning än tidigare begränsade miljöorganisationers möjlighet att få till stånd en prövning av beslut om licensjakt i domstol.³

Den nya regleringen i JaktF innebar att Naturvårdsverket fungerade som sista instans, vilket uteslöt rättslig prövning i domstol. Den nya ordningen

¹ Svensk Jakt den 8 mars 2013.

² Sanchez i Svensk Jakt den 12 september 2013.

³ Prop. 2012/13:191 s. 52.

ifrågasattes, främst av miljöorganisationer, som hävdade att en prövning i domstol av om förutsättningarna för att besluta om licensjakt efter varg är uppfyllda är viktig. Möjligheten att få till stånd en domstolsprövning av myndighetsbeslut är en grundbult i ett rättssamhälle och en väsentlig del av skyddet för demokratin.⁴

Så sent som den 1 april i år (2016) trädde en ändring i JaktF i kraft, vilket innebar en helomvändning av den svenska ordningen. Ändringen skedde efter att både HFD fastslagit och det i en utredning konstaterats att den svenska ordningen med överklagandeförbud inte var förenlig med internationella krav. Länsstyrelses beslut om licensjakt efter varg överklagas nu till allmän förvaltningsdomstol i stället för som tidigare till Naturvårdsverket. Frågan om europarätten verkligen kräver detta eller om Sverige gått längre än nödvändigt är dock ännu aktuell att ställa sig.

De frågor om domstolsprövning som aktualiseras i målen om vargjakt kan sättas in i en större kontext rörande vilka krav europarätten generellt ställer i fråga om möjligheterna till domstolsprövning av frågor om EU-rättsliga direktivs uppfyllelse, särskilt för miljöorganisationer. Rätten till domstolsprövning är dessutom nära sammanknuten med frågor som rör klagorätt. De regler och principer som reglerar klagorätten, dvs. vem som får överklaga ett beslut, reglerar de facto också rätten att få en prövning i domstol. Området berör således två skilda, men nära sammanhängande delar; dels hur miljöorganisationernas klagorätt ser ut, dels om miljöorganisationer med hänvisning till europarättsliga regler och principer kan kräva domstolsprövning av förvaltningsbeslut som rör miljön.

1.2 Syfte och problemformulering

Syftet med arbetet är att undersöka miljöorganisationers rätt att överklaga beslut om licensjakt till förvaltningsdomstol. Förhoppningen är att också kunna tillämpa det som framkommer i undersökningen för att analysera miljöorganisationernas ställning i ett vidare perspektiv – alltså även avseende andra förvaltningsbeslut än beslut om licensjakt – och europarättens påverkan på denna.

Som en del i att besvara syftet kommer att undersökas varför förvaltningsbeslut ska kunna bli föremål för domstolsprövning och vilken roll domstolen har i förvaltningsprocessen, men också generellt i en rättsstat och dess rättssystem. Som en inledande del (1) av arbetet behandlas således frågan om domstolskontroll över förvaltningen. Därefter kommer två skilda, men

⁴ Se t.ex. Svenska Naturskyddsföreningen pressmeddelande 18 december 2015.

nära sammanhängande områden behandlas; klagorätt respektive rätt till domstolsprövning. För att överhuvudtaget kunna begära domstolsprövning måste den som vill överklaga ett beslut ha klagorätt. Klagorätten är en förutsättning för att möjliggöra och realisera en rätt till domstolsprövning om sådan finns – de två är intimt förknippade med varandra. Därför ska (2) undersökas under vilka förutsättningar miljöorganisationer kan överklaga förvaltningsbeslut – dvs. hur regleras deras klagorätt, nationellt respektive internationellt? Vad ligger till grund för tanken att miljöorganisationer ska kunna överklaga vissa beslut? Med detta som grund kan arbetet sedan fokusera på frågan (3) om miljöorganisationernas rätt att få beslut om licensjakt prövade i förvaltningsdomstol och grunderna för detta. Hur ser rätten till – eller om man så vill – tillgången till domstolsprövning i dessa ärenden ut enligt svensk-respektive europarätt? Vilka krav ställer EU på sina medlemsstater avseende möjligheterna att få förvaltningsbeslut med grund i EU-rätt överprövade i domstol? Hur påverkar europarätten svenska förvaltningsprocessuella regler, t.ex. då det i svensk rätt finns ett överklagandeförbud som innebär att domstolsprövning är utesluten?

De två frågeställningar som är i fokus är således:

- Hur ser klagorätten för miljöorganisationer ut – inom miljöbalken, utanför miljöbalken respektive till följd av europarättsliga krav?
- Vilka krav uppställer europarätten på domstolsprövning av förvaltningsbeslut – särskilt i miljörättsliga frågor – och hur påverkar detta den svenska förvaltningsprocessrätten?

1.3 Avgränsningar

Eftersom syftet är att undersöka rätten till domstolsprövning av beslut om licensjakt, kommer av naturliga skäl huvudfokus att ligga på detta. En stor del av det som tas upp kan dock också tillämpas i en mer generell diskussion om europarättens påverkan på den nationella förvaltningsprocessrätten avseende klagorätt och tillgång till domstolsprövning för miljöorganisationer. Förhoppningen är att något kunna vidröra detta i den avslutande diskussionen.

Uppsatsen behandlar den rättsliga situationen för miljöorganisationer vad gäller rätten till domstolsprövning. Enskilda fysiska personers ställning berörs inte mer än vad som krävs för att presentera den europarättsliga synen på domstolsprövning. I fråga om överklagande av förvaltningsbeslut till domstol berörs i litteraturen ofta frågan om kompetensfördelningen mellan förvaltningsdomstol och allmän domstol. Eftersom detta arbete rör rätten att

överklaga till just förvaltningsdomstol kommer emellertid inte denna fråga att behandlas. Av samma skäl berörs inte heller de idag befintliga möjligheterna att få ett förvaltningsbeslut överprövat i allmän domstol.

Övriga avgränsningar av betydelse görs löpande i uppsatsen.

1.4 Metod och material

Uppsatsen baseras på en rättsdogmatisk metod, vilket kortfattat innebär att en rekonstruering av gällande rätt görs. Metoden utgör dock inte något hinder för att i argumentationen vidga perspektivet och gå utanför gällande rätt i en strävan att finna nya svar och alternativa lösningar.⁵ På basis av den traditionella rättsdogmatiska metoden används lagar, förarbeten, rättspraxis, doktrin och sedvana vilka bildar de huvudsakliga beståndsdelarna i rättskällevärdet. Även rättsregler med internationellt ursprung erkänns som rättskällor i den svenska rättsordningen. Till dessa hör till exempel domstolspraxis från EU-domstolen (EUD) och andra internationella domstolar som Sverige har erkänt och internationella överenskommelser som Sverige har tillträtt.⁶

I den här uppsatsen utgör EU-rätten, som kan betraktas som en autonom rättsordning, en väsentlig del. Inom EU-rätten finns en tydlig normhierarki bestående av primärrätt, sekundärrätt och icke-bindande normgivning, i fallande ordning. Till primärrätten hör unionsfördraget, funktionsfördraget, rättighetsstadgan och allmänna rättsprinciper. Till fördragen hörande protokoll och anslutningsfördrag med nya medlemsstater hänförs också till primärrätten. Förordningar, direktiv och beslut samt delegerade akter och genomförandekter tillhör sekundärrätten och är den lagstiftning som införts inom unionen. En sekundärrättslig bestämmelse som kan tolkas på flera sätt ska tolkas i ljuset av primärrätten. Till icke-bindande normgivning hör rekommendationer, yttranden, tillkännagivanden, meddelanden och riktlinjer.⁷ Innehållet i preamblen till en rättsakt – skälen – kan i vissa fall tjäna som viktig tolkningsdata, även om det inte är rättsligt bindande.⁸

Utöver primär- och sekundärrätten utgör praxis från EUD och Tribunalen en central rättskälla.⁹ Förslag till avgörande från generaladvokaten kan tillskrivas rättskällevärde i den mån EUD hänvisar till förslaget alternativt följer generaladvokatens argumentation i sin efterföljande dom. Värt att nämna vad

⁵ Jareborg (2004) s. 4.

⁶ Dahlman (2001) s. 17.

⁷ Bernitz & Kjellgren s. 178 ff.

⁸ Bernitz & Kjellgren s. 187.

⁹ Bernitz & Kjellgren s. 181.

gäller EU-rättens rättskällor är att förarbeten har en begränsad betydelse som rättskälla vid tolkning av unionsrätten i jämförelse med den centrala ställning förarbetena intar i svensk rätt.¹⁰

Praxis som rör rätten till domstolsprövning är enormt omfattande – både från Europadomstolen, EUD och från svenska domstolar – vilket till stor del kan förklaras av att rättigheten i sig är komplex och bestående av flera delar vilket aktualiserar olika frågor. Urvalet av rättsfall är därför baserat på de fall som tas upp i litteraturen som använts. Avsikten har varit att behandla de fall som bedömts vara av principiell betydelse för utvecklingen av det behandlade ämnesområdet och därmed mest relevanta för att besvara syftet. Underrättspraxis används vid ett par tillfällen för att visa hur europarätten påverkat domstolarnas bedömningar.

Också litteraturen som behandlar rätten till domstolsprövning är omfattande. Jan Darpös, professor i miljö rätt vid Juridiska institutionen i Uppsala, material har varit av särskild betydelse för arbetet då det specifikt rör uppsatsens ämne. Hans artiklar har tjänat som en utmärkt källa för att förstå problematiken i ämnet och har även medfört tips på annat relevant material. Rörande den del som behandlar utvecklingen i den svenska förvaltningsprocessrätten har Wiweka Warnling-Nereps, professor i offentlig rätt vid Juridiska institutionen på Stockholms universitet, litteratur varit till stor hjälp. I övrigt har använts sådan litteratur vars författare är välkända och ofta refererade till i rättsliga sammanhang.

1.5 Terminologi

Europarätt – När termen europarätt används avses den rättsordning som gäller inom EU vilken består av EU-rättslig lagstiftning, men också Europakonventionen (EKMR) och av EU ingångna internationella överenskommelser. Begreppen EU-rätt och unionsrätt används växelvis och avser unionens samlade regelverk.

Rätt till domstolsprövning – EU-rättens krav på domstolsprövning i nationell domstol uttrycks i en rad olika principer. De olika principerna överlappar inte sällan varandra samtidigt som de förklaras på olika sätt av olika författare och i olika sammanhang. Detta gör det svårt att precisera innebörden av ett visst begrepp och hur eller om det skiljer sig åt från ett annat snarlikt begrepp. Eftersom det här arbetet avser att undersöka effekterna av rätten till domstolsprövning på en viss rättslig fråga finns inte utrymme att närmare redogöra för de olika begrepp som används i litteratur och i praxis och försöka

¹⁰ Bernitz & Kjellgren s. 184 ff.

klargöra eventuella skillnader mellan dessa. Författaren har därför valt att använda begreppet *rätt till domstolsprövning* som ett samlingsbegrepp för principer som exempelvis effektivt rättsskydd och effektiva rättsmedel, väl medveten om att det möjligen kan uppfattas som en brist att inte närmre precisera rättighetens olika beståndsdelar. En sådan redogörelse skulle emellertid bli omfattande och utgöra grund för ett arbete i sig. Det har också bedömts att det inte skulle tillföra något till den diskussion som förs i aktuellt arbete.

EU-rättens effektiva genomslag – Termerna ändamålsenlig verkan, effektiv verkan och effektivt genomslag används växelvis och synonymt. Så görs endast av språkliga skäl och begreppen har samma innebörd; att EU-rätten ska leda till maximal praktisk betydelse och få avsedd innebörd i medlemsstaterna.

Klagorätt och talerätt – Något ska också nämnas om de två begreppen talerätt och klagorätt alternativt överklaganderätt och hur dessa används i det här arbetet. Någon förklaring av begreppens närmare innebörd tycks vara svårt att finna i litteraturen eller praxis. Utgångspunkten för den här uppsatsen är rätten att överklaga ett beslut. Ett försök har därför gjorts att utifrån det material som används klargöra vilket av de båda begreppen som är lämpligast att använda.

I lagkommentaren till 22 § förvaltningslagen (1986:223), FL, används begreppet klagorätt medan båda begreppen förekommer i kommentaren till 33 § förvaltningsprocesslagen.¹¹ I lagkommentaren till 16 kap. 13 § MB går följande att läsa: ”Paragrafen reglerar miljöorganisationers rätt att överklaga. Det är endast klagorätten som regleras, inte rätten att väcka talan (talerätt) i mål eller ärenden, och inte heller rätten att formellt vara part i redan inledda processer”.¹² I litteraturen tycks begreppet talerätt användas då frågan om rätt att överklaga diskuteras, medan Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) och Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) i sin praxis i stor utsträckning tycks använda begreppet klagorätt för samma sak. I de fall från kammarrätterna som använts i denna uppsats har talerättsbegreppet använts. I Århuskonventionen används ingen av termerna utan istället används begreppet tillgång till rättslig prövning. Sett till konventionens innehåll och syfte ligger det nära till hands att dra slutsatsen att konventionen behandlar såväl talerätt som klagorätt. Mot denna bakgrund kan konstateras att någon enhetlig användning inte tycks föreligga vilket gör det svårt att veta hur man ska förhålla sig till de båda begreppen.

¹¹ Hellners & Malmqvist: Förvaltningslagen med kommentarer (31 maj 2010, Zeteo), kommentaren till 22 §; Wennergren & von Essen: Förvaltningsprocesslagen m.m. (1 sept. 2015, Zeteo), kommentaren till 33 §.

¹² Bengtsson, Bjällås, Rubenson & Strömberg, Miljöbalken (1 apr. 2015, Zeteo), kommentaren till 16 kap. 13 §.

Enligt författarens mening är begreppet talerätt vidare än begreppet klagorätt. Medan talerätt innebär en rätt att yttra sig hos beslutsmyndigheten men också används med innebörden att den som har talerätt har rätt att överklaga ett beslut, innebär klagorätt enbart en rätt att angripa ett beslut och få det överprövat. Eftersom det här arbetet rör rätten att överklaga ett beslut och få till stånd en överprövning kommer därför termen klagorätt att användas. I de fall rätten att yttra sig eller att bli hörd berörs används termen talerätt. Författaren är emellertid medveten om att denna uppfattning av begreppens innebörd eventuellt inte delas av alla.

1.6 Disposition

Efter det inledande kapitel ett behandlas i kapitel två den svenska jaktlagstiftningen, specifikt den som rör licensjakt, så som den såg ut före den 1 april 2016. Här lyfts särskilt fram det tidigare överklagandeförbudet för att ge läsaren en förståelse för problematiken på området. Kapitlet avser dessutom att underlätta förståelsen för och vikten av det som tas upp i de följande kapitlen.

I kapitel tre redogörs för bakgrunden till att förvaltningsbeslut ska kunna domstolsprövas och vilken roll domstolen har i en rättsstat. Kapitlet behandlar också kortfattat kompetensfördelningen mellan EU och dess medlemsstater inom förvaltningen. Kapitlet rör delfråga (1).

Kapitel fyra behandlar miljöorganisationers klagorätt – både svensk och internationell reglering. Ur en internationell aspekt lyfts främst Århuskonventionen fram men också konventionen i relation till EU-rätten. Kapitlet avser att utreda delfråga (2).

I kapitel fem redogörs för rätten till domstolsprövning så som den regleras i Europakonventionen (EKMR) respektive inom EU-rätten, delfråga (3). Rättigheten behandlas av naturliga skäl med fokus på miljöorganisationers ställning men rör också densamma på ett mer generellt plan.

Kapitel sex behandlar det svenska perspektivet av delfråga (3). Här redogörs för den svenska förvaltningsprocessrättens utveckling till följd av europarättsliga krav på klagorätt och tillgång till domstolsprövning för miljöorganisationer. Som en anknytning till det inledande kapitel två diskuteras också förvaltningsdomstolarnas roll som kontrollmakt i det svenska rättssystemet. Kapitlet avslutas med ett rättsfall från HFD, vilket utgör ett konkret exempel på europarättens inverkan på frågan om miljöorganisationers tillgång eller rätt till domstolsprövning av beslut om licensjakt, och de följder utgången i rättsfallet fått i svensk lagstiftning.

Slutligen förs i kapitel sju en avslutande diskussion utifrån den presenterade undersökningen rörande miljöorganisationernas ställning i fråga om licensjaktbeslut.

DEL ETT

– Bakgrund –

Rättslig reglering av licensjakt före april 2016

Domstolskontroll över förvaltningen

2 Överklagande av licensjaktbeslut – rättslig bakgrund

2.1 Inledning

Den svenska licensjakten på varg och dess förenlighet med EU:s art- och habitatdirektiv har under flera år varit föremål för en flitig debatt. Det är emellertid inte bara själva vargjakten i sig som kritiserats, utan också (o)möjligheten att få besluten prövade i domstol. EU-kommissionen inledde i juli 2014 ett överträdelseärende mot Sverige gällande just detta. Den svenska jaktlagstiftningen innehöll vid denna tidpunkt ett överklagandeförbud som innebar att Naturvårdsverket var sista instans, vilket uteslöt möjligheten till domstolsprövning. Kommissionen menade i sin formella underrättelse att ett system som det svenska bryter mot artikel 9.3 i Århuskonventionen och mot principen om EU-rättens ändamålsenliga verkan, *effet utile*, av art- och habitatdirektivet.¹³ Den svenska regeringen framhöll i sitt svar på kommissionens underrättelse att den aktuella ordningen för rättslig prövning innebär att ett ärende kan prövas av två i förhållande till varandra självständiga myndigheter i två instanser. Regeringen menade vidare att artikel 9.3 i Århuskonventionen anger att prövning ska ske antingen i domstol eller i administrativ ordning. Att länsstyrelsens beslut kunde överklagas till Naturvårdsverket – som är en självständig myndighet – uppfyllde därför enligt regeringen kraven som uppställs i Århuskonventionen, vilket också innebär att art- och habitatdirektivet ges ändamålsenlig verkan.¹⁴

Så sent som i december 2015 tog HFD ställning i ett mål om överklagande av licensjaktbeslut om varg. Målet ställde frågorna om såväl miljöorganisationers klagorätt och krav på domstolsprövning på sin spets. Tolkningen av europarättsliga krav och principer, till exempel principen om EU-rättens ändamålsenliga verkan, medförde ändringar i JaktF och förändrade det svenska rättsläget avseende licensjakten på ett betydligt sätt.¹⁵

I de följande två avsnitten redogörs för den svenska jaktlagstiftningen som den såg ut före ändringarna i JaktF den 1 april 2016.

¹³ Formell underrättelse, överträdelse nr 2014/2178.

¹⁴ Svar på formell underrättelse, L2014/2005.

¹⁵ Rättsfallet HFD 2015 ref. 79 och den därpå följande ändringen i JaktF behandlas närmare i avsnitt 6.3.2 och 6.3.3.

2.2 Regleringen av licensjakt

Varg, björn och lodjur är strikt skyddade enligt EU:s art- och habitatdirektiv¹⁶. Direktivet har till syfte att bevara den biologiska mångfalden och ålägger medlemsstaterna att införa ett strikt skyddssystem i vargens naturliga utbredningsområde. Enligt artikel 12 ska medlemsstaterna införa förbud mot att avsiktligt fånga eller döda exemplar av bl.a. varg i naturen. Undantag från det strikta skyddet medges enligt artikel 16.1 under förutsättning att någon annan lämplig lösning inte finns och att det inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos arten. Undantag får t.ex. göras för att skydda vilda djur, för att undvika allvarlig skada på gröda, boskap, fiske m.m. och för att under strängt kontrollerade förhållanden selektivt och i begränsad omfattning tillåta insamling av vissa exemplar av de skyddade arterna. De förutsättningar direktivet uppställer för undantag från skyddskraven har i svensk rätt genomförts genom bestämmelser i jaktlagen (1987:259) och jaktförordningen (1987:905), JaktF.

Huvudregeln enligt 3 § jaktlagen är att allt vilt är fredat. Jakt får endast bedrivas i enlighet med jaktlagen, JaktF eller andra föreskrifter och beslut som meddelats med stöd av lagen.

Bestämmelser om licensjakt efter varg, björn, järv och lo finns i JaktF. Naturvårdsverket får enligt 23 d § besluta om licensjakt under vissa förutsättningar. Beslutet ska förenas med lämpliga villkor med hänsyn till de olägenheter som täta rovdjurspopulationer orsakar. I 23 c § anges att det inte ska finnas någon annan lämplig lösning och att jakten inte ska försvåra upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde. Utöver detta måste jakten vara lämplig med hänsyn till storleken och sammansättningen hos stammarna samt ske selektivt och under strängt kontrollerade förhållanden.

Naturvårdsverket får överlämna till länsstyrelserna i ett rovdjursförvaltningsområde att besluta om licensjakt. Delegering får enligt 24 a § andra stycket JaktF ske under förutsättning att de fastställda minimivärdena för förekomsten av arten enligt 5 § förordningen om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn överstigs. Delegeringen innebär att berörda länsstyrelser får besluta om licensjakt efter bl.a. varg i enlighet med 23 d § JaktF om förutsättningarna i 23 c § JaktF är uppfyllda. Ett beslut om delegering får återkallas eller ändras av Naturvårdsverket om möjligheten till jakt enligt 24 a § försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus eller om möjligheten

¹⁶ Rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (även betecknat livsmiljödirektivet).

till jakt utnyttjas i stor omfattning. Naturvårdsverket ska enligt 24 c § löpande bedöma om så är fallet.

2.3 Specifikt om det tidigare överklagandeförbudet i jaktförordningen

I 58 § JaktF anges att bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol finns i 22 a § förvaltningslagen (1986:223), FL. Det anges vidare att beslut av länsstyrelse överklagas till Naturvårdsverket och att Naturvårdsverkets beslut i ett överklagat ärende inte får överklagas. Denna ordning innebar före den nyligen ikraftträdde ändringen i JaktF att om Naturvårdsverket själv beslutade om licensjakt efter varg kunde beslutet överklagas och prövas i förvaltningsdomstol. Bestämmelsen i 22 § FL om vem som får överklaga ett beslut var då tillämplig. I det fallet att Naturvårdsverket i stället fattade ett beslut om delegation av licensjakt kunde för det första själva delegationsbeslutet inte överklagas. Dessutom innebar regleringen att länsstyrelsens beslut om licensjakt, fattat efter delegationen, kunde överklagas till Naturvårdsverket men att Naturvårdsverkets beslut i sin tur inte kunde överklagas till förvaltningsdomstol.

Ett sådant överklagandeförbud har länge funnits i svensk rätt¹⁷, men dess betydelse ökade i samband med ändringar genom proposition 2012/13:191. I propositionen – vilken riksdagen också ställde sig bakom – föreslogs bland annat en utökad möjlighet att delegera beslut om licensjakt från Naturvårdsverket till länsstyrelserna. Det konstaterades att en följd av de föreslagna ändringarna om delegation skulle bli att länsstyrelsens beslut om licensjakt får överklagas till Naturvårdsverket. Att detta innebar att en större andel beslut om licensjakt således inte skulle kunna domstolsprövas och eventuella konsekvenser detta kunde medföra diskuterades emellertid inte.¹⁸ Att så inte var fallet är emellertid inte så märkligt med tanke på att avsikten med ändringen tycks ha varit just att begränsa överklagandemöjligheterna.¹⁹

¹⁷ Se t.ex. 48 b § Kungl Maj:st Jaktstadga (1938:279), vilken ersattes av jaktförordningen 1987.

¹⁸ Prop. 2012/13:191 s. 52.

¹⁹ Jfr Erlandssons uttalande i Svensk Jakt, avsnitt 1.1.

3 Domstolskontroll över förvaltningen

Som nedan kommer att behandlas mer ingående ställer europarätten vissa krav på domstolsprövning. I svensk rätt har det emellertid sedan lång tid tillbaka ansetts att prövning av överklagande hos regeringen eller i förvaltningsmyndighet är lika tillfredsställande som prövning i domstol. Domstolsprövning som en särskild rättighet var främmande för svenska rättssystemet före europarättens inträde.²⁰ Som ett led i att utreda miljöorganisationers rätt till domstolsprövning av förvaltningsbeslut ska i det följande undersökas vilka tankar och idéer som ligger bakom att förvaltningsbeslut överhuvudtaget ska kunna prövas i domstol. Detta görs i avsnitt 3.1. Förhållandet mellan den nationella förvaltningen och EU behandlas översiktligt i avsnitt 3.2. Avsnittet avser att ge läsaren en förförståelse för den grundläggande uppdelningen avseende förvaltningen dem emellan. Det syftar även till att underlätta och möjliggöra en diskussion kring EU-rättens inverkan på den svenska förvaltningsrätten och dess förhållningssätt till domstolsprövning.

3.1 Domstolskontroll som en del av rättsstaten

Uppfattningen att förvaltningen ska kunna domstolsprövas har ett nära samband med idén om rättsstaten. Utformningen och innebörden av rättsstatsbegreppet varierar och det ligger utanför det här arbetets syfte att närmare presentera de olika definitionerna.²¹ I korthet kan en rättsstat beskrivas som att den offentliga makten ska utövas inom ramen för vissa uppställda rättsliga normer. Även vissa grundläggande medborgerliga rättigheter måste respekteras vid lagstiftning och vid maktutövning. För att kontrollera att maktutövningen sker inom dessa uppställda ramar ska det finnas ett oberoende kontrollorgan där enskilda kan hävda sin rätt. I regel ingår därför också i begreppet rättsstat att en enskild ska kunna vända sig till domstol eller annan oberoende rättslig instans och få lagligheten i ett beslut fattat av det offentliga prövat.²²

²⁰ Warnling-Nerep (2011a) s. 13 f.

²¹ Ekroth ger t.ex. i sin avhandling en översikt över fyra olika författares definitioner av begreppet, se Ekroth (2001) s. 23 ff.

²² NE sökord ”rättsstat”; Södergren (2009) s. 141 f.

Idén om rättsstaten har sitt ursprung i att staten styrs av en makt bestående av personer som saknar demokratisk legitimation. Dessa personer kan endast avsättas genom revolution eftersom några demokratiska val inte finns. För att denna absoluta makt inte ska bli godtycklig måste det finnas ramar och begränsningar av makten över staten. Sådana begränsningar skapar rättsstaten genom principer om maktindelning, rättssäkerhet och skydd för grundläggande rättigheter.²³

I rättsstaten ska domstolarna fungera som en under lagarna självständig kontrollmakt. De ska löpande kontrollera att den verkställande makten och lagstiftaren håller sig inom de konstitutionella gränserna. I uppgiften som kontrollmakt ligger också att skydda den enskildes rättssäkerhet genom att se till att maktutövningen i varje enskilt fall är förutsebar och har stöd i lagen. Domstolarna ska vidare skydda grundläggande medborgerliga rättigheter – regler som förbjuder viss maktutövning från statens sida, även om denna är förutsebar och har stöd i lag – mot inskränkningar.²⁴

Idéerna om rättsstaten och domstolskontroll tillskriver således domstolarna rollen att skydda medborgarna mot orättmätiga ingrepp från makthavarna. Södergren framhåller emellertid att en sådan central plats för domstolarna i moderna demokratier kan ifrågasättas. Idag härleder både lagstiftaren och den verkställande makten sin makt från ett folkligt mandat och de har ett demokratiskt ansvar. Därför behöver folket inte längre på samma sätt skyddas mot makten – makten ligger i folkets händer. En annan invändning är att domstolarna knappast kan försvara rättssäkerheten utan att samtidigt göra normativa val som grundar sig i olika värderingar. Genom detta skapar domstolarna rätt och kan av denna anledning ses som politiska makthavare vars makt inte går att härleda till något demokratiskt val.²⁵

Mellan rättsstat och folksuveränitet – all makt ligger i folkets händer – föreligger en potentiell konflikt. Om begreppet demokrati i första hand avses innebära folksuveränitet är domstolarna ett direkt odemokratiskt organ. Domstolarna kan inte legitimera sin makt genom att åberopa att den härleds ur folket och deras makt bör därför begränsas så långt som möjligt. I den maktutövning som fortfarande tillkommer domstolarna ska de vara lyhörda inför den folkligt valda politiska makten.²⁶ Det finns emellertid goda argument för att domstolarna trots denna potentiella konflikt fyller en viktig funktion i en demokrati. Även om den styrande makten utgörs av en politisk majoritet vars makt kan härledas ur demokratiska val, finns det inga garantier för att denna kommer att agera på ett sätt som är förenligt med folkets bästa. Södergren

²³ Södergren (2009) s. 141 f.

²⁴ Södergren (2009) s. 142.

²⁵ Södergren (2009) s. 142 f.

²⁶ Södergren (2009) s. 143 f.

uttrycker det som att ”Majoriteten är inte automatiskt god bara för att den är en majoritet”. Det är vidare omöjligt för de folkvalda makthavarna att ta beslut i alla enskildheter. I stället måste makt delegeras till myndigheter och enskilda tjänstemän – som varken har demokratiskt mandat eller ansvar – vilket gör att avståndet mellan folkets vilja och maktutövandet växer. Att förverkliga folksuveränitetens princip fullt ut är således inte möjligt. För folksuveränitetens överlevnad krävs också att det finns vissa grundläggande principer och regler som upprätthålls även mot folkets vilja, för att folksuveränitetens funktion ska förbättras. Exempel på sådana principer är de om valsystemet, beslutsfattande och granskningsmöjligheter för oppositionen.²⁷

Även i en demokrati är således rättsstatens värden rörande domstolskontroll viktiga. Det måste finnas något organ som har en övervakande funktion och som ser till att demokratins grundläggande regler följs. Dessutom måste någon se till att den politiska makten respekterar den enskildes grundläggande rättigheter. Om till detta läggs att ett sådant organ bör vara självständigt i förhållande till den politiska makten och ha befogenhet att avgöra tvistefrågor, ligger det nära till hands att anse domstolarna vara lämpliga utövare av denna övervakningsfunktion. Även om det potentiellt kan uppkomma en konflikt mellan rättsstatens och demokratins värden beroende på att domstolen inte kan utöva sina funktioner – bevaka demokratins grundprinciper, värna grundläggande rättigheter och tillämpa lagbestämmelser – utan att i någon mening skapa rätt, kan det således konstateras att domstolarna fyller en viktig funktion också i en modern demokratisk rättsstat.²⁸

3.2 EU och den nationella förvaltningen

EU-rätten kan i många avseenden betraktas som en egen autonom rättsordning. Den grundläggande uppdelningen mellan EU och medlemsstaterna är att EU antar regler medan medlemsstaterna implementerar dem inom ramen för sina egna rättsordningar och konstitutionella system. Utgångspunkten för genomförande av EU-rätten är att medlemsstaterna själv organiserar sin förvaltning så att de uppgifter som EU har beslutat om kan utföras av behöriga förvaltningsmyndigheter. Hur organisationerna ska se ut avgörs av medlemsstaterna självständigt. De nationella förvaltningsmyndigheterna har traditionellt inte själva svarat inför EU, utan inför sina respektive regeringar vilka i sin tur svarat inför EU. Detta förhållande har emellertid förändrats något efter antagandet av

²⁷ Södergren (2009) s. 144 f.

²⁸ Södergren (2009) s. 145.

Lissabonfördraget. I artikel 197 FEUF uttrycks numera att medlemsstaternas genomförande av EU-rätten – och därmed medlemsstaternas interna organisation – ska betraktas som en fråga av gemensamt intresse. EU har således fått en tydligare grund för att övervaka de nationella förvaltningarnas arbete eftersom det i huvudsak är dessa som genomför EU-rätten.²⁹

Den internt verkställande funktionen är alltså en fråga för medlemsstaterna att själva besluta om i enlighet med vad som kan kallas principen om medlemsstaternas institutionella autonomi. Grunden för denna kompetensfördelning är den folkrättsliga principen om att det är staten som är medlem i EU. Hur staten styrs internt avgörs av den nationella konstitutionen. Nationella interna indelningar i mindre enheter utgör alla en del av staten som en enhet i förhållande till EU. Vilka organ som anses ingå i medlemsstaten och har skyldigheter enligt EU-rätten ska enligt EUD bestämmas utifrån EU-rätten. Om det var upp till varje medlemsstat att själv bestämma detta skulle nämligen EU-rätten få olika genomslag i olika medlemsstater, eftersom dessa har olika konstitutionella traditioner.³⁰

Vilken typ av organ – verkställande eller lagstiftande – som ska utföra en viss uppgift inom EU-rätten avgörs emellertid fortfarande uteslutande av medlemsstaternas egna konstitutionella system, trots att själva statsbegreppet bestäms utifrån EU-rätten. Den svenska regeringen har till uppgift att säkerställa att det organ som ges en viss uppgift inom EU-rätten också har tillräcklig kompetens för att kunna fullgöra denna. De svenska förvaltningsmyndigheternas funktioner regleras inte på något sätt av EU-rätten utan uteslutande av svenska rättskällor, i första hand regeringsformen (RF).³¹

²⁹ Reichel (2010) s. 20 f. och s. 57; Bergström & Hettne (2014) s. 404.

³⁰ Reichel (2010) s. 37 f.

³¹ Reichel (2010) s. 39.

DEL TVÅ

– Miljöorganisationers klagorätt –

4 Klagorätt – en förutsättning för tillgång till rättslig prövning

Tidigare ansågs det att allmänna intressen i miljörettsliga mål skulle tillvaratas av myndigheter och att en tillräcklig överprövning garanterades i länsstyrelsen. Från år 1952 fram till år 1967 kunde Svenska Naturskyddsföreningen, Vetenskapsakademien och Samfundet för hembygdsvård överklaga vissa beslut. När Naturvårdsverket bildades och tillerkändes klagorätt avskaffades den möjligheten. Lagstiftaren bekräftade den svenska inställningen att den statliga myndigheten skulle vara ensam företrädare för de allmänna intressena. Trots förslag³² om att vissa miljöorganisationer skulle få rätt att överklaga fortsatte Naturvårdsverket att vara ensam företrädare tills MB tillkom.³³

Miljöorganisationer med huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen har genom 16 kap. 13 § MB tillerkänts särskild klagorätt. En stor del av den svenska miljölagstiftningen återfinns emellertid utanför MB. Saknas det regler om klagorätt i sådan lagstiftning och det inte heller finns någon hänvisning till bestämmelsen i MB regleras klagorätten i stället av den allmänna regeln om överklagande i 22 § FL. I de följande avsnitten undersöks hur miljöorganisationers klagorätt ser ut – såväl svensk som internationell reglering. Avsnitten om de svenska förhållandena omfattar både aktuell reglering i MB och miljörettslig lagstiftning utanför MB.

4.1 Århuskonventionen

Århuskonventionen³⁴ är ett så kallat ”mixed agreement”, ratificerad av både EU och EU:s medlemsstater.³⁵ Enligt konventionens artikel 1 är syftet att garantera allmänheten rätt till information i miljöfrågor, förutsättningar att delta i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.

Konventionen är uppdelad i tre pelare: 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.³⁶

³² Se t.ex. SOU 1987:32 avsnitt 7.3.4.

³³ Darpö (2010) s. 1.

³⁴ FN/ECE:s konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och rättslig prövning i miljöfrågor.

³⁵ Warnling-Nerep (2015) s. 151.

³⁶ Müller (2011) s. 506.

4.1.1 Tillgång till rättslig prövning

Regler om tillgång till rättslig prövning av miljöbeslut finns i konventionens artikel 9. Enligt artikel 9.2 ska berörd allmänhet som har ett tillräckligt intresse eller som hävdar att en rättighet kränks ha rätt att få den materiella och formella giltigheten av ett beslut prövad av domstol eller annat oberoende och opartiskt organ som har inrättats genom lag. Detta rör tillståndsbeslut för större verksamheter listade i en särskild bilaga samt andra verksamheter som kan ha betydande miljöpåverkan.³⁷ Vad som är ett tillräckligt intresse eller en kränkning av en rättighet ska avgöras i enlighet med nationell rätt. I detta avseende måste dock hänsyn tas till målet att den berörda allmänheten ska ges en omfattande tillgång till rättslig prövning inom ramen för konventionen. Enligt artikel 2.5 ska alla icke-statliga organisationer som främjar miljöskydd och uppfyller kraven i nationell rätt anses ha ett tillräckligt intresse och rättigheter som kan kränkas.³⁸

Enligt artikel 9.3 ska allmänheten ha rätt att få alla andra handlingar och underlåtenheter av personer eller myndigheter som strider mot nationell miljölagstiftning prövade av domstol eller i administrativ ordning. Artikeln innehåller således en generell rätt att bestrida sådana handlingar eller underlåtenheter och är inte kopplad till andra rättigheter i konventionen. EU-rätten utgör en del av den nationella rättsordningen och kan tillämpas likväl som nationell lag. Medlemsstaterna får själva avgränsa omfattningen av klagorätten så länge det är tydligt och konsekvent och i linje med Århuskonventionens syfte. När Sveriges tillträde till Århuskonventionen utreddes ansåg utredaren att svensk rätt redan i stor utsträckning garanterade de rättigheter som konventionen ger allmänheten. Gällande rätten att få myndighetsbeslut prövade uttalades det att för frågor som rör miljön men som inte regleras i MB aktualiseras allmänna förvaltningsrättsliga principer om överklagande. Kan ett myndighetsbeslut inte prövas av miljödomstol eller annan domstol fanns lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut, RPL, att tillgå³⁹. Således ansåg utredaren att det fanns möjligheter att få sådana beslut av myndigheter som strider mot miljörettslig lagstiftning prövade av domstol och att den svenska rätten därför överensstämde med konventionens krav i den delen.⁴⁰

Erbjudna rättsmedel ska enligt artikel 9.4 vara tillräckliga, effektiva, objektiva, rättvisa, snabba och inte oöverkomligt kostsamma.⁴¹

³⁷ Darpö (2014a) p. 11 st. 1.

³⁸ Müller (2011) s. 508.

³⁹ Ersatt av lag (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.

⁴⁰ Prop. 2004/05:65 s. 95 ff.

⁴¹ Darpö (2014b) s. 387.

4.1.2 Århuskonventionen i en EU-rättslig kontext

EU har ratificerat Århuskonventionen och har som ett led i att implementera denna antagit ett antal direktiv. Nu gällande är direktiv 2003/35/EG⁴² och direktiv 2003/4/EG⁴³. Under hösten 2003 föreslog Europeiska kommissionen ett nytt direktiv med syfte att genomföra Århuskonventionens tredje pelare, vilken rör rätten till rättslig prövning, och att åtgärda brister i genomdrivandet av miljölagstiftningen genom att fastställa en lägsta nivå för tillgången till rättslig prövning i miljöfrågor. Det föreslagna direktivet går något längre än Århuskonventionens krav genom att erkända sammanslutningar tillerkänns partsbehörighet och tillgång till prövning av vissa frågor, utan att behöva visa att de har ett tillräckligt intresse eller att en rättighet kränkts.⁴⁴ Förslaget har emellertid ännu inte lett till att något direktiv antagits.

I de följande avsnitten redogörs för EU-rättslig lagstiftning och praxis som uppkommit till följd av eller på annat sätt har en koppling till EU:s ratificering av Århuskonventionen. Även frågan om vilka krav som ställs på det organ som överprövar ett beslut behandlas i detta kapitel. Synen på detta skiljer sig nämligen åt mellan de två ordningarna och utgör en väsentlig beståndsdel i diskussionen kring domstolsprövning av licensjaktbeslut. Övrig EU-rätt av betydelse för arbetet behandlas i avsnitt 5.2.

4.1.2.1 Några viktiga rättsfall

Traditionellt har det inte funnits tydliga bärare av sådana rättigheter som den EU-rättsliga miljölagstiftningen medfört, vilket inneburit att en ordning som innebär att EU-rättsliga bestämmelser med direkt effekt ska ha företräde framför motstridiga nationella regler tidigare inte fått särskilt stort genomslag på miljöområdet. Detta har dock förändrats och EUD har i flera mål slagit fast att även regler som rör allmänna intressen kan ha direkt effekt om de är tillräckligt precisa och ovillkorliga.⁴⁵

⁴² Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG.

⁴³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljö- information och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG.

⁴⁴ KOM(2003)624 slutlig.

⁴⁵ Se t.ex. *WWF* 1999 p. 69 & *Stichting Natuur en Milieu* 2011 p. 93 och 100; Darpö (2014a) p. 15.

I *Trianel* som rörde tolkningen av direktiv 85/337/EEG⁴⁶ i dess lydelse enligt direktiv 2003/35/EG fastslog EUD definitivt att miljöorganisationer kan ha rättigheter enligt EU-rättslig miljölagstiftning som kan kränkas. Domstolen framhöll att det skulle vara oförenligt med likvärdighetsprincipen och målet att ge berörd allmänhet en omfattande rätt till rättslig prövning att neka miljöorganisationer rätt att åberopa åsidosättande av bestämmelser som följer av unionens miljö rätt endast för att bestämmelserna syftar till att skydda allmänhetens intressen. En sådan begränsning skulle medföra att organisationerna i stor utsträckning berövas sina möjligheter att bevaka att miljörettsliga bestämmelser i unionsrätten – vilka ofta värnar om både enskilda personers intressen och om allmänintresset – följs.⁴⁷ EUD uttalade därefter att:

Det följer även av detta, mer generellt, att artikel 10a tredje stycket sista meningen i direktiv 85/337 ska förstås så, att bestämmelser i nationell rätt som genomför unionens lagstiftning på miljöområdet, och sådana bestämmelser i unionens miljö rätt som har direkt effekt, med nödvändighet utgör ”rättigheter som kan kränkas” och som ska anses tillkomma miljöskyddsorganisationer.⁴⁸

Detta kan jämföras med *Greenpeacemålet* som avgjordes 1995 där domstolen hade en helt annan syn på klagorätten. Greenpeace m.fl. överklagade kommissionens beslut om ekonomiskt bistånd för upprättande av två kraftstationer på Kanarieöarna eftersom någon miljökonsekvensbeskrivning inte hade gjorts. Ett krav för att tillerkänna klagorätt för fysiska och juridiska personer i en sådan situation var vid denna tidpunkt att beslutet riktades till den personen eller att beslutet personligen berörde denne. Andra subjekt än de till vilka ett beslut är riktad kunde bara anses vara personligt berörda om det förelåg vissa utmärkande egenskaper eller andra omständigheter som särskilde dem från andra personer och genom detta försatte dem i en ställning motsvarande den ställning en person till vilket ett beslut är riktat innehade. Detta hade organisationen enligt EUD inte gjort. Organisationen var således inte personligen berörd, varför den nekades klagorätt. Det ansågs vidare inte tillräckligt att en skada skett eller kommer att ske för att ge en sökande klagorätt. En sådan skada kunde enligt EUD beröra ett stort antal rättssubjekt som inte går att urskilja som innehavare av en särskild ställning. Någon hänsyn togs inte till miljöskyddsintressen.⁴⁹

Enligt Jan Darpö, professor i miljö rätt vid Juridiska institutionen i Uppsala, kan det på miljöområdet vara lämpligare att prata om processuella rättigheter för de berörda eller skyldigheter för medlemsstaterna i stället för att använda sig av

⁴⁶ Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt. Kodifierat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

⁴⁷ *Trianel* 2009 p. 46; Darpö (2014b) s. 371.

⁴⁸ *Trianel* 2009 p. 48.

⁴⁹ *Greenpeace* 1998 p. 7 ff., p. 14 f. och p. 32 ff.

rättighetskonceptet för att tydliggöra vad EU-rättens regler innebär och kräver. Ett sådant synsätt skulle också göra det tydligare och lättare att se miljöorganisationer som bärare av processuella rättigheter eller som aktörer för att se till att medlemsstaterna uppfyller sina skyldigheter.⁵⁰

Det avgörande som hittills haft störst betydelse för förhållandet mellan Århuskonventionen och EU-rätten – och kanske också för miljöorganisationernas ställning överlag – är rättsfallet *Den slovakiska brunbjörnen*. I fallet överklagade en miljöorganisation myndighets beslut om att tillåta jakt på brunbjörn, en art som enligt art- och habitatdirektivet har strikt skydd, och begärde att den skulle tillerkännas ställning som part i förfarandet angående undantag från det strikta skyddet. Efter att de lägre instanserna avvisat överklagandet med motiveringen att miljöorganisationen inte var part i förfarandet begärde den slovakiska Högsta förvaltningsdomstolen förhandsavgörande från EUD avseende frågan om artikel 9.3 i Århuskonventionen kunde anses ha direkt effekt samt om allmänhetens rätt att delta i ett domstolsförfarande även innefattar rätten att erhålla en prövning av en myndighets beslut, som strider mot den nationella miljölagstiftningen.⁵¹ EUD uttalade att:

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 [...] 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 miljöskydds förening [...] ges möjlighet att väcka talan vid domstol mot ett beslut fattat efter ett administrativt förfarande som kan strida mot unionens miljölagstiftning.⁵²

I ett svenskt mål från 2013 som rörde skyddsjakt på den så kallade *Kynnavargen* tillämpade Kammarrätten i Stockholm denna formulering. Kammarrätten uttalade att ett beslut om jakt på en genetiskt värdefull varg som ingår i en population som inte har gynnsam bevarandestatus kan medföra betydande miljöpåverkan i Århuskonventionens mening. Vidare menade domstolen att den som företräder ett intresse som är möjligt att beakta vid prövningen ska kunna överklaga. För att säkerställa ett effektivt domstolsskydd av de rättigheter som följer av unionsrätten och de intressen som miljöorganisationer företräder tillerkändes Svenska Naturskyddsföreningen klagorätt enligt 22 § FL.⁵³

Eftersom de flesta nationella processreglerna i miljöfrågor är möjliga att tolka så att de medger klagorätt för miljöorganisationer har avgörandet i *Den*

⁵⁰ Darpö (2014a) p. 15 st. 1; Bergström & Hettne (2014) s. 400.

⁵¹ *Den slovakiska brunbjörnen* 2011 p. 20 ff.

⁵² *Den slovakiska brunbjörnen* 2011 p. 52.

⁵³ Kammarrätten i Stockholm mål 4390-12.

slovakiska brunbjörnen fått ett kraftigt genomslag i EU:s medlemsstater – trots att artikel 9.3 alltså inte ansågs ha direkt effekt.⁵⁴

4.1.2.2 Olika krav på det organ som överprövar ett beslut

En annan aspekt i förhållandet mellan Århuskonventionen och EU är vilket slags prövning av ett beslut som krävs. Sett ur ett EU-rättsligt perspektiv är det tveksamt om en prövning i administrativ ordning – vilket uttryckligen medges i Århuskonventionen, om än med vissa krav – är tillräcklig för att uppfylla principen om domstolsprövning.⁵⁵ Detta har att göra med den EU-rättsliga ställningen kring vilka nationella organ som kan godtas som domstolar. EUD har inte utvecklat vilka krav ett nationellt organ måste uppfylla för att en prövning av organet ska anses utgöra ett tillräckligt rättsligt skydd i enlighet med rättsskyddsprincipen. Ledning kan i viss mån hämtas från avgöranden där EUD prövat om olika nationella organ kan godtas som domstolar enligt artikel 267 FEUF om förhandsavgörande. En sådan koppling mellan artikel 267 FEUF och principen om domstolsprövning måste dock göras med försiktighet. Enligt Tridimas uppehåller sig nämligen EUD mer vid ett funktionellt kriterium – att institutet med förhandsavgörande ska göras tillgängligt för alla rättsliga organ som hanterar frågor om EU-rätt – än vid om organet uppfyller kraven på rättvisa och oberoende när den bedömer om ett organ kan anses vara en domstol.⁵⁶

Både rättsskyddsprincipen och principen om EU-rättens effektiva genomslag⁵⁷ förutsätter att nationella domstolar begär förhandsavgörande från EUD när så är påkallat. Enskildas rättigheter skulle annars riskera att ges olika innebörd beroende på de olika medlemsstaternas tolkningar, och därmed inte ges ett lika effektivt skydd.⁵⁸ En ordning där överprövning endast sker i administrativ ordning fråntar EUD rollen som den ultimata uttolkaren av EU-rätten, vilket avser att förhindra sådana olika tolkningar.⁵⁹ Någon uppställning av kriterier för vad som kan godtas som en domstol låter sig knappast göras här. Vad som kan nämnas är att EUD exempelvis räknat upp faktorer som att organet är inrättat enligt lag, att det är permanent, oberoende och att det tillämpar lag som sådana faktorer den tar hänsyn till.⁶⁰ Partssammansatta nämnder har godtagits som oberoende, liksom organ som haft relativt starka kopplingar till regering

⁵⁴ Darpö (2014a) p. 15 st. 2.

⁵⁵ Darpö (2014b) s. 389.

⁵⁶ Tridimas (2003) s. 28 f.

⁵⁷ Principerna behandlas i avsnitt 5.2.2 och 5.2.3.

⁵⁸ Södergren (2009) s. 223.

⁵⁹ Darpö (2014b) s. 389 f.

⁶⁰ Södergren (2009) s. 224 med hänvisningar till relevanta rättsfall.

då det funnits föreliggande andra garantier för organets oberoende ställning.⁶¹ Det står klart att det inte behöver röra sig om en domstol i traditionell mening och organet behöver inte heller benämnas domstol nationellt.⁶² Den svenska Överklagandenämnden för Högskolan har efter en sammantagen bedömning godtagits som en domstol av EUD⁶³, medan Skatterättsnämnden inte varit behörig att begära förhandsavgörande eftersom den inte har till uppgift att avgöra tvister och därmed inte ansågs utöva dömande verksamhet⁶⁴.

En ytterligare aspekt på problematiken är frågan om hur omfattande en domstolsprövning måste vara för att godtas enligt EU-rätten. Precis som vad gäller frågan om vilka organ som kan godtas som domstolar är det svårt att uppställa generella kriterier för hur prövningen ska se ut för att godtas. Kriterierna kan antagligen variera beroende på vilka materiella frågor som prövas och hur omständigheterna i varje enskilt fall ser ut. Södergren framhåller dock att den nationella domstolen bör kunna pröva alla frågor om EU-rättens tolkning och tillämpning – inklusive de allmänna rättsprinciperna. Har nationella myndigheter ett stort utrymme för skönsmässig bedömning kan det vara godtagbart att domstolens prövning endast är en kontroll av om myndigheten har hållit sig inom det utrymmet.⁶⁵

Vad gäller sakprövningen står det också klart att EU-rätten inte ställer högre krav än att det nationella organet ska överpröva beslutets laglighet. I *Upjohn* fastslog EUD att enskilda inte har en rätt att få beslutets lämplighet prövat i domstol och baserade denna slutsats på doktrinen om medlemsstaternas processuella autonomi.⁶⁶ En sådan mera fullständig överprövning sker emellertid ofta i svenska förvaltningsdomstolar.

4.1.2.3 Kort sammanfattning

Sammanfattningsvis har Århuskonventionens bestämmelser fått allt större betydelse i unionens medlemsstater. Detta beror dels på att konventionen är ett ”mixed agreement”, dels på utvecklingen av den EU-rättsliga principen om effektivt genomslag eller ändamålsenlig verkan. Praxis från EUD rörande konventionens krav är omfattande och ger uttryck för generella krav från EU om att alla påstådda förbrytelser mot unionsrätten ska kunna prövas i domstol, oavsett om det intresse som skyddas är en landägares eller miljö- och artskydd. På så sätt säkerställs det att EU-rätten får ett effektivt genomslag och att tolkningen av EU-rätten sker på domstolsnivå istället för på lagstiftningsnivå

⁶¹ Södergren (2009) s. 224.

⁶² Södergren (2009) s. 224.

⁶³ *Abrahamsson* 2000 p. 28-38.

⁶⁴ *Victoria Film* 1998 p. 18 f.

⁶⁵ Södergren (2009) s. 225 f.

⁶⁶ *Upjohn* 1999 p. 32 ff; SOU 2010:29 s. 81.

eller av förvaltningsmyndigheter. Det möjliggör också inhämtandet av förhandsavgörande från EUD.⁶⁷

4.1.3 Århuskonventionens effekt på frågan om domstolsprövning av licensjaktbeslut

Darpö menar att *Den slovakiska brunbjörnen* får en begränsad effekt på den svenska regleringen om licensjakt eftersom det inte är möjligt att i ordalydelsen i 58 § JaktF tolka in en möjlighet att komma vidare till domstol. Det finns heller ingen regel för miljöorganisationer liknande den i 3 § FL, vilken garanterar domstolsprövning för att uppfylla kraven i EKMR.⁶⁸

Århuskonventionen i sig ställer inga krav på att en fråga om licensjakt måste prövas i domstol. Medan artikel 9.2 kräver att överklagande kan ske till domstol eller annat enligt lag inrättat opartiskt och oberoende organ, medger artikel 9.3 – av vilken licensjaktbeslut omfattas – att överprövning kan ske i administrativ ordning. Det uppställs emellertid fortfarande krav på att denna administrativa ordning ska vara effektiv, tillräcklig och objektiv i enlighet med artikel 9.4, vilket bland annat förutsätter att den myndighet som överprövar beslutet är självständig i förhållande till den politiska makten.⁶⁹ Frågan är om Naturvårdsverket uppfyller detta krav. Särskilt går det att ifrågasätta förhållandet att samma myndighet som delegerar ansvaret för beslut om licensjakt till länsstyrelse sedan överprövar länsstyrelsens beslut. Darpö menar dock att det är relativt vanligt inom miljörätten att det ser ut såhär. Han anser att prövningen hos Naturvårdsverket uppfyller de krav som artikel 9.4 Århuskonventionen uppställer om effektivitet och omfattning. Överprövningen i Naturvårdsverket lyder under officialprincipen och ett fattat beslut kan inte utnyttjas innan det vunnit laga kraft. Till detta kan läggas 1 kap. 1 § och 12 kap. 2 § RF som innehåller konstitutionella garantier mot otillbörlig påverkan då myndigheter tolkar lagstiftningen i enskilda ärenden. Detta innebär enligt Darpö att överprövningsordningen bör vara förenlig med artikel 9.3 i Århuskonventionen.⁷⁰

Det finns enligt min mening skäl att ifrågasätta Naturvårdsverkets ställning, vilket tydliggörs när också EU-rättens krav på domstolsprövning och vilka krav som uppställs på ett organ för att det ska anses vara domstolsliknande utreds.

⁶⁷ Epstein & Darpö (2013) s. 253 f. Principen om EU-rättens effektiva genomslag behandlas i avsnitt 5.2.3.

⁶⁸ Darpö (2014a) p. 15 st. 2.

⁶⁹ Darpö (2014a) p. 14 st. 2.

⁷⁰ Darpö (2014a) p. 14 st. 2.

Ser man endast till kraven i Århuskonventionen är jag emellertid benägen att hålla med Darpö om att Naturvårdsverket uppfyller dessa. Oavsett Naturvårdsverkets vara eller inte vara som ett oberoende organ kan konstateras att Århuskonventionen knappast utgör det största hindret för en ordning där beslut om jakt på unionsrättsligt skyddade arter inte kan överklagas till domstol. Avgörandet i *Den slovakiska brunbjörnen* ger emellertid en vink om att hinder mot en sådan ordning kan förekomma i EU-rätten. Europarättsliga krav på domstolsprövning behandlas närmare i kapitel fem. Innan dess ska i de två följande avsnitten den svenska regleringen av miljöorganisationers klagorätt behandlas.

4.2 Klagorätt enligt miljöbalken

Frågan om miljöorganisationers klagorätt behandlades kortfattat vid tillkomsten av MB. Regeringen uttalade att miljöorganisationerna borde tillerkännas klagorätt för att kunna tillvara sitt starka intresse och djupa engagemang för miljöfrågor. Vidare ansågs det ligga i linje med ”tankegångarna på det internationella planet”.⁷¹ Vilka dessa tankegångar var preciserades emellertid inte. Miljöorganisationerna tillerkändes alltså klagorätt men reglerna gavs en snäv utformning och även rättstillämpningen kom att bli väldigt snäv. Lagstiftarens intresse för att vidare utvidga organisationernas klagorätt var svagt. Ratificeringen av Århuskonventionen medförde inga större ändringar i detta avseende, då det ansågs att svensk rätt i princip redan garanterade de rättigheter som konventionen ämnade ge allmänheten.⁷² Det fanns dock de som inte fullt ut höll med om detta. Bland annat fann Lagrådet att det var tveksamt om Sverige uppfyllde konventionens krav enligt artikel 9.3, eftersom miljöorganisationer inte hade rätt att överklaga tillsynsbeslut. Regeringen bedömde emellertid att artikel 9.3 inte innebar något krav på att miljöorganisationer måste kunna överklaga sådana beslut.⁷³ Såväl Lagrådet som andra aktörer har upprepat sin kritik mot det svenska genomförandet av konventionen i detta avseende men någon lagstiftningsändring har dock inte skett annat än i fråga om tillsynsbeslut enligt 10 kap. MB.⁷⁴

I fallet *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (DLV)* riktade EUD kritik mot den dåvarande begränsningen av klagorätten i 16 kap. 13 § MB – innebärande att en förening skulle ha minst 2 000 medlemmar för att få

⁷¹ Prop. 1997/98:45 s. 488.

⁷² Prop. 2004/05:65 s. 1.

⁷³ Lagrådets yttrande i prop. 2004/05:65 s. 313 f. och s. 96.

⁷⁴ Se t.ex. Lagrådets yttranden i prop. 2005/06:56 s. 32 respektive prop. 2006/07:95 s. 210. Jfr också det nedan behandlade MÖD 2012:48 som visar på en generös och EU-konform tolkning av vilka beslut som kan anses vara sådana tillståndsbeslut som omfattas av artikel 9.3 Århuskonventionen.

överklaga.⁷⁵ En sådan begränsning innebar att mindre, lokala föreningar inte omfattades av klagorättsreglerna.⁷⁶ Efter domstolens dom i DLV-målet ändrades lagstiftningen snabbt och praxis har efter avgörandet medgett en vidgad klagorätt för miljöorganisationer i det avseendet att kraven på organisationen har sänkts.⁷⁷

Enligt 16 kap. 13 § MB har en ideell förening eller annan juridisk person med huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen rätt att överklaga överklagbara beslut och domar om tillstånd, godkännande eller dispens enligt MB. Även beslut om tillsyn enligt 10 kap. MB och beslut om upphävande av områden enligt 7 kap. MB får överklagas av dessa föreningar eller juridiska personer. Föreningen ska inte vara vinstdrivande, ska ha bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år och ha minst 100 medlemmar eller på annat sätt visa att den aktuella verksamheten har allmänhetens stöd. Föreningen måste därutöver uppfylla kraven för parts- och processbehörighet, vilket innebär att den måste ha rättskapacitet. Detta förutsätter att föreningen har stadgar och styrelse och att det finns en behörig ställföreträdare som kan föra organisationens talan.⁷⁸

Kriterierna i 16 kap. 13 § MB kan inte tillämpas absolut. En helhetsbedömning måste göras för att klagorätten ska ges sin tänkta verkan och så att föreningar kan göra sig hörda på avsett sätt. I propositionen inför lagändringen till följd av domen i *DLV-målet* uttalade regeringen att EUD särskilt har framhållit att lokala miljöorganisationer ska ha tillgång till rättslig prövning. På grund av detta bör det finnas en möjlighet att medge ideella föreningar med färre än 100 medlemmar klagorätt förutsatt att föreningen kan påvisa att den har allmänhetens stöd, exempelvis genom god lokal förankring. Ett medlemsantal som inte når upp till det numerära kravet bör således inte användas absolut och medföra att föreningen diskvalificeras från klagorätt. Det numerära kravet på 100 medlemmar ansågs dock på ett tydligt sätt visa att föreningen har allmänhetens stöd.⁷⁹

Ett exempel på en bedömning där kraven inte tillämpats absolut finns i NJA 2012 s. 921. HD uttalade att Århuskonventionens bestämmelser måste beaktas och att tillämpningen av 16 kap. 13 § MB ska vara generös och ske med beaktande av dess bakomliggande syfte att ge miljöorganisationer en omfattande och lättillgänglig möjlighet att överklaga. Så även i fall då återverkningarna på miljön inskränker sig till lokala förhållanden. HD framhöll att samtliga omständigheter i det enskilda fallet ska bedömas och att kriterierna

⁷⁵ DLV 2009 p. 53.

⁷⁶ Warnling-Nerep (2015) s. 151.

⁷⁷ Warnling-Nerep (2015) s. 152 med där hänvisade rättsfall från MÖD.

⁷⁸ Bengtsson, Bjällås, Rubenson & Strömberg, kommentaren till 16 kap. 13 § MB.

⁷⁹ Prop. 2009/10:184 s. 64 ff.

ska ses som hållpunkter för en sådan bedömning snarare än krav som i sig kan utesluta en rätt att överklaga. I fallet hade den förening som överklagat ett fåtal medlemmar och den hade varit verksam under relativt kort tid. Kriterierna i 16 kap. 13 MB var således inte uppfyllda. Efter detta konstaterande gick HD vidare för att bedöma vilka slutsatser som kunde dras av övriga omständigheter, där det särskilt undersöktes om föreningen hade stöd från allmänheten. Något sådant stöd ansågs inte föreligga och föreningen ansågs därmed inte representera allmänheten för att bevaka naturskydds- eller miljöintressen.

I MÖD 2012:48 behandlades frågan om ett beslut i ett anmälningssärende skulle anses vara överklagbart.⁸⁰ Varbergs kommun gjorde en anmälan om miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. 6 § MB, vilken accepterades av Miljö- och räddningsnämnden i kommunen. Beslutet överklagades av Naturskyddsföreningen i Varberg som anförde att tillstånd enligt reglerna om Natura 2000 krävdes för den anmälda verksamheten. I beslut den 19 december 2011 avvisade Länsstyrelsen i Hallands län föreningens överklagande. Föreningen överklagade då avvisningsbeslutet, men mark- och miljödomstolen avslag överklagandet. Föreningen överklagade därefter mark- och miljödomstolens avgörande. MÖD konstaterade att frågan i målet var om beslutet i anmälningssärendet var ett sådant beslut som omfattas av artikel 9.3 i Århuskonventionen – vilken Sverige sedan 2005 är part till – och, om svaret på den frågan var ja, det fanns någon bestämmelse i svensk rätt som innebar en möjlighet för en miljöorganisation att överklaga ett sådant beslut. I ärenden som det i målet aktuella fattar tillsynsmyndigheten de beslut som krävs, vilket innebär att förfarandet i miljöprocessuell mening utgör ett tillsynsärende. MÖD konstaterade att beslut om tillsyn inte uttryckligen omfattas av 16 kap. 13 § MB, men inte heller är uttryckligen undantagna, och att bedömningen av omfattningen av miljöorganisationers klagorätt bör påverkas av den unionsrättsliga utvecklingen. Enligt MÖD utgjorde det aktuella beslutet tveklöst ett beslut som omfattas av artikel 9.3 i Århuskonventionen, vilket också innebär att det skulle finnas möjlighet att få till stånd en prövning av om beslutet är förenligt med svensk miljölagstiftning. Det aktuella beslutet ansågs ha en nära koppling till beslut om tillstånd, vilka nämns i 16 kap. 13 § MB.

Naturskyddsföreningen gjorde dessutom gällande att verksamheten krävde tillstånd enligt Natura 2000 eftersom verksamheten berörde ett område som skyddades enligt art- och habitatdirektivet. Bestämmelserna om Natura 2000 har genomförts i svensk rätt genom bestämmelser i 7 kap. MB och frågan i målet rör således en fråga som är reglerad i unionsrätten. Sverige har därmed förpliktelser som härrör, inte bara från Århuskonventionen, utan också från EU-rätten innebärande att medlemsstaten i enlighet med EUD:s dom i *Den*

⁸⁰ Klagorätt och överklagbarhet är nära sammankopplade och det finns i svensk rätt en tendens att inte bemöda sig om att skilja de två från varandra. Jfr avsnitt 6.1 vid not 169 och not 170.

slovakiska brunbjörnen ska säkerställa ett effektivt domstolsskydd. MÖD fann mot denna bakgrund att det var möjligt att se det aktuella beslutet som ett beslut om tillstånd i enlighet med bestämmelser om Natura 2000 i MB. Naturskyddsföreningen uppfyllde kraven i 16 kap. 13 § MB och hade därmed rätt att överklaga länsstyrelsens beslut varför mark- och miljödomstolens avvisningsbeslut upphävdes.

4.3 Klagorätt utanför miljöbalken

I avsaknad av speciella regler om klagorätt för miljöorganisationer i miljölagstiftning utanför MB och av någon hänvisning till 16 kap. 13 MB är den allmänna bestämmelsen i 22 § FL tillämplig. Enligt FL får ett beslut överklagas av den som är berörd om beslutet är överklagbart och har gått honom eller henne emot. En rad speciella regler som kompletterar och preciserar regeln har utbildats genom rättspraxis.⁸¹

En förutsättning för att klagorätt ska tillerkännas någon som inte intagit partsställning är – eller har åtminstone varit – att beslutets verkningar inte är begränsat till den det riktar sig mot utan också påverkar vederbörandes rättsställning. Det krävs också att beslutet rör ett intresse som har erkänts av rättsordningen vilket den som överklagar företräder och att intresset är möjligt att beakta vid prövning av saken.⁸² Föreningar och intresseorganisationer kan ha intressen av beslut, men har ändå sällan tillerkänts klagorätt eftersom skyddssyftet inte ansetts vara tillräckligt. Ett exempel är RÅ 1968 ref. 34 där Svenska naturskyddsföreningen inte fick överklaga ett beslut om registrering av nya bekämpningsmedel. På senare tid har emellertid organisationer fått klagorätt i större utsträckning genom uttryckliga regler i speciallagstiftning samtidigt som praxis har utvecklats mot att fästa större avseende vid ett besluts faktiska verkningar i förhållande till det intresse som klaganden företräder.⁸³

I MÖD 2011:46 förklarade domstolen att det är ”en allmän förvaltningsrättslig princip att enskild har rätt till domstolsprövning av förvaltningsmyndigheters beslut om den enskilde är berörd och beslutet har gått honom eller henne emot”. MÖD tillade att en sådan rättstillämpning också är i överensstämmelse med Sveriges internationella åtaganden. Klagorätten kan behöva – och kanske också bör – bedömas i ett europarättsligt perspektiv för att vidga ramarna för 22 § FL och på så sätt uppfylla de europarättsliga kraven på domstolsprövning. Det ankommer på medlemsstaterna i EU att tillhandahålla effektiva rättsmedel

⁸¹ Strömberg & Lundell (2014) s. 191 ff.; En omfattande genomgång av denna praxis går exempelvis att finna i SOU 2010:29 s. 643-658 eller i Hellners & Malmqvists kommentar till 22 § FL, Zeteo.

⁸² Strömberg & Lundell (2014) s. 191 ff. Se också RÅ 2006 ref. 9.

⁸³ SOU 2010:29 s. 660; Warnling-Nerep (2015) s. 144.

och ett system som möjliggör en tillräcklig domstolsprövning.⁸⁴ Kraven för klagorätt får inte vara så högt ställda att prövning i domstol i realiteten endast förekommer i undantagsfall. Förvaltningsutredningen menade att de EU-rättsliga kraven tillgodoses genom en vidsträckt tolkning av 22 § FL.⁸⁵ Warnling-Nerep anser däremot att ”avståndet mellan de ’europeiserade’ tolkningar som görs i HFD och de som görs på myndighetsnivå, eller för den del i våra lägre domstolar, kan vara milsvid /.../”.⁸⁶

Vad specifikt gäller klagorätten för miljöorganisationer vid beslut om licensjakt kan Rovdjursutredningens uttalanden i slutbetänkande från 2012 nämnas. Rovdjursutredningen menade att det är osäkert om det är korrekt att tillämpa jaktförordningens bestämmelse på det sätt som gjorts – alltså att länsstyrelsens beslut om licensjakt efter delegering från Naturvårdsverket överklagas till Naturvårdsverket som sista instans. I jaktsammanhang är det normalt bara den sökande som är berörd och avgörs ett beslut om exempelvis skyddsjakt till den sökandes fördel är det normalt sett ingen som har rätt att överklaga. Regeringen har tidigare föreslagit att Naturvårdsverket ska ha rätt att överklaga länsstyrelsens beslut om licensjakt. Utredningen menade dock att det inte är helt självklart med en ordning där Naturvårdsverket kan överklaga beslut där beslutskompetensen har delegerats till länsstyrelsen. Ett alternativ skulle i stället vara att länsstyrelserna ges beslutsrätt enligt JaktF samtidigt som Naturvårdsverket genom att tillerkännas klagorätt får tillvarata det allmänna miljöintresset.⁸⁷ Sammanfattningsvis menade utredningen att det fanns skäl att ifrågasätta regleringen om klagorätt, framför allt mot bakgrund av Århuskonventionens krav. Utredningen menade att konventionen eventuellt innebär att miljöorganisationer redan – utan stöd i lag eller förordning – har en rätt att överklaga beslut enligt JaktF.⁸⁸ Frågan om miljöorganisationers klagorätt eller frågan om deras rätt till prövning i domstol berördes emellertid i princip inte alls i regeringens proposition⁸⁹ och några lagändringar har inte skett till följd av utredningens slutsatser.

Sommaren 2012 inträdde ett nytt rättsläge när det gäller beslut om unionsrättsligt skyddade arter genom ställningstaganden från HFD om att miljöorganisationer ska ges möjlighet att överklaga jaktbeslut. HFD meddelade då prövningstillstånd i två mål med hänvisning till att det saknades vägledande avgöranden från HFD rörande frågan om miljöorganisationers klagorätt mot

⁸⁴ Jfr Kammarrättens motivering i målet om *Kynnavargen*, avsnitt 4.1.2.1.

⁸⁵ SOU 2010:29 s. 82 ff; Warnling-Nerep (2011b) s. 121.

⁸⁶ Warnling-Nerep (2015) s. 141.

⁸⁷ SOU 2012:22 s. 155 ff.

⁸⁸ SOU 2012:22 s. 158.

⁸⁹ Prop. 2012/13:191.

myndighetsbeslut som rör jakt på arter som är skyddade enligt art- och habitatdirektivet.⁹⁰

Ett ytterligare steg i utvecklingen av klagorätt för miljöorganisationer togs genom domen i rättsfallet HFD 2014 ref. 8 – det så kallade *Änok-målet* – som behandlar miljörättslig lagstiftning utanför MB. Målet rörde frågan om Svenska Naturskyddsföreningen hade rätt att överklaga Skogsstyrelsens beslut om tillstånd till avverkning i fjällnära skog enligt skogsvårdslagen (1979:429). Målet rörde alltså en del av den miljörättsliga lagstiftning som återfinns utanför MB. Någon särskild regel om klagorätt eller någon hänvisning till 16 kap. 13 § MB fanns inte i skogsvårdslagen, varför den allmänna regeln i 22 § FL blev tillämplig. HFD ansåg att beslutet om avverkning omfattades av Århuskonventionen art. 9.3 och att det därmed förelåg en förpliktelse att säkerställa att allmänheten i enlighet med nationell rätt har tillgång till effektiva rättsmedel. HFD uttalade vidare att den processuella rätten, i den utsträckning det är möjligt, bör tolkas så att en sådan miljöskyddsförening som den i målet aktuella ges möjlighet att väcka talan vid domstol mot ett beslut som kan strida mot unionens miljörättsliga lagstiftning. För att säkerställa tillgången till effektiva rättsmedel i enlighet med kraven som uppställs i Århuskonventionen, ansågs besluten i målet angå Svenska Naturskyddsföreningen i den mening som avses i 22 § FL.⁹¹ En vid tolkning – i enlighet med uttalandena i *Den slovakiska brunbjörnen* – gjordes alltså av 22 § FL för att uppfylla europarättsliga krav.

⁹⁰ HFD:s beslut i mål 7943-11 och 2687-12.

⁹¹ Warnling-Nerep (2015) s. 151 ff.

DEL TRE

– Krav på rättslig prövning i domstol –

5 Europarättsliga krav på domstolsprövning

Rätten till domstolsprövning består av flera olika delar som tillsammans verkar för att säkerställa avsett skydd. Beroende på i vilket internationellt sammanhang det har sitt ursprung kan rätten också syfta till att säkerställa ett rättsligt instruments genomslag. I rätten ligger bland annat att det måste finnas domstolar eller andra liknande organ som är oberoende. Det måste också finnas faktiska och effektiva möjligheter att föra en talan vid domstolen. Det låter sig knappast göra att endast behandla en av dessa delar då de är tätt sammanlänkade. Eftersom uppsatsens syfte är att undersöka miljöorganisationers rätt att få tillgång till domstolsprövning kommer emellertid fokus av naturliga skäl att ligga på den sistnämnda delen. Nationella processuella regler, t.ex. ett sådant överklagandeförbud som det som före april 2016 fanns i JaktF, utgör nämligen de facto ett hinder mot att få till stånd en prövning i domstol. Med tanke på att ändringen i JaktF skedde till följd av hur HFD tolkade eller uppfattade de europarättsliga kraven i detta avseende är det högst aktuellt att närmare undersöka dels Europakonventionens, dels EU-rättens krav på domstolsprövning. Den närmare innebörden av kraven undersöks för att klargöra vilka regler och/eller principer som miljöorganisationer kan stödja sig mot för att få exempelvis ett beslut om licensjakt efter varg prövat i förvaltningsdomstol.

5.1 Europakonventionen

Europakonventionen bygger på FN:s allmänna deklaration om de mänskliga rättigheterna⁹². Europarådets medlemsstater avsåg att skapa en konvention som skulle bli förpliktande för deltagande stater och innehållande ett effektivt skydd för enskildas grundläggande rättigheter. Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna undertecknades den 4 november 1950 och trädde i kraft i september 1953.⁹³ I syfte att se till att konventionsstaterna efterföljde förpliktelsena enligt konventionen inrättades Europadomstolen.⁹⁴ Konventionen gäller enligt lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna som lag i Sverige.

⁹² Universal declaration of human rights, antagen av FN:s generalförsamling 1948.

⁹³ Danelius (2015) s. 17.

⁹⁴ Övervakningen sköttes initialt av två separata organ, Europadomstolen och Kommissionen. Sedan 1998 ansvarar Europadomstolen ensam för uppgifterna som tidigare var uppdelade mellan de två organen, se Danelius (2015) s. 22.

5.1.1 Rätt till domstolsprövning

Rätten till domstolsprövning följer av artikel 6.1 EKMR. Var och en – ett begrepp som innefattar både fysiska och juridiska personer – har rätt att få sina civila rättigheter och skyldigheter prövade av en domstol.⁹⁵

Artikel 6.1 omfattar inte alla tvister. Europadomstolen har fastslagit att ett ytterligare krav för att bestämmelsen ska vara tillämplig är att den aktuella tvisten är *reell* och *seriös* – det måste gälla ett anspråk på något som är eller påstås vara en rättighet enligt nationell rätt. Är anspråket uppenbart ogrundat föreligger inte en reell och seriös tvist.⁹⁶

Begreppet *civila rättigheter och skyldigheter* har kommit att bli centralt vid tillämpningen av artikel 6.1. Bedömningen av vad som är en civil rättighet avgörs av domstolen från fall till fall och praxis på området har kommit att bli omfattande. Något försök att i sin helhet sammanfatta denna praxis låter sig inte göras här.⁹⁷ Vad som kan framhållas är att Europadomstolen genomgående har tolkat begreppet vidsträckt. Artikel 6.1 har exempelvis ansetts vara tillämplig också på offentlighetsrättsliga förfaranden, som då en enskild vill överklaga ett förvaltningsbeslut.⁹⁸ Denna vidsträckt tolkning har vållat en del svårigheter för Sverige eftersom regeringen i många förvaltningsrättsliga tvister utgjort sista och ibland enda instans och domstolskontroll därmed inte förekommit alls.⁹⁹ Det svenska systemet uppfyllde tidigare inte kraven i artikel 6.1, vilket klargjordes i en rad avgöranden av Europadomstolen.¹⁰⁰ Sedan tillkomsten av lagen (2006:304) om rättsprövning av regeringsbeslut¹⁰¹, RPL, kan HFD pröva om beslut tagna av regeringen som rör enskildas civila rättigheter och skyldigheter strider mot någon rättsregel. Eftersom prövningen är begränsad till just sådana beslut som rör civila rättigheter och skyldigheter har frågan om vad som kan anses röra sådana rättigheter fått särskild betydelse även i svensk rätt.¹⁰² HFD har fastställt som en allmän princip att ett beslut ska anses beröra civila rättigheter och skyldigheter om det inte föreligger klart stöd för en annan bedömning.¹⁰³ Värt att konstatera här är att en miljöorganisations egna civila rättigheter knappast berörs vid ett beslut om licensjakt efter varg och i frågor om skyddsjakt innebär en ordning med överklagandeförbud att

⁹⁵ Warnling-Nerep (2011a) s. 75.

⁹⁶ Danelius (2015) s. 158 ff.

⁹⁷ I stället hänvisas till t.ex. Danelius (2015) s. 161 ff.

⁹⁸ Warnling-Nerep (2011a) s. 79; SOU 2010:29 s. 81. För exempel på offentlighetsrättsliga tvister som ansetts fall in under artikel 6.1:s tillämpningsområde hänvisas till Warnling-Nerep (2011a) s. 78 ff. och Danelius (2015) s. 167 f.

⁹⁹ Det svenska systemet behandlas närmare i avsnitt 6.1.

¹⁰⁰ Se avsnitt 6.1 och not 147.

¹⁰¹ Tidigare lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut.

¹⁰² Danelius (2015) s. 173 f; Warnling-Nerep (2011a) s. 78 f.

¹⁰³ HFD 2011 ref. 10.

den enskilde som ansöker om skyddsjakt kan överklaga till domstol med hänvisning till 3 § FL, medan en miljöorganisation inte kan göra detsamma.

Artikel 6.1 innebär inte en absolut rätt till domstolsprövning. Konventionsstaterna kan undanta vissa frågor som i och för sig faller under artikelns tillämpningsområde. Begränsningarna ska ha ett legitimt syfte, de får inte inkräkta på själva kärnan i rättigheten och det måste föreligga proportionalitet mellan det syfte staten eftersträvar och de medel staten använder för att uppnå detta syfte. Södergren konstaterar dock att även om denna möjlighet finns, godtas inskränkningar i rätten till domstolsprövning endast inom ganska begränsade områden.¹⁰⁴

Europadomstolen har också ansett det tillåtet att en tvist först tas upp till prövning inför administrativa organ som inte uppfyller kraven på en domstol. Detta förutsätter emellertid att tvisten senare genom överklagande kan prövas av ett organ som uppfyller kraven som uppställs i artikel 6.1. Det uppställs alltså inte krav på att den enskilde omedelbart ska kunna få tillgång till prövning i en domstol. Det finns vidare inga hinder mot ett system där allmän domstol är bunden av administrativa myndigheters beslut, förutsatt att besluten genom en administrativ besvärprocess kan bli föremål för domstolskontroll som uppfyller kraven i artikel 6.1.¹⁰⁵

5.1.2 Oavhängig och opartisk domstol

För att rätten till domstolsprövning ska vara meningsfull måste det också finnas just en domstol eller annat organ som kan jämföras med en domstol. Europadomstolen har ställt upp en rad kriterier för vilka organ som i artikelns mening kan godtas som en oavhängig och opartisk domstol. Kriterierna är att organet ska vara en tribunal, att det ska vara oberoende och opartiskt, att det ska vara inrättat enligt lag, att ledamöternas ämbetsperioder inte får vara alltför korta och att processen ska innehålla vissa rättssäkerhetsgarantier. De två sistnämnda kriterierna är relativt vaga och har endast i begränsad omfattning behandlats i praxis. En tribunal ska ha kompetens att fatta bindande beslut och att göra en självständig bedömning av frågorna i målet. En tribunal måste också följa en bestämd processordning för att möjliggöra för parterna att ta tillvara sin rätt. Organets existens, kompetens och sammansättning ska regleras i lag, men organet behöver inte vara permanent. Organet kan också ha andra funktioner än den dömande, så länge de övriga funktionerna inte hindrar organets oberoende och opartiskhet. Vidare ska organet vara oberoende av

¹⁰⁴ Södergren (2009) s. 209 f.

¹⁰⁵ Södergren (2009) s. 206 ff.

både parterna och den verkställande makten.¹⁰⁶ Vilka krav som ställs på prövningens omfattning beror på vilka argument den enskilde vill få beaktade och vad saken gäller.¹⁰⁷

I avgörandet *Rolf Gustafson*, som rörde frågan om Brottsskadenämnden kunde betraktas som en domstol, klargjorde Europadomstolen att en sammantagen bedömning ska göras av organets oberoende och opartiskhet samt själva förfarandet med avseende på processuella rättssäkerhetskrav. Trots att nämndens beslut inte kunde överklagas ansågs Gustafson i det aktuella fallet ha haft ”access to a tribunal for the determination of his civil right”.¹⁰⁸

Vilka organ som kan anses vara domstolar har efter *Rolf Gustafson* prövats flera gånger av svenska domstolar. I NJA 2002 s. 288 uttalade HD att avgörande för om Presstödsnämnden kunde betraktas som en domstol var en sammantagen bedömning av om nämnden uppfyllt de rättssäkerhetsgarantier som EKMR kräver. HD fann att nämnden ”i och för sig” skulle kunna godtas som en domstol.¹⁰⁹ Även Resegarantinämnden har enligt HFD ansetts vara en domstol i konventionens mening.¹¹⁰ I HFD 2015 ref. 6 ansågs beslutsorganet Överklagandenämnden i den statliga förvaltningsmyndigheten Överklagandenämnden för studiestöd vara en domstol i Europakonventionens mening även när beslut ensamt fattades av ledamot som samtidigt var myndighetschef för Överklagandenämnden för studiestöd. Domstolen tog fasta på att Överklagandenämnden genom regleringen i 11 kap. 3 § RF har väsentligen samma skydd mot påverkan utifrån som domstolar har i sin dömande verksamhet. Myndighetschefens relation till regeringen var inte ensam tillräcklig för att anse det föreliggande objektiva grunder för bedömningen att nämnden, när den företrädde av myndighetschefen som ensam beslutfattare, inte var oberoende i Europakonventionens mening.

5.2 EU-rätt

Sverige är sedan den 1 januari 1995 medlem i EU. I 3 § lag (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen stadgas att EU får fatta beslut som gäller i Sverige i den omfattning som följer av fördrag och andra instrument från EU som regeringen och riksdagen varit med om att förhandla fram och godkänna. Den betydelse EU-rätten fått i det svenska rättssystemet har sin grund i ett stegvist överlåtande av svensk

¹⁰⁶ Södergren (2009) s. 193 ff.

¹⁰⁷ Södergren (2009) s. 200.

¹⁰⁸ *Rolf Gustafson* 1997 p. 43-49.

¹⁰⁹ NJA 2002 s. 288; nämnden ansågs dock pga. för fallet specifika omständigheter inte ha intagit en sådan opartisk ställning som konventionen förutsätter.

¹¹⁰ RÅ 2002 ref. 104.

beslutanderätt.¹¹¹ Vid den senaste grundlagsändringen i Sverige belystes också detta förhållande i propositionen där det uttrycktes att en stor del av bestämmelserna som svenska medborgare ska följa numera har sin grund i EU-rätt och att EUD, inte de nationella högsta instanserna, är den slutliga uttolkaren av sådana bestämmelser.¹¹²

Mångfalden av olika men i vissa fall snarlika begrepp som används för att beskriva rätten till domstolsprövning och svårigheterna med att avgränsa dessa från varandra har redogjorts för ovan i avsnitt 1.5. Begreppet rätt till domstolsprövning används i följande avsnitt som ett samlingsbegrepp för principer som exempelvis effektivt rättsskydd och effektiva rättsmedel. Fokus ligger på varför en rätt till domstolsprövning finns och vad den innebär för miljöorganisationers del – särskilt i frågan om prövning av beslut om licensjakt efter varg.

5.2.1 Rätten till domstolsprövning som en allmän rättsprincip

EU-rättens krav på domstolsprövning innebär att varje fråga som rör tolkning eller tillämpning av EU-rätt måste kunna prövas i nationell domstol. Kravet kan ses mot bakgrund av de två grundläggande ändamålen för dess tillämpning i medlemsstaterna: rättigheter som tillkommer enskilda med grund i EU-rätten måste alltid skyddas av nationella domstolar och EU-rättens effektiva verkan inom medlemsstaterna måste säkerställas. Genom att rättigheter som enskilda härleder från EU-rätten kan prövas i domstol säkerställs också EU-rättens genomslag.¹¹³

Rättigheten utgör en allmän rättsprincip och en grundläggande rättighet som traditionellt haft en stark ställning i EU-rätten som är kodifierad i artikel 47 i rättighetsstadgan¹¹⁴. I rättsfallet *Van Gend & Loos* introducerade EUD doktrinen om direkt effekt och fastlade samtidigt en nära koppling mellan doktrinen och enskildas tillgång till domstolsprövning. Om det inte fanns något utrymme för den enskilde att framföra sina på EU-rätten grundade anspråk i nationell domstol skulle det förefalla meningslöst att tillerkänna bestämmelser direkt effekt. Doktrinen om direkt effekt behövde därför kompletteras med ett krav på rättsskydd för individen för att på så sätt bli verkningsfull.¹¹⁵

¹¹¹ Bergström & Hettne (2014) s. 13.

¹¹² Prop. 2009/10:80 s. 194.

¹¹³ Södergren (2009) s. 213.

¹¹⁴ Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

¹¹⁵ *Van Gend & Loos* 1963. Doktrinen om direkt effekt behandlas närmre i avsnitt 5.2.3.1.

Något krav på prövning i domstol kan inte utläsas direkt ur fördragen, utan har i stället fastslagits genom praxis från EUD. Genom att i fallet *Les Verts* betona rättsstatsprincipen markerade domstolen att medlemsstaternas konstitutionella traditioner i vissa hänseenden har liknande drag – bland annat rätten till domstolsprövning – trots att de i andra hänseenden skiljer sig åt. Domstolen uttalade att:

[...] Europeiska ekonomiska gemenskapen är en rättslig gemenskap av sådant slag¹¹⁶ att varken medlemsstaterna eller gemenskapsinstitutionerna kan undgå kontroll av om deras rättsakter står i överensstämmelse med gemenskapens grundläggande konstitutionella urkund, dvs. fördraget.¹¹⁷

Reichel menar att acceptansen hos medlemsstaterna av domstolens utveckling kan förklaras av att domstolen i flera fall presenterat en övertygande argumentation – liknande den i *Les Verts* – om att domstolsprövning utgör en central del i en rättsstat och därmed också av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner, vilka i enlighet med artikel 6.3 FEU ska respekteras.¹¹⁸ Ett sådant exempel är rättsfallet *Johnston* där generaladvokaten uttalade att: ”the right to challenge a measure before the courts is inherent in the rule of law”.¹¹⁹

Vidare hänvisas ofta till att kravet på ett effektivt rättsskydd kommit till uttryck i artiklarna 6 och 13 EKMR.¹²⁰ Den EU-rättsligt grundade rätten till domstolsprövning har kodifierats i artikel 47 rättighetsstadgan och är baserad på artikel 6 och 13 EKMR. Enligt artikeln har var och en som fått sina unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter kränkta rätt till effektiva rättsmedel inför en oavhängig och opartisk domstol. Av den förklarande texten till rättighetsstadgan framgår det att hänvisningarna till EKMR inte innebär att den EU-rättsliga principen om domstolsprövning är begränsad till civila rättigheter och skyldigheter och att det EU-rättsliga skyddet är mer långtgående än den i artikel 13 EKMR, som endast kräver effektiva rättsmedel inför en nationell myndighet:

The first paragraph is based on Article 13 of the ECHR [...]. However, in Community law the protection is more extensive since it guarantees the right to an effective remedy before a court. The Court of Justice enshrined the principle in its judgment of 15 May 1986 (Case 222/84 *Johnston* [1986] ECR 1651; see also judgment of 15 October 1987, Case 222/86 *Heylens* [1987] ECR 4097 and judgment of 3 December 1992, Case C-97/91 *Borelli* [1992] ECR I-6313. According to the Court, this principle also applies to the Member States when they are implementing Community law.

¹¹⁶ På engelska ”a Community based on the rule of law”.

¹¹⁷ *Les Verts* 1986 p. 23.

¹¹⁸ Reichel (2010) s. 152.

¹¹⁹ Generaladvokat Darmon i *Johnston* 1986 p. 3.

¹²⁰ Se t.ex. *Johnston* 1986 p. 18 och *Unibet* 2007 p. 37.

The second paragraph corresponds to Article 6(1) of the ECHR [...]. In Community law, the right to a fair hearing is not confined to disputes relating to civil law rights and obligations. That is one of the consequences of the fact that the Community is a community based on the rule of law as stated by the Court in Case 294/83, "Les Verts" v. European Parliament (judgment of 23 April 1986, [1988] ECR 1339). Nevertheless, in all respects other than their scope, the guarantees afforded by the ECHR apply in a similar way to the Union.¹²¹

Det bör mot denna bakgrund kunna antas att EU-rätten ställer mer långtgående krav på domstolsprövning än EKMR, även om man bör ha i åtanke att Europadomstolen har tolkat begreppet civila rättigheter i artikel 6.1 EKMR väldigt vidsträckt.¹²²

Ett exempel på hur svensk domstol förhållit sig till skillnaderna i konventionens respektive EU-rättsliga krav på domstolsprövning utgör Kammarrättens i Stockholm dom den 26 november 2001. Målet rörde ett överklagandeförbud i dåvarande mervärdesskattelagen. Kammarrätten förklarade att den inte ansåg att överklagandeförbudet stred mot artikel 6 EKMR, eftersom beslutet rörde skyldighet att betala skatt, något som Europadomstolen förklarat typiskt sett faller utanför artikelns tillämpningsområde. Däremot menade domstolen att det aktuella förbudet motverkade en enhetlig tillämpning av EU-rätten. Här hänvisade domstolen till Lassagårdsfallet¹²³. Det klagande bolaget hade ett på EU-rätten grundat anspråk och därmed rätt till domstolsprövning. Med stöd av principen om unionsrättens företräde åsidosattes därför överklagandeförbudet till förmån för 22 a § FL.¹²⁴

5.2.2 Nationell processuell autonomi och rättsskyddsprincipen

Eftersom medlemsstaterna hittills inte har gett unionen generell lagstiftningskompetens vad gäller sanktionsbestämmelser och processuella regler, reglerar EU-rätten i princip inte alls medlemsstaternas reglering på dessa områden. Som en följd av detta får medlemsstaterna som utgångspunkt fritt utforma processuella regler och nationella domstolar tillämpar som huvudregel nationell process- och förvaltningsrätt när en talan som grundas på EU-rätten prövas. Detta fria skön brukar kallas nationell processuell autonomi.¹²⁵ EU-

¹²¹ Chartre 4473/00 s. 41.

¹²² Se avsnitt 5.1.

¹²³ Se avsnitt 6.1 för en redogörelse för fallet.

¹²⁴ Kammarrätten i Stockholm mål 4245-4247-1999; Warnling-Nerep (2011a) s. 94 f.

¹²⁵ van Gerven har föreslagit termen processuell kompetens som lämpligare att använda eftersom kompetens i processuella frågor endast är medlemsstaternas ansvar så länge det inte finns några EU-rättsliga regler, se van Gerven (2000).

rätten kräver alltså att EU-rätten kan tillämpas i nationell domstol för att skydda EU-rättsliga rättigheter. Vilken domstol som ska tillämpa rättigheterna är emellertid en fråga för nationell rätt, vilket brukar kallas institutionell autonomi.¹²⁶

Principen om medlemsstaternas nationella processuella autonomi begränsas dels av specifika EU-rättsliga process- och sanktionsregler när sådana förekommer, dels av EU-rättens krav på ett effektivt rättsskydd och rättsskyddsprincipen¹²⁷. Rättsskyddsprincipen används som en sammanfattande beteckning för de två principerna om likvärdighet och effektivitet¹²⁸ vilka uppställts för att undvika att effekten av unionsrättens materiella regler helt undergrävs och för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd. I renodlad form innebär nämligen principen om nationell processuell autonomi att en EU-rättslig bestämmelse som har direkt effekt – och som därmed kan göras gällande av en enskild vid nationell domstol – ändå inte tillämpas om en nationell processuell regel hindrar den enskilde från att väcka talan vid nationell domstol.¹²⁹ Begränsningarna innebär att den nationella autonomin endast kan utnyttjas om unionsrätten inte kräver något annat. Uppfylls inte unionsrättens krav måste nationell rätt anpassas på något sätt, antingen genom att en ny regel – t.ex. om domstolsprövning – införs eller att en hindrande regel åsidosätts.¹³⁰

Likvärdighetsprincipen innebär att medlemsstaternas regler inte får vara mindre förmånliga än dem som avser liknande situationer enligt nationell rätt och kan ses som ett krav på icke-diskriminering. För att likvärdighetsprincipen ska kunna tillämpas krävs det först och främst (1) att det fastställs att det finns nationella processregler kopplade till nationella rättigheter som går att jämföra med den EU-rättsliga regel som är i fråga. Finns det ingen jämförbar nationell processregel är det inte fråga om diskriminering – det finns ingen möjlighet att göra en jämförelse. För det andra (2) bedöms om kravet på likvärdighet är uppfyllt.¹³¹

Effektivitetsprincipen innebär att medlemsstaternas regler inte heller får göra det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att utöva de rättigheter som följer av unionsrätten. Annorlunda uttryckt innebär den ett krav på genomdrivbarhet, vilket är en förutsättning för ett effektivt rättsskydd. Principen kommer till uttryck i artikel 19 FEU och artikel 47 i rättighetsstadgan. Dessutom beaktas

¹²⁶ *Roquette* 1976 p. 9; Hettne & Otken Eriksson (2011) s. 194 ff; Reichel (2006) s. 118.

¹²⁷ Begreppet användes först av Torbjörn Andersson (1997), och har kommit att bli vedertaget i svensk doktrin.

¹²⁸ Principerna formulerades tidigt av EUD i rättsfallen *Comet* 1976 p. 13-15 och *Reve* 1976 p. 5.

¹²⁹ Hettne & Otken Eriksson (2011) s. 194 ff.

¹³⁰ Reichel (2006) s. 130.

¹³¹ Hettne & Otken Eriksson (2011) s. 194 ff.

artiklarna 6 och 13 EKMR.¹³² Även vad gäller effektivitetsprincipen kan bedömningen delas upp i två steg: (1) bedömning av den nationella regelns effektivitet och (2) bedömning av om det finns godtagbara skäl till att regeln begränsar effektiviteten.¹³³ Dess närmare innebörd har utvecklats av EUD, men trots en omfattande praxis är det oklart vilka krav principen ställer på nationella processregler.¹³⁴ Klart är emellertid att syftet med en nationell processregel och vikten av att den upprätthålls ska vägas mot intresset av att aktuell EU-regel kan tillämpas och ges effektivt genomslag.¹³⁵

I *DLV-målet* uttalade generaladvokaten Sharpston i sitt förslag till avgörande sig om effektivitetsprincipen och menade att rätten till domstolsprövning gäller oavsett om det finns regler i sekundärrätten som uttryckligen kräver det. Även i avsaknad av en bestämmelse om rättslig prövning som den i Århuskonventionens artikel 9 skulle alltså utgången i målet ha blivit densamma. EUD har upprepade gånger fastslagit att processuella regler som gör det omöjligt att utöva gemenskapsrättsliga rättigheter inte får införas av medlemsstaterna. Det i målet aktuella direktivet skulle fräntas sin verkan om rätten till rättslig prövning inte säkerställdes i nationell processrätt. Ett system som det svenska, där 2000 medlemmar krävdes för att en miljöorganisation skulle ha klagorätt, var mot denna bakgrund oförenligt med effektivitetsprincipen eftersom praktiskt taget alla miljöorganisationer hindrades från att vända sig till domstol.¹³⁶

Darpös kommentar till detta är att principen om domstolsskydd går att grunda direkt på primärrätten då den fastslås i artikel 19 FEU och att de uttalanden som EUD gjort om miljöorganisationer som bärare av allmänna intressen är allmängiltiga.¹³⁷ Detta innebär att medlemsstaterna ska tillhandahålla möjligheter för miljöorganisationer att överklaga beslut som gäller unionsrättsliga regler med direkt effekt, oavsett om de är implementerade i nationell rätt eller inte. Ett annat system skulle innebära att regler med direkt effekt som inte medför rättigheter för enskilda skulle bli helt beroende av att medlemsstaterna erbjuder tillgång till effektiva rättsmedel. EU-rättens företrädare hotar inte heller rättssäkerheten eftersom bedömningen av lagligheten i ett myndighetsbeslut inte på något sätt påverkar den materiella innebörden av de aktuella reglerna.¹³⁸

¹³² Relationen mellan rättighetsstadgan och EKMR har behandlats ovan i avsnitt 5.2.1.

¹³³ Hettne & Otken Eriksson (2011) s. 194 ff.

¹³⁴ Södergren (2009) s. 228.

¹³⁵ Bergström & Hettne (2014) s. 434.

¹³⁶ GA Sharpston i *DLV* p. 80.

¹³⁷ Jfr avsnitt 4.1.2.1.

¹³⁸ Darpö (2014a) 3 p. 16 st. 4.

5.2.3 EU-rättens effektiva genomslag som grund för domstolsprövning

Som nämnades tidigare är kravet på domstolsprövning inte bara till för att tillförsäkra enskilda skydd. Ett annat viktigt syfte är att möjliggöra EU-rättens effektiva verkan, det vill säga EU-rättens genomslag på det nationella planet.¹³⁹ Tanken bakom detta synsätt är att det ska finnas en effektiv rättslig kontroll av att medlemsstaterna uppfyller föreliggande rättigheter, något som säkerställs genom den ovan behandlade rättsskyddsprincipen.¹⁴⁰ Bernitz menar att många av domarna från EUD måste förstås mot bakgrunden att det är centralt att i rättskipningen säkerställa att EU-rätten får avsedd verkan.¹⁴¹ Diana-Urania Galetta, professor i juridik vid Milano universitet, menar att praxis från EUD visar att domstolens primära mål är att säkerställa EU-rättens effektiva genomslag och att detta mål tycks vara överordnat syftet att säkerställa ett effektivt skydd för enskilda.¹⁴²

Det EU-rättsliga kravet på domstolsprövning är således ett sätt att genom en rättslig kontroll i medlemsstaterna säkerställa EU-rättens effektiva eller ändamålsenliga verkan, *effet utile*. Principen om ändamålsenlig verkan utgör ett stöd för att i ett konkret fall välja det tolkningsalternativ som ger den aktuella regeln maximal praktisk betydelse. Med EU-rättens ändamålsenliga verkan avses att den leder till önskvärda samhällsliga konsekvenser.¹⁴³ För att EU-rätten verkligen ska få ändamålsenlig verkan förutsätts det att dess regler är tillgängliga för enskilda, att de är praktiskt användbara (att reglerna kan och faktiskt tillämpas i nationella domstolar¹⁴⁴) och att tillämpningen av reglerna är tillräcklig för att kompensera de enskilda som kränkts på grund av en regelöverträdelse.¹⁴⁵

Rättsskyddsprincipen har använts i den största delen av avgörandena från EUD. I en del fall har emellertid frågan om nationell processuell autonomi helt uteslutits till förmån för en ordning där EU-rättens effektiva genomslag är helt överordnat och därmed utesluter all tillämpning av nationella regler som hindrar detta genomslag. Södergren kallar detta för ”den starka effektivitetslinjen”.¹⁴⁶ Det senare synsättet innebär att alla nationella regler som på något sätt kan begränsa EU-rättens effekt – genom att hindra nationella domstolar att göra allt som är nödvändigt för att åsidosätta nationella regler

¹³⁹ Warnling-Nerep (2011a) s. 93.

¹⁴⁰ Warnling-Nerep (2011a) s. 93; Andersson (1997) s. 71.

¹⁴¹ Bernitz (2010) s. 20.

¹⁴² Galetta (2010) s. 19.

¹⁴³ Andersson (1997) s. 234 och 246 f.

¹⁴⁴ Om kraven på de nationella domstolarnas prövning och utformning se avsnitt 4.1.2.2.

¹⁴⁵ Andersson (1997) s. 267 f.

¹⁴⁶ Södergren (2009) s. 230.

som hindrar de unionsrättsliga reglernas effektiva verkan – är oförenliga med nationella domstolars skyldighet att tillämpa unionsrätten och att skydda de rättigheter som enskilda kan härleda ur unionsrätten.¹⁴⁷ Detta synsätt ansluter också till Galettas teori om att säkerställandet av EU-rättens effektiva genomslag allt mer har kommit att bli domstolens fokus.

5.2.3.1 Direkt effekt och unionsrättens företräde

I detta sammanhang kan också erinras om principerna om unionsrättens företräde och unionsbestämmelsers direkta effekt vilka ålägger medlemsstaterna en skyldighet att garantera EU-rättens effektiva genomslag på nationell nivå genom att ge EU-rättsliga bestämmelser full verkan.¹⁴⁸

Att en unionsrättslig bestämmelse har direkt effekt innebär att nationella domstolar är skyldiga att tillämpa bestämmelsen direkt, utan att invänta implementering eller andra anvisningar från nationella myndigheter. I *Van Gend & Loos* fastslog EUD doktrinen med motiveringen att unionsrätten avser att skapa rättigheter för enskilda som de nationella domstolarna är skyldiga att skydda.¹⁴⁹ EUD uttryckte en koppling mellan mekanismer för *private enforcement* och rättsregler som bärare av rättigheter för enskilda. Domstolen förklarade att rättsreglerna utgör en – av enskilda pådriven – effektiv kontroll av medlemsstaterna vilken kompletterar grundfördragets mekanismer för *institutional enforcement*, t.ex. regler om fördragsbrott.¹⁵⁰

För att en rättsregel ska tillerkännas direkt effekt måste den vara klar och precis samt ovillkorlig.¹⁵¹ I *Van Duyn* uttalade EUD att även direktivbestämmelser måste kunna ha direkt effekt. Direktivens ändamålsenliga verkan kunde annars komma att försvagas eller helt förloras.¹⁵² Till detta lade EUD senare att direktiv kan ha direkt effekt eftersom en medlemsstat inte bör kunna undgå att förmedla en rättighet som tillförsäkras enskilda genom ett direktiv genom att underlåta att implementera direktivet.¹⁵³

Redan tidigt lade således EUD grunden för en utveckling mot fokus på att ge EU-rätten avsedd effekt i medlemsstaterna – och möjliggöra detta även i de fall där aktuella rättsakter inte uppfyller kraven för att ha direkt effekt. Direkt effekt är inte längre enbart ett medel för att skydda enskildas rättsställning.

¹⁴⁷ Södergren (2009) s. 230 f. För ett tidigt exempel på ett sådant ställningstagande se *Simmenthal* 1978 p. 24.

¹⁴⁸ Bergström & Hettne (2014) s. 403.

¹⁴⁹ *Van Gend & Loos* 1963.

¹⁵⁰ Hettne & Otken Eriksson (2011) s. 22 f.

¹⁵¹ Reichel (2006) s. 64 f.

¹⁵² *Van Duyn* 1974 p. 12.

¹⁵³ *Ratti* 1979 p. 21 ff.

EUD har i flera fall försökt se till att EU-rätten får fullt genomslag på den nationella nivån.¹⁵⁴ På så sätt kan doktrinen om direkt effekt ses som starten för en utveckling mot ett säkerställande av EU-rättens fulla genomslag.

Verkan av doktrinen om direkt effekt säkerställs genom att den kompletteras av principen om unionsrättens företräde, vilken i sin tur har sin grund i lojalitetsprincipen i artikel 4.3 FEU. Företrädesprincipen slogs fast i rättsfallet *Costa mot E.N.E.L.*, där EUD uttalade att unionsrätten är en autonom rättsordning med vilken nationella bestämmelser inte kan stå i konflikt.¹⁵⁵ Ensidigt beslutade nationella rättsregler kan inte göras gällande om de står i strid med vad medlemsstaterna gemensamt överenskommit.¹⁵⁶ Detta omfattar varje bestämmelse i en nationell rättsordning eller varje lagstiftningsförvaltnings- eller domstolspraxis som kan leda till att unionsrättens verkan försvagas.¹⁵⁷ Att unionsrättsliga regler ska ha företräde framför nationell rätt innebär att samtliga domstolar i en medlemsstat har en skyldighet att ge dessa regler effekt, om nödvändigt genom att åsidosätta nationell rätt som strider mot dessa.¹⁵⁸ I senare praxis från EUD och genom Lissabonfördragets inträde har denna skyldighet utsträckts och gäller idag även nationella myndigheter.¹⁵⁹ Att även myndigheter har en skyldighet att säkerställa att EU-rätten följs kan medföra svårigheter på det nationella planet. Eftersom de nationella förvaltningsmyndigheterna organisatoriskt befinner sig under regeringen och står i ett beroendeförhållande till denna, verkar de under dubbla eller ibland multipla lojaliteter – gentemot EU, den egna regeringen och andra samarbetspartner inom den europeiska förvaltningen. Det bör emellertid stå klart att lojaliteten mot EU ska anses ha företräde.¹⁶⁰

Viktigt att påpeka i det här sammanhanget är att skyldigheten att ge unionsrätten företräde och att ge effekt åt dess bestämmelser avser både materiella och processuella nationella regler.¹⁶¹ Som påpekats ovan i avsnitt 5.2.2 innehåller EU-rätten få bestämmelser som avser att reglera processrättsliga frågor. Företrädesprincipen får således av naturliga skäl större betydelse i fråga om materiella regler, trots att den är generellt tillämplig.

¹⁵⁴ Hettne & Otken Eriksson (2011) s. 224.

¹⁵⁵ *Costa mot E.N.E.L.* 1964.

¹⁵⁶ Hettne & Otken Eriksson (2011) s. 173 ff.

¹⁵⁷ *Simmenthal* 1978 p. 22; Bergström & Hettne (2014) s. 117.

¹⁵⁸ Reichel (2006) s. 85 ff.

¹⁵⁹ Jfr avsnitt 3.2.

¹⁶⁰ Bergström & Hettne (2014) s. 405.

¹⁶¹ Reichel (2006) s. 117.

5.2.3.2 EU-konform tolkning

En konsekvens av principen om lojalt samarbete är principen om konform tolkning som är av betydelse för att säkerställa EU-rättens enhetliga tolkning. Principen växte fram som ett komplement till doktrinen om direkt effekt och har haft särskild betydelse för medlemsstaternas tillämpning av direktivbestämmelser. Befinner sig nationella bestämmelser inom EU-rättens tillämpningsområde ska de tolkas EU-konformt, vilket innebär att de ska tolkas mot bakgrund av rättspraxis från EUD, allmänna rättsprinciper och internationella avtal som EU ingått. Skyldigheten att tolka nationell rätt mot bakgrund av EU-rätten gäller både domstolar och andra offentliga organ.¹⁶² I målet *Pfeiffer m.fl.* uttalade EUD att principen inte är begränsad till tolkningen av nationella bestämmelser som antagits för att införliva ett direktiv, utan ”den kräver även att den nationella domstolen beaktar hela den nationella rätten för att bedöma i vilken mån den kan tillämpas utan att det leder till ett resultat som strider mot det som eftersträvas genom direktivet”.¹⁶³ Ofta leder principen till att de två principerna om direkt effekt och unionsrättens företräde inte aktualiseras överhuvudtaget. Att tolka en bestämmelse EU-konformt är i vissa fall inte möjligt, till exempel för att bestämmelsen med hänsyn till sin ordalydelse är så pass tydlig att en tolkning som överensstämmer med EU-rätten inte går att göra utan att den tolkas mot sin lydelse, *contra legem*. Sådana tolkningar skulle strida mot kravet på rättssäkerhet.¹⁶⁴ Det tidigare överklagandeförbudet i JaktF utgjorde ett typexempel på en bestämmelse som enligt sin ordalydelse knappast går att tolka EU-konformt. Därför aktualiseras i det fallet principerna om direkt effekt och unionsrättens företräde, tillsammans med EU-rättens effektiva genomslag.

5.2.4 Kort sammanfattning

Rätten till domstolsprövning så som den ser ut i EU är uppbyggd av flera beståndsdelar; vissa av delarna utgör en vidareutveckling av någon annan beståndsdel vilket innebär att de i vissa avseenden överlappar varandra. Detta gör det svårt att fastställa vad rättigheten generellt innebär, även om vissa hållpunkter eller hörnstenar kan identifieras. Det närmare innehållet måste fastställas av EUD, vars praxis således är väldigt betydelsefull för att kunna dra några slutsatser rörande rätten till domstolsprövning för miljöorganisationer vid licensjaktbeslut, men också generellt.

¹⁶² Bergström & Hettne (2014) s. 413 f.

¹⁶³ *Pfeiffer m.fl.* 2001 p. 115.

¹⁶⁴ Bergström & Hettne (2014) s. 414 f.

Doktrinen om direkt effekt och andra rättsprinciper har utvecklats från att till en början utgöra ett medel för att säkra enskildas rättigheter till att nu också användas för att bidra till säkerställandet av EU-rättens effektiva verkan i medlemsstaterna. När man talar om EU-rättens effektiva verkan måste man således ha i åtanke att den principen knappast går att sträva mot att uppfylla om inte övriga EU-rättsliga principer tolkas med just detta ändamål i åtanke. Principen om effektiv verkan tycks utgöra den ”ultimata” principen eller om man så vill, en ”restprincip”, till vilken man kan hänvisa även om en bestämmelse saknar direkt effekt, inte kan tolkas EU-konformt eller avser en rättighet eller ett intresse som saknar en specifik bärare eller beskyddare.

Det kan konstateras att rätten till domstolsprövning genom tolkning och tillämpning i EUD kommit att bli omfattande och ställa höga krav på medlemsstaterna och deras nationella processuella regler.

6 Domstolsprövning i svensk förvaltningsprocess

I de två följande avsnitten redogörs för de svenska förvaltningsdomstolarnas roll i förvaltningsprocessen och den svenska anpassningen till europarättens krav på domstolsprövning. vad gäller anpassningen till europarätten tas avstamp i 1980-talets fällande domar från Europadomstolen, då den europarättsliga påverkan började göra sig som mest påmind.¹⁶⁵

6.1 Anpassning till europarättsliga krav på domstolsprövning

Under 1980-talet blev det uppenbart att det svenska systemet för överklaganden inte korresponderade med europarätten. Systemet med överprövning av förvaltningsbeslut hos högre myndighet eller hos regeringen ansågs vara lika fullgott som prövning i domstol och hade dittills inte vållat några problem. Utvecklingen startade med rättsfallet Sporrong och Lönnroth 1982. I fallet hade klaganden ingen möjlighet att erhålla domstolsprövning av regeringens beslut om expropriationstillstånd. Europadomstolen konstaterade att detta kränkte klagandens egendomsskydd – en civil rättighet – och därmed artikel 6 EKMR. Sporrong och Lönnroth var bara början på en lång rad rättsfall där Europadomstolen konstaterade att Sverige bröt mot artikel 6.1 EKMR eftersom regeringen var sista och ibland även enda instans i en rad förvaltningsrättsliga tvister.¹⁶⁶ Möjlighet till domstolskontroll saknades i det svenska systemet.

Svaret på denna kritik blev rättsprövningslagen, som tillkom 1988. Lagen utgjorde ett instrument för att få förvaltningsbeslut prövade i domstol, dock inte genom överklagande till lägsta allmänna förvaltningsdomstol utan genom rättsprövning i Regeringsrätten (nuvarande HFD).¹⁶⁷

I mitten av 1990-talet kom så Lassagårdsfallet¹⁶⁸ upp till prövning. Fallet belyser hur europarätten påverkade den svenska förvaltningsprocessens utveckling och domstolsprövningens del i denna. Bolaget Lassagård hade

¹⁶⁵ För utvecklingen före 1980-talet hänvisas till t.ex. Magnus Sjöbergs ”Den långa vägen till en generell regel om domstolsprövning av förvaltningsbeslut”, se Sjöberg (2005).

¹⁶⁶ Pudas 1987, Bodén 1987, Tre Traktörer 1989, Allan Jacobsson 1989, Håkansson och Sturesson 1990, Mats Jacobsson 1990, Skärby 1990 och Fredin 1991.

¹⁶⁷ Warnling-Nerep (2011a) s. 32 f.

¹⁶⁸ RÅ 1997 ref. 65.

ansökt om arealstöd inom ramen för jordbrukspolitik i EU. Ansökan avvisades av länsstyrelsen i Hallands län på grund av att den kommit in för sent. Bolaget överklagade avvisningsbeslutet till Jordbruksverket som avlog överklagandet med hänvisning till att beslutet inte kunde överklagas. När målet togs upp i HFD konstaterade domstolen att EUD tidigare uttalat att den som påstår sig ha ett på EU-rätt grundat anspråk har rätt att få sin sak prövad i domstol och att kravet på rättslig kontroll reflekterar en allmän princip inom unionsrätten som blivit inskriven i artiklarna 6 och 13 i EKMR. Enligt artikel 6 FEU ska unionen respektera de grundläggande rättigheterna såsom de garanteras i EKMR. Att artikel 6 EKMR stadgar att var och en är berättigad till opartisk rättegång inför en oavhängig och opartisk domstol för prövning av dennes civila rättigheter och skyldigheter, ansågs enligt HFD tala starkt för att bolaget hade rätt att få sin ansökan prövad i domstol. Dessutom är det endast domstol som kan använda sig av förfarandet med att inhämta förhandsavgörande från EUD. Förbudet mot domstolsprövning skulle motverka en enhetlig tillämpning av EU:s förordningar om jordbruksprodukter. HFD fann mot denna bakgrund att bestämmelserna i 33 § jordbruksförordningen om förbud mot överklagande av Jordbruksverkets beslut inte var förenligt med EU-rättens allmänna rättsprinciper, varför EU-rätten hade företräde.

Efter Lassagård infördes en generell princip om överprövning i allmän förvaltningsdomstol i 22 a § FL. Regleringen innebär att förvaltningsrätt anvisas som behörig domstol då svenska specialförfattningar saknar bestämmelser om domstolsprövning eller då sådana bestämmelser finns men är otillräckliga med avseende på artikel 6 EKMR och europarätten samtidigt kräver domstolsprövning. Förutom att utpeka behörig domstol syftar bestämmelsen också till att lösa negativa kompetenskonflikter mellan allmänna domstolar och allmänna förvaltningsdomstolar. Bestämmelsen förutsätter dock att beslutet är överklagbart och att den som vill överklaga har klagorätt, vilket regleras av den allmänna bestämmelsen i 22 § FL i första hand, men som i realiteten närmare bestäms av i praxis utbildade principer.¹⁶⁹ Såväl 22 a § som 22 § FL ska enligt 3 § FL alltid tillämpas om det behövs för att tillgodose rätten till domstolsprövning av civila rättigheter och skyldigheter enligt EKMR.

Praxis gällande 22 § FL har inneburit utvidgade möjligheter till prövning och mer generösa bedömningar av klagorätt och den nära sammanhängande frågan om besluts överklagbarhet. Det finns ingen uttrycklig reglering av vilka beslut som är överklagbara och det har hävdats att det i praktiken är det inte alltid möjligt att överhuvudtaget skilja överklagbarhet från klagorätt, eftersom prövningen i båda fallen beror på vilka verkningar beslutet har.¹⁷⁰ Det är inte

¹⁶⁹ Prop. 1997/98:101 s. 1; Warnling-Nerep (2015) s. 154 ff.

¹⁷⁰ Hellners & Malmqvist, Förvaltningslagen (31 maj 2010, Zeteo), kommentaren till 22 § under rubriken Paragrafens ändamål. Enligt författaren bör en sådan uppdelning emellertid kunna göras, och skulle också kunna vara värdefull i en diskussion om europarättslig påverkan.

möjligt att i det här sammanhanget närmare redogöra för praxis kring ett förvaltningsbesluts överklagbarhet och dess förhållande till klagorätten.¹⁷¹ Värt att nämna är dock att avgörande betydelse har kommit att tillmätas ett besluts faktiska verkningar snarare än hur ett beslut är utformat¹⁷² och att även annan än den som är part kan tillerkännas klagorätt¹⁷³. Warnling-Nerep menar att sådana extensiva tolkningar som HFD gjort mycket väl kan vara en förutsättning för att Sverige ska uppfylla europarättens krav på domstolsprövning.¹⁷⁴ Det faktum att ett beslut riktar sig mot allmänheten och inte mot en bestämd person utgör i sig inte något hinder för överklagbarhet. 22 § FL förutsätter också att sådana beslut kan vara överklagbara. Huvudregeln är dock att sådana beslut inte kan överklagas annat än om det är särskilt föreskrivet.¹⁷⁵

År 2006 tillkom nya RPL som ersatte den tidigare lagen om rättsprövning från 1988. Den nya lagen anknyter direkt till den enskildes rättigheter och skyldigheter enligt artikel 6 EKMR och möjliggör överklagande av regeringsbeslut som innefattar prövning av den enskildes rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i konventionen.¹⁷⁶ Lagens 2 § ger miljöorganisationer särskild klagorätt under förutsättning att det aktuella beslutet rör sådana tillståndsbeslut som omfattas av Århuskonventionens artikel 9.2. Bestämmelsen avgränsar kretsen klagoberättigade organisationer ytterligare genom att hänvisa till 16 kap. 13 § MB.¹⁷⁷ Darpö menar att hänvisningen till artikel 9.2 fungerar som ett (icke önskvärt) överklagandeförbud. Bestämmelsens lydelse är sådan att det inte går att tolka in klagorätt för miljöorganisationer i enlighet med kraven som uppställdes i *Den slovakiska brunbjörnen* i de fall en handling eller underlåtenhet faller under Århuskonventionens artikel 9.3 i stället för artikel 9.2. Darpö anser att 2 § RPL bör omformuleras så att även regeringsbeslut vilka omfattas av artikel 9.3 Århuskonventionen täcks in.¹⁷⁸

Miljöorganisationer bör även ha klagorätt enligt 1 § RPL under förutsättning att det överklagade beslutet rör prövning av enskilds civila rättigheter eller skyldigheter.¹⁷⁹ Ett exempel som indikerar detta är följande uttalande från HFD:

¹⁷¹ För en sådan redogörelse hänvisas till t.ex. SOU 2010:29 s. 621 ff. och Warnling-Nerep (2015) s. 129 ff. Klagorätt enligt 22 § FL har behandlats ovan i kapitel 4.3 i samband med att miljöorganisationers klagorätt diskuteras.

¹⁷² Se t.ex. RÅ 2004 ref. 8 och RÅ 2007 ref. 7.

¹⁷³ Se t.ex. RÅ 2006 ref. 9.

¹⁷⁴ Warnling-Nerep: (2011b) s. 121.

¹⁷⁵ Strömberg & Lundell (2014) s. 205.

¹⁷⁶ SOU 2010:29 s. 81 f.

¹⁷⁷ Warnling-Nerep (2011a) s. 111.

¹⁷⁸ Darpö (2013) s. 502 f.

¹⁷⁹ Warnling-Nerep (2011a) s. 111.

Det klandrade beslutet innefattar, såvitt avser Elöverkänsligas Riksförbund, inte någon sådan prövning av enskilda civila rättigheter och skyldigheter som avses i 1 § rättsprövningslagen. Inte heller är förbundet en sådan miljöorganisation som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken. Förbundets ansökan om rättsprövning ska därför avvisas.¹⁸⁰

Rättsprövningen innebär att HFD undersöker om ett beslut strider mot någon rättsregel. Prövningen omfattar både sak- och rättsfrågor samt offentligrättsliga principer. Bedöms ett beslut vara rättsstridigt ska det enligt 7 § RPL upphävas, men kan inte ändras. En rättsstridighet kan ha sin grund både i EKMR och i EU-rätten då dessa utgör en del av den svenska rättsordningen.¹⁸¹

Det svenska systemet har genom den här beskrivna utvecklingen gjort en helomvändning. Det har gått *från* den oskrivna huvudregeln att förvaltningsbeslut i sista hand alltid kunde överklagas till regeringen – med tillägg av en rad överklagandeförbud och specialregler där förvaltningsmyndigheter utpekades som enda besvärinstans – *till* en ordning där utgångspunkten är att förvaltningsbeslut numera normalt överklagas till förvaltningsrätt i enlighet med 22 a § FL.

Värt att notera är att den utveckling som skett sedan 1980-talet berott på kraven i EKMR, inte EU-rättsliga krav. Eftersom den EU-rättsliga rätten till domstolsprövning sannolikt är vidare än konventionens hade emellertid en sådan utveckling krävts även om Sverige inte fällts inför Europadomstolen.

6.2 Förvaltningsdomstolarna som kontrollmakt

I Sverige har rättskipning och förvaltning traditionellt sett jämförts då båda funktionerna under lång tid utövades av kungen. Något behov att avgränsa dessa från varandra förelåg därför inte. Domstolsprövning ansågs inte utgöra en rättssäkerhetsgaranti i sig, varför det ansågs fullt tillräckligt med en överprövning av förvaltningsbeslut i högre förvaltningsmyndighet eller i sista hand hos regeringen. Domstolarna har som en följd av detta historiskt sett spelat en relativt liten roll i att kontrollera den utövande maktens förhållanden.¹⁸² I andra länder är syftet med domstolsprövningen brukligen att kontrollera om förvaltningen har utövat sin makt under lagarna och om grundläggande rättsstatliga principer har iakttagits. Ett sådant förfarande anknyter tydligt till uppfattningen om domstolarnas roll som kontrollerande

¹⁸⁰ RÅ 2009 not. 167.

¹⁸¹ Warnling-Nerep (2011a) s. 131 ff.

¹⁸² Warnling-Nerep (2008) s. 34; Warnling-Nerep (2011a) s. 23.

makt i en rättsstat¹⁸³.¹⁸⁴ När de särskilda förvaltningsdomstolarna tillkom, och utövade egen dömande makt, behövde däremot dessas kompetens avgränsas – både mot kungens makt och mot de allmänna domstolarnas befogenhet att döma i förvaltningsmål.¹⁸⁵

När den svenska förvaltningsprocessen genom anslutning till EU och införlivande av EKMR kommit att ingå i en ny rättslig kontext har domstolarnas normprövning och granskning av lagstiftaren blivit mer framträdande. Kontrollfunktionen har också blivit viktigare för att kunna fastställa vilka rättigheter enskilda kan göra gällande inför sina nationella rättsordningar.¹⁸⁶ Förvaltningsdomstolarnas roll som kontrollorgan är därför idag ganska framträdande. De har till huvudsaklig uppgift att överpröva förvaltningsmyndigheternas och regeringens (dvs. den verkställande maktens) beslut för att skydda enskilda mot sådana ingripanden från den offentliga makten som inte är rättsenliga och att se till att enskilda kan genomdriva sina lagligen tillförsäkrade rättigheter gentemot stat och kommun. Även om förvaltningsmyndigheterna också kan sägas ha till uppgift att se till att avsikterna bakom de materiella reglerna får genomslag i samhället, har förvaltningsdomstolarna knappast någon skyldighet att delta i denna rättsskapande uppgift. Legalitetsprincipen verkar också återhållande på möjligheterna att skapa normer som inte har någon grund i författningstext, varför förvaltningsdomstolarnas rättsskapande funktion inte är lika framträdande som den rättsskyddande.¹⁸⁷ De svenska förvaltningsdomstolarna har kompetens att i sin överprövning bedöma både lagligheten och lämpligheten av ett överklagat beslut och kan således göra en omfattande kontroll av förvaltningsmyndigheternas utövande av sin offentliga makt.¹⁸⁸ Denna vidsträckt kompetens har på sina håll blivit ifrågasatt eftersom domstolarna riskerar att inte uppfattas som ett fristående kontrollorgan, utan som en del av förvaltningen.¹⁸⁹

Förvaltningsmyndigheterna är självständiga i förhållande till regeringen och utövar sin verksamhet under straffansvar och under kontroll av JO och JK. Det är därför inte helt främmande att ifrågasätta om det verkligen behövs en ytterligare kontroll av förvaltningen genom att förvaltningsbeslut kan domstolsprövas.¹⁹⁰ Till följd av europarättens krav på domstolsprövning har dock det svenska systemet i princip blivit tvingat att utvecklas i en riktning som inneburit att svenska domstolar fått en starkare ställning som kontrollmakt. 22

¹⁸³ Jfr avsnitt 3.1.

¹⁸⁴ Reichel (2010) s. 28.

¹⁸⁵ Warnling-Nerep (2008) s. 34; Warnling-Nerep (2011a) s. 23.

¹⁸⁶ Reichel (2010) s. 98 f.

¹⁸⁷ Södergren (2009) s. 154 f.

¹⁸⁸ SOU 2010:29 s. 601.

¹⁸⁹ Reichel (2010) s. 99.

¹⁹⁰ Wennergren (1995) s. 69.

a § och 3 § 2 st. FL innebär att det numera föreligger en generell rätt för enskilda till överprövning av förvaltningsbeslut i förvaltningsdomstol. En naturlig följd av detta blir också att förvaltningsdomstolarnas roll som beskyddare av det EU-rättsliga systemet har blivit tydligare.¹⁹¹

6.3 Europarättens inverkan på frågan om domstolsprövning av licensjaktbeslut

6.3.1 Förslag om införande av domstolsprövning

Till följd av den kritik som EU-kommissionen riktat mot Sverige i frågan om domstolsprövning av licensjaktbeslut¹⁹², gav regeringskansliet i maj 2015 en utredare i uppdrag att föreslå en rättssäker process för överprövning av länsstyrelsens beslut om jakt efter stora rovdjur. En sådan process skulle vara förenlig med EU-rätten och andra internationella åtaganden. Uppdraget redovisades i oktober 2015 i promemorian ”Överprövning av beslut om skyddsjakt och licensjakt för vissa rovdjur”.¹⁹³

Utredaren konstaterade att ordningen med överklagandeförbud i och för sig inte stred mot Århuskonventionen eftersom artikel 9.3 i konventionen uttryckligen medger ett administrativt förfarande som alternativ till domstolsprövning. Överprövningen hos Naturvårdsverket skulle därför uppfylla konventionens krav. Utredaren ansåg vidare att Naturvårdsverket formellt uppfyller de krav som uppställs i artikel 9.4. Med hänvisning till principen om EU-rättens ändamålsenliga verkan och avsaknaden av ett effektivt rättsligt skydd inom ett område som omfattas av EU-rätten ansåg utredaren emellertid att ordningen med överklagandeförbud av Naturvårdsverkets beslut stred mot EU-rätten. Utredaren menade att Naturvårdsverket saknade möjlighet att begära förhandsavgörande från EUD i enlighet med artikel 267 FEUF och att institutet utgör ett viktigt medel för att säkerställa EU-rättens ändamålsenliga verkan.¹⁹⁴

I promemorian diskuterades som alternativ till domstolsprövning inrättandet av en nämnd för överprövning av jaktbeslut under ledning av en lagfaren

¹⁹¹ Warnling-Nerep (2015) s. 29 ff. och s. 42.

¹⁹² Se kapitel 2.1.

¹⁹³ Promemoria N2015/07181 s. 2.

¹⁹⁴ Promemoria N2015/07181 s. 39 ff.

domare och i vilken partsintressenter deltar. Detta alternativ ansågs emellertid av flera skäl inte lämpligt. Bland annat ansåg utredaren att en nämnd troligen inte skulle uppfylla europarättens krav. En nämnd som i huvudsak är partssammansatt ses troligen inte som en domstol ur europarättsligt perspektiv. Nämnden skulle således på samma sätt som Naturvårdsverket vara förhindrad att inhämta förhandsavgörande från EUD och dess överprövning skulle därmed inte vara förenlig med EU-rättsliga krav. Utredaren anförde vidare att det skulle strida mot rättsskyddsprincipen. Systemet med nämnd skulle nämligen, med hänsyn till 3 § FL och EKMR, kunna leda till en parallell process i domstol, vilket skulle strida mot likvärdighetsprincipen^{195 196}.

I stället föreslog utredaren således att länsstyrelsens beslut om licensjakt av rovdjur ska kunna överprövas av förvaltningsdomstol för att uppfylla EU-rättens krav på domstolsprövning och effektiva rättsmedel. Eftersom det rör sig om ärenden som ska handläggas skyndsamt och för att det snabbt ska kunna växa fram en stabil praxis föreslogs också att alla beslut ska överklagas till och en och samma förvaltningsrätt, Förvaltningsrätten i Stockholm. Då Naturvårdsverkets egna beslut om licensjakt överklagas är det Förvaltningsrätten i Stockholm som överprövar. Med hänsyn till att Naturvårdsverket även fortsättningsvis kommer att kunna välja att ta beslut om licensjakt själv, var det enligt utredningen angeläget att samma domstol överprövar ärendet, oavsett om det är Naturvårdsverket eller länsstyrelsen som är första instans.¹⁹⁷

6.3.2 HFD 2015 ref. 79

I december 2015 fastslog HFD i rättsfallet HFD 2015 ref. 79 att överklagandeförbudet i 58 § JaktF står i strid med unionsrätten såvitt gäller beslut om jakt efter en art som skyddas av art- och habitatdirektivet eftersom EU-rätten kräver att frågan om förpliktelserna enligt direktivet är uppfyllda på nationell nivå måste kunna prövas i domstol.

6.3.2.1 Prövningen i de lägre instanserna

Förvaltningsrätten i Karlstad beslutade den 8 januari 2015 att inhibera Länsstyrelsen i Värmlands läns beslut om licensjakt efter varg. Föreningen

¹⁹⁵ Rättsskyddsprincipens och dess två beståndsdelars innebörd, likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen, har behandlats i avsnitt 5.2.2.

¹⁹⁶ Promemoria N2015/07181 s. 45 och 53 ff.

¹⁹⁷ Promemoria N2015/07181 s. 68 ff.

Nordulvs överklagande tilläts med motivering att det är tveksamt om överklagandeförbudet i 58 § JaktF var förenligt med EU-rätten.¹⁹⁸

Kammarrätten i Göteborg undanröjde den 15 januari förvaltningsrättens beslut. Den ansåg inte att det funnits skäl för förvaltningsrätten att ta upp föreningens överklagande till prövning. Kammarrätten framhöll att EUD gjort bedömningen att artikel 9.3 i Århuskonventionen inte har direkt effekt, men att det ankommer på de nationella domstolarna att så långt möjligt tolka nationell rätt på sådant sätt att den stämmer överens med målen i Århuskonventionen och målet att säkerställa ett effektivt domstolsskydd. Enligt kammarrätten lämnade 58 § i JaktF inget utrymme för någon annan tolkning än att Naturvårdsverkets beslut i ett överklagat ärende inte kan överklagas. Dessutom framhöll kammarrätten att varken Århuskonventionens bestämmelser eller annan unionsrätt föreskriver att rättslig prövning måste ske i domstol.¹⁹⁹

6.3.2.2 Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

HFD hade således att bedöma om Naturvårdsverkets beslut om licensjakt efter varg, som fattats efter överklagande av länsstyrelsens beslut, kunde överklagas till domstol, trots att ett sådant beslut enligt 58 § JaktF inte fick överklagas.

Föreningen Nordulvs yrkande om att inhämta förhandsavgörande från EUD avslogs av HFD med hänvisning till att målet kunde avgöras med ledning av befintlig praxis.

HFD konstaterade att rätt till domstolsprövning är en allmän rättsprincip som delvis kommer till uttryck i fördragen. Artikel 4.3 FEUF anger att medlemsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att de skyldigheter som följer av unionsrättslig lagstiftning fullgörs. Enligt artikel 19.1 FEUF ska medlemsstaterna säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom unionsrättsliga områden och artikel 47 i rättighetsstadgan anger att var och en vars unionsrättsliga rättigheter kränks har rätt till ett effektivt rättsmedel inför domstol.

HFD gick därefter över till själva sakfrågan och konstaterade inledningsvis att art- och habitatdirektivet inte innehåller några bestämmelser om rättslig prövning av medlemsstaternas genomförande av direktivet.

¹⁹⁸ Förvaltningsrätten i Karlstad mål 71-15.

¹⁹⁹ Kammarrätten i Göteborg mål 129-15.

Av avgörandet i *Den slovakiska brunbjörnen* följer att det ankommer på den nationella domstolen att tolka den nationella rätten för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd. En miljöskydds förening ska således ges möjlighet att väcka talan vid domstol mot ett administrativt beslut som kan strida mot unionens miljölagstiftning. HFD framhöll att avgörandet inte rörde en situation då nationell rätt innehöll ett formligt överklagandeförbud, men ansåg att kraven på tolkningen av nationella processregler har sin grund i principen om unionsrättens ändamålsenliga verkan. Principen kan innebära att en domstol har att bortse från processuella hinder i nationell lagstiftning som står i konflikt med klara unionsrättsliga förpliktelser. Enligt HFD måste detta avgörande och avgörandet i mål C-127/02 *Waddenzee* – i vilket EUD uttalade att ett direktivs ändamålsenliga verkan skulle förloras om enskilda förhindras att åberopa direktivet inför domstol – innebära att miljöorganisationer kan göra gällande rättigheter baserade på art- och habitatdirektivet.

HFD uttalade vidare att samma rättsfall ger uttryck för att unionsrätten kräver ett effektivt domstolsskydd av rättigheter baserade på art- och habitatdirektivet. Enligt HFD stod det också klart att – för att direktivet ska ges en ändamålsenlig verkan – krävs det att enskilda kan åberopa art- och habitatdirektivet inför domstol och att nationella domstolar kan pröva om nationell rätt håller sig inom de gränser som artikel 16.1 i direktivet uppställer.

Unionsrätten ansågs således kräva att det måste kunna prövas i domstol huruvida de klara och ovillkorligt formulerade förpliktelserna i art- och habitatdirektivet har uppfyllts på nationell nivå. Att överklagandeförbudet i jaktförordningen innebär att förfarandet med förhandsavgörande från EUD enligt art 267 FEUF-fördraget inte kan användas förstärkte enligt HFD denna slutsats.

6.3.3 Ändring av instansordningen för ärenden om jakt efter varg och andra rovdjur

Efter att både utredaren i sin promemoria från 2015 och HFD bara två månader senare uttalat samma sak – beslut om licensjakt ska kunna bli föremål för prövning i domstol – beslutade regeringen i februari 2016 om en ny instansordning för ärenden om jakt efter de fem stora rovdjuren. Ändringen trädde i kraft den 1 april 2016 genom förordning (2016:125). Fortfarande stadgas i 58 § p. 1 JaktF att Naturvårdsverkets beslut i ett överklagat ärende inte får överklagas. I 58 § p. 3 har dock lagts till att länsstyrelsens beslut om jakt efter björn, varg, järv, lo eller kungsörn *inte* överklagas till

Naturvårdsverket, vilket innebär att sådana beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol i enlighet med 22 a § FL.

Förslag har efter detta lagts fram om att beslut om jakt ska kunna överklagas till en och samma förvaltningsrätt och att jaktförordningen bör ändras så att även beslut om jakt efter andra arter som är skyddade genom art- och habitatdirektivet ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.²⁰⁰

²⁰⁰ Promemoria N2016/02165/RS s. 2.

DEL FYRA

- Miljöorganisationer har rätt till domstolsprövning av förvaltningsbeslut med sin grund i EU-rättslig miljölagstiftning –

7 Avslutande diskussion

Den ovan företagna undersökningen har syftat till att mot bakgrund av den nyligen genomförda ändringen i svensk rätt avseende överklagande om licensjaktbeslut redogöra för miljöorganisationers rätt att överklaga sådana beslut till förvaltningsdomstol och grunderna för detta. Undersökningen har gjorts i två huvuddelar; en där gällande rätt avseende miljöorganisationers klagorätt granskats och en där rätten till domstolsprövning undersökts. De frågor som uppställdes i uppsatsens problemformulering har löpande besvarats ovan och ska inte i sin helhet upprepas här.

I följande avsnitt tas särskilt intressanta och relevanta iakttagelser som gjorts under skrivandet av uppsatsen upp och egna konstateranden och reflektioner beträffande det som framkommit framförs.

7.1 Klagorätt för att tillvarata allmänna intressen

För svenska miljöorganisationer har det varit svårt att få ett erkännande som en aktör med tillräckligt intresse för att få delta i processer som rör miljörättsliga frågor. De allmänna intressena tillvaratogs fram till miljöbalkens tillkomst av statliga myndigheter, länge endast Naturvårdsverket. Det föreligger också en skillnad i vid vilka situationer en miljöorganisationens intresse erkänts. I miljöbalken finns en uttrycklig bestämmelse om deras klagorätt medan det i stor utsträckning saknas sådan i miljörättslig lagstiftning utanför miljöbalken. I stället har miljöorganisationer som velat stoppa licensjakt efter varg – paradoxalt nog – behövt förlita sig på domstolarnas tolkning av bestämmelsen i 22 § FL för att få klagorätt.

Århuskonventionen innebär en omfattande tillgång till rättslig prövning för miljöorganisationer och annan berörd allmänhet. Genom EU-domstolens praxis gällande konventionen och de direktiv som antagits för att genomföra den i unionen har det klargjorts att miljöorganisationer kan ha kränkingsbara rättigheter enligt EU-rättslig miljölagstiftning. I *Trianel* erkändes miljöorganisationer tydligt som en aktör vars roll är att tillvarata allmänintressen och avgörandet i *Den slovakiska brunbjörnen* har inneburit att 22 § FL tolkats extensivt för att tillgodose ett effektivt skydd av rättigheter som följer av unionsrätten. HFD klargjorde 2012 att miljöorganisationer ska ges möjlighet att överklaga jaktbeslut som rör unionsrättsligt skyddade arter.

Det vore enligt min mening önskvärt med en ordning där organisationernas klagorätt, i fall där uttrycklig reglering av sådan saknas i aktuell speciallagstiftning, reglerades i ett annat lagrum än 22 § FL. En sådan generell reglering skulle högst troligt behöva klargöras och preciseras genom domstolsprövning på samma sätt som skett med 22 § FL, men skulle ha ett värde genom att tydligt erkänna miljöorganisationernas ställning. Visst kan man hävda att 22 § FL lämnar utrymme för vida tolkningar och att organisationernas intressen på det sättet ändå kan och har tillvaratagits och att en separat reglering därmed enbart skulle leda till en överlappande reglering eller innebära symbollagstiftning och oklarheter, till exempel enligt vilken bestämmelse klagorätten ska prövas. Enligt min mening bör det dock föreligga en viss skillnad i bedömningen av om en enskild fysisk person är berörd på så sätt att denna ska tillerkännas klagorätt respektive om en miljöorganisation ska tillerkännas sådan rätt. I det senare fallet bör fokus ofta komma att ligga på om det aktuella beslutet berör sådana allmänna intressen som inte har någon annan tydlig beskyddare än miljöorganisationer. Det vore av denna anledning önskvärt att reglera organisationernas klagorätt separat, med en uttrycklig skrivning om att sådan rätt ska tillerkännas dem när ett beslut rör allmänna intressen. Svårigheterna blir var gränsen ska dras eftersom ett system med *actio popularis* knappast är önskvärt, särskilt inte vid beslut om licensjakt som kräver skyndsam handläggning. En alltför vid klagorätt skulle i dessa fall kunna medföra en orimligt lång handläggningstid, där domstolens beslut inte får någon bäring på det aktuella fallet, exempelvis för att jaktsäsongen är över. En sådan problematik skulle emellertid kunna lösas genom att uppställa krav på miljöorganisationen på samma sätt som gjorts i miljöbalkens reglering om klagorätt.

Ändringen i jaktförordningen innebär att beslut om licensjakt nu överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Som tidigare påpekats medför detta inte någon utvidgning av miljöorganisationers klagorätt, vilken fortfarande regleras av 22 § FL. Däremot medför ändringen att de miljöorganisationer som idag har klagorätt enligt 22 § FL också har rätt att få det överklagade beslutet prövat i domstol. Ett sannolikt scenario är också att klagorätten för miljöorganisationer kommer att fortsätta att utvidgas, till stor del beroende på de krav Århuskonventionen uppställer avseende miljöorganisationer som beskyddare av allmänna intressen. Därtill kan läggas EU-rätten, vilken erkänt miljöorganisationer som möjliga bärare av rättigheter och som beskyddare av sådana allmänna intressen som unionsrättsliga bestämmelser ofta syftar till att värna.

En annan diskussion som kan föras med koppling till hur klagorätten för miljöorganisationer bör regleras rör de svenska förvaltningsdomstolarnas roll i det svenska rättssystemet. En reglering som den i 22 § FL kräver att dess närmare innehåll och tillämpningsområde klargörs genom praxis, vilket i sig

inte är något främmande för svensk rätt där domstolarna haft en tillbakadragen roll som kontrollmakt. Det går också att hävda att svenska domstolar inte alls skapar rätt i definitiv betydelse om man ser det i ett större, europarättsligt perspektiv. Den rätt som ”skapas” finns ju egentligen redan i europarättslig lagstiftning och är därmed också en del av den svenska rättsordningen. När svenska domstolar i sin praxis utvidgar miljöorganisationernas klagorätt, gör de detta för att EU-rätten kräver att europarättsligt grundade rättigheter ska kunna tillvaratas genom möjlighet till överprövning. Sett i ett europarättsligt perspektiv har således domstolarna en mer renodlad kontrollfunktion än om endast det strikt svenska perspektivet anläggs. Frågan är trots detta intressant. Hur långt är det lämpligt att domstolarna går i sitt skapande av rätt? När 22 § FL infördes hade lagstiftaren knappast räknat med att dess tillämpningsområde skulle utvidgas på det sätt som nu skett. Ur ett förutsebarhetsperspektiv kan också hävdas att bestämmelsens tillämpningsområde blivit svårt att överblicka. Kanske är det även mot denna bakgrund läge att reglera miljöorganisationernas rätt att överklaga beslut som regleras utanför miljöbalken separat. Det skulle kunna fungera som ett sätt att öka fokus domstolarnas roll som kontrollorgan och något minska dess rättsskapande funktion, samtidigt som vi får en tydligare och mer förutsebar lagstiftning.

Hur det än är med detta kan konstateras att miljöorganisationer fått en avsevärt bättre ställning i svensk rätt än vad som tidigare varit fallet, trots det svenska rättssystemets motsträvighet, och att detta beror på europarättens erkännande av miljöorganisationer som bärare av rättigheter och beskyddare av allmänna intressen. Det är troligt att området kommer att vara föremål för mer utveckling i utvidgande och klargörande riktning framöver.

7.2 EU-rätten öppnar dörren till domstolarna

Artikel 6 EKMR och Europadomstolens praxis kring artikelns tillämpning medför inte att miljöorganisationer därigenom kan hävda en rätt att överklaga beslut till domstol. Centralt i den bestämmelsen är att det ska röra sig om civila rättigheter och skyldigheter för att artikeln ska bli tillämplig. Europadomstolen har tolkat begreppet väldigt vidsträckt men det står klart att en miljöorganisations civila rättigheter inte berörs vid ett beslut om licensjakt efter varg. I de fallen rör det sig i stället om att tillvarata ett allmänintresse. Den svenska lagstiftaren fokuserade efter kritik från Europadomstolen på att uppfylla konventionens krav och undkomma ytterligare kritik. Fokus har därmed också varit riktat mot uppgiften att se till att enskildas civila rättigheter och skyldigheter kan domstolsprövas. Rättigheter som inte är att anse som

civila har till stor del hamnat i skymundan för detta och någon större utblick mot EU-rättsliga krav har inte gjorts – åtminstone inte i tillräcklig utsträckning.

De EU-rättsliga kraven på domstolsprövning är nämligen inte begränsade till en viss sorts rättigheter eller att endast skydda sådana rättigheter som tillkommer enskilda. Även sådana rättigheter som inte har någon tydlig bärare, ofta för att de på något sätt rör ett allmänintresse, ska skyddas. Även om rättighetsskyddet för enskilda är ett viktigt mål också för EU har dess krav på domstolsprövning kommit att omfatta fler situationer än EKMR. Detta är en konsekvens av hur principen om EU-rättens effektiva genomslag i medlemsstaterna utvecklats och krävt unionsrättens företräde i fler fall än tidigare; en utveckling som har haft stor påverkan på det miljörättsliga området i svensk rätt vilket tydliggörs av det som skett vad gäller licensjaktbeslut. Unionsrättens företräde tycks av EU-domstolen ses som i princip absolut. Företrädet påverkas inte av att en viss rättsakt påstås kränka grundläggande rättigheter i en medlemsstats författning eller principerna i medlemsstatens författningsstruktur. I stället är det endast rättighetsskyddet inom EU, vilket bygger på medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner, som erkänns. EU-rättens direkta effekt och företräde blir därmed beroende av en avvägning mellan intresset av EU-rättens effektiva genomslag på nationell nivå och andra skyddsvärda intressen vilka uttrycks i allmänna rättsprinciper.

För att säkerställa EU-rättens effektiva genomslag måste varje fråga som rör tolkning eller tillämpning av EU-rätt kunna prövas i nationell domstol. Även unionsbestämmelser som saknar direkt effekt och bestämmelser som på något sätt avser ett allmänintresse utan tydlig rättighetsbärare ska till följd av principen ges företräde framför nationell rätt. Detta innebär att rätten till domstolsprövning är väldigt vid, en utveckling som medlemsstaterna eventuellt inte förutsett då de blev en del av unionen. Det vidsträckta kravet har av EU-domstolen motiverats med att domstolsprövning är en gemensam konstitutionell tradition i medlemsstaterna. Enligt min mening innebär den utveckling som skett av rätten till domstolsprövning att utrymmet för medlemsstaternas nationella processuella autonomi minskar avsevärt. I avsaknad av unionslagstiftning ankommer det på varje medlemsstat att i sin interna rättsordning fastställa de processuella regler som ger ett effektivt skydd för enskildas rättigheter enligt unionsrätten. Syftet med det här arbetet har inte varit att närmare undersöka förhållandet mellan EU och dess medlemsstater i fråga om hur vidsträckta befogenheter EU tilldelats genom bland annat fördragen. I stället nöjer jag mig här med att konstatera att principen om effektivt genomslag innebär att även om uttrycklig EU-rättslig lagstiftning saknas på ett visst område, måste medlemsstaten anpassa sina processuella regler för att säkerställa EU-rättsliga bestämmelsers genomslag i medlemsstaten, vilket ofta innebär att anspråk grundade på sådana bestämmelser måste kunna bli föremål för prövning i domstol.

Diskussionen kring vargjakten handlar i slutändan om principen om EU-rättens ändamålsenliga verkan i förhållande till det strikta artskyddet i art- och habitatdirektivet förutsätter att beslut om undantag i enlighet med direktivet måste kunna överklagas till domstol. Denna fråga besvarade HFD jakande vilket ledde till att överklagandeförbudet i jaktförordningen togs bort till förmån för ett stadgande om överprövning i allmän förvaltningsrätt.

7.3 Att ta det säkra före det osäkra – Naturvårdsverkets eventuella ställning som domstol

Saken är emellertid enligt min mening inte färdigdiskuterad enbart genom att konstatera att EU-rätten ställer krav på prövning i domstol. Så är det utan tvekan. Det material som behandlats i det här arbetet visar tydligt att eftersom licensjaktbesluten har sin grund i EU-rättsliga bestämmelser måste de också kunna prövas i domstol. Det som emellertid inte belysts särskilt ingående är vilka organ som uppfyller kraven för att anses vara en domstol i EU-domstolens ögon. För svenskt vidkommande är alltså frågan om Naturvårdsverket enligt EUD skulle anses vara en domstol. HFD berörde inte frågan alls i sitt beslut från 2015. I promemorian från samma år belyses det dock. Utredaren konstaterar där att förvaltningsmyndigheten Naturvårdsverket *troligen* inte utgör en domstol i EU-rättslig mening och för i det sammanhanget en diskussion kring förfarandet med förhandsavgörande. En redogörelse för förhandsavgörandeinstitutets roll för kraven på de nationella organ som utför överprövningen av ett beslut har gjorts ovan i avsnitt 4.1.2.2 och ska inte upprepas här. Mot bakgrund av den redogörelsen ställer jag mig frågande till att HFD inte begärde förhandsavgörande från EUD angående Naturvårdsverkets ställning. HFD tycks inte ens ha reflekterat över möjligheten att Naturvårdsverket skulle kunna accepteras som en domstol i EU-rättslig mening. I stället konstaterade domstolen utan närmare diskussion att förfarandet med förhandsavgörande inte kunde användas. Det kan knappast anses helt klarlagt vilka krav som uppställs på nationella organ för att de ska anses vara domstolar i EU-rättslig mening och ett säkert svar på den frågan är det endast EUD som kan ge. Ett förhandsavgörande hade därför varit intressant.

Såväl HFD som utredaren i sin promemoria tycks redan från början vara inställda på att licensjaktbesluten bör kunna prövas i allmän förvaltningsdomstol och väjer därför för övriga, möjliga alternativ. Det är emellertid inte särskilt troligt att den svenska lagstiftaren varit omedveten om

den osäkerhet som råder kring Naturvårdsverkets ställning. Man tycks således ha tagit det säkra före det osäkra, valt den lätta vägen istället för den snåriga stigen. Genom att överprövning av licensjaktbesluten sker i allmän förvaltningsdomstol garanteras det att de europarättsliga kraven är uppfyllda. Alternativet med en nämnd som överprövningsinstans diskuterades tämligen kortfattat i promemorian från 2015 och avfärdades snabbt. Såväl EUD som Europadomstolen har emellertid godtagit flera svenska nämnder som domstolar, även partssammansatta sådana. Det hade därför mycket väl kunnat vara en väg att gå, om en mer ingående undersökning av EU:s inställning till nämnder som domstolar gjorts. Återigen snuddar diskussionen vid det som på många sätt är avgörande i hela diskussionen om domstolsprövning av licensjaktbeslut. Och återigen tycks resonemanget föras i en på förhand bestämd riktning, åt prövning i förvaltningsdomstol. Det hade varit önskvärt att i såväl utredningar som praxis på ett tydligt sätt förklara den osäkerhet som råder kring EU-rättsliga krav på de nationella organen och att man genom att införa prövning i förvaltningsdomstol – vilket eventuellt inte hade krävts – säkerställer att svensk rätt uppfyller europarättsliga krav.

7.4 Skilda krav medför svårigheter

Efter den här företagna undersökningen står det klart att svårigheterna kring miljöorganisationers klagorätt och deras tillgång till domstolsprövning till stor del kan förklaras av spänningsförhållanden mellan de olika internationella instrument och rättsordningar som aktualiseras. De krav som Sverige måste ta hänsyn till och följa kommer från två skilda håll; dels EU-rätt, dels genom regleringen i Århuskonventionen. Den olika synen på överprövning av beslut kan till viss del förklaras av att Århuskonventionen har tillgång till information och prövning för allmänheten i miljömål som huvudsyfte, medan EU:s krav inte är begränsade till miljörättsliga frågor, utan syftar till att säkerställa EU-rättens genomslag på alla områden där unionsrättslig lagstiftning finns.

Sverige har ratificerat Århuskonventionen och intar ställningen att svensk rätt redan före den 1 april 2016 uppfyllde konventionens krav på tillgång till rättslig prövning. Detta framgår exempelvis i svaret till kommissionen och i promemorian från 2015 och utgör enligt min mening ett korrekt synsätt. Det viktiga här är dock att påpeka att det gäller just *Århuskonventionens krav*. Konventionen ställer inga krav på att en överprövning måste ske i domstol, utan medger tvärtom uttryckligen att överprövning kan ske genom ett administrativt förfarande. De krav som i stället blir aktuella att diskutera för svensk del är de krav som finns i artikel 9.4 och om Naturvårdsverket kan anses uppfylla dessa. Detta har diskuterats ovan och diskussionen ska inte upprepas här. Det räcker med att konstatera att det enligt min mening är troligt

att en fortsatt överprövning i Naturvårdsverket skulle vara i enlighet med Århuskonventionens krav. Endast med hänvisning till konventionen kan miljöorganisationer således inte hävda någon rätt att få beslut om licensjakt prövade i (förvaltnings)domstol. Annorlunda blir det när också EU ställer krav, vilka inte helt och hållet korresponderar med konventionens.

Även EU har ratificerat Århuskonventionen och har antagit direktiv för att genomföra två av konventionens tre pelare i unionen. Något direktiv om tillgång till rättslig prövning har man emellertid inte kunnat enas om. Vid sidan av konventionens reglering gäller unionens övriga lagstiftning och allmänna rättsprinciper, som den här aktuella rätten till domstolsprövning och principen om EU-rättens effektiva genomslag. Dessa principer gäller av naturliga skäl även på miljöområdet och ställer till synes mer långtgående krav på överprövning av beslut än Århuskonventionen. Det finns indikationer på att det avgörande är att EUD kan fungera som den ultimata uttolkaren av EU-rätten. För att EUD ska kunna utöva en sådan funktion måste det nationella organ som överprövar ett beslut med EU-rättslig grund ha möjlighet att begära förhandsavgörande från EUD. Sverige har tolkat EU-rättens krav på domstolsprövning som att en prövning i Naturvårdsverket är helt utesluten. Det är en tolkning jag är benägen att hålla med om, även om jag gärna sett att det diskuterats mer ingående, vilket jag påpekat ovan.

Något förenklat kan man av det ovan sagda dra slutsatsen att om Sverige inte varit medlem i EU hade den tidigare ordningen med Naturvårdsverket som överklagandeinstans varit i linje med Sveriges internationella åtaganden. Att EU-rätten ställer mer långtgående krav än konventionen i fråga om domstolsprövning framstår för mig som tydligt. En diskussion om rätten till domstolsprövning av licensjaktbeslut kräver emellertid, som ovan diskuterats, att ett ytterligare steg tas. Oaktat vilka krav EUD skulle ställa i fråga om nationella organs vara eller icke-vara som domstolar står det klart att en ordning där EU har ratificerat Århuskonventionen men samtidigt ställer krav som inte korresponderar mot denna ger upphov till svårigheter för medlemsstaterna. Århuskonventionens medgivande av prövning i administrativ ordning tappar sin betydelse om EU-rätten samtidigt innebär att prövning i administrativ ordning inte är tillräckligt. Hur ska medlemsstaterna förhålla sig till detta när de ratificerat Århuskonventionen men samtidigt har en lojalitetsplikt gentemot EU, som också ratificerat konventionen men vars lagstiftning inte korresponderar mot konventionens? Troligen är svaret på detta att EU-rätten har företräde, men den något besynnerliga ordningen i relationen mellan Århuskonventionen och EU kvarstår emellertid.

7.5 En sista, avslutande kommentar

Det tidigare överklagandeförbudet i jaktförordningen innebar att – om endast rent inhemsk rätt tillämpades – det inte fanns någon möjlighet för miljöorganisationer att få till stånd en domstolsprövning av licensjaktbeslut. Miljöorganisationer kan i frågor om licensjakt inte stödja sig på 3 § FL för att få till stånd en domstolsprövning eftersom deras egna civila rättigheter inte berörs av ett sådant beslut. Regleringen i 22 a § FL gäller endast om reglering i speciallagstiftning saknas, vilket inte var fallet i frågan om licensjakt. RPL i sin tur hänvisar dels även den till civila rättigheter och skyldigheter enligt EKMR, dels är den särskilda klagorätten i 2 § endast tillämplig på vissa beslut; licensjakt är inte ett av dem.

Det kan konstateras att efter överklagandeförbudets upphävande har miljöorganisationer enligt svensk rätt en rätt att överklaga beslut om licensjakt efter varg till allmän förvaltningsdomstol. Det kan också konstateras att denna rätt, uppbyggd av klagorätt och rätt till domstolsprövning, utvecklats till följd av europarättsliga krav. Slutligen kan det konstateras att Sverige möjligen tolkat EU-rätten mer vidsträckt än behövt och att det knappast alls har förts ett resonemang kring Naturvårdsverkets eventuella ställning som domstol.

Sveriges vargtimme må vara över för den här gången genom ändringen i jaktförordningen; man bör ha tillfredsställt EU och kommissionen. Med tanke på att vargjakten är av känslig natur och att det finns två läger vilka intar fundamentalt olika ställning i frågan, lär den svenska lagstiftaren emellertid få fler tillfällen att grubbla över hur rättssystemet på bästa sätt ska hantera vargfrågan – fler vargtimmar är troligen att vänta.

Käll- och litteraturförteckning

Källor

Offentligt tryck

Sverige

Statens offentliga utredningar

- | | |
|-------------|--|
| SOU 1987:32 | För en bättre miljö. Betänkande av utredningen om miljövårdens organisation. |
| SOU 2010:29 | En ny förvaltningslag. |
| SOU 2012:22 | Mål för rovdjuren. Slutbetänkande av Rovdjursutredningen. |

Propositioner

- | | |
|-------------------|--|
| Prop. 1997/98:45 | Miljöbalk. |
| Prop. 1997/98:101 | Översyn av förvaltningsprocessen; En allmän regel om domstolsprövning av förvaltningsbeslut m.m. |
| Prop. 2004/05:65 | Århuskonventionen. |
| Prop. 2005/06:56 | En moderniserad rättsprövning, m.m. |
| Prop. 2006/07:95 | Ett utvidgat miljöansvar. |
| Prop. 2009/10:80 | En reformerad grundlag. |
| Prop. 2009/10:184 | Åtgärdsprogram och tillämpningen av miljökvalitetsnormer. |
| Prop. 2012/13:191 | En hållbar rovdjurspolitik. |

Övrigt material

Näringsdepartementets
promemoria, dnr N2015/07181

Överprövning av beslut om
skyddsjakt och licensjakt för vissa
rovdjur.

Näringsdepartementets
promemoria,
dnr N2016/02157/RS

Ändring av jaktförordningen och
förordningen om allmänna
förvaltningsdomstolars behörighet

L2014/2005
Landsbyggsdepartementet
2014-09-09

Svar på formell underrättelse
angående bristande tillgång till
rättslig prövning av jaktbeslut
(KOM:s ref C(2014) 4882,
ärendenummer 2014/1278).

Europeiska unionen

Chartre 4473/00

Draft Charter of Fundamental
Rights of the European Union.
Convent 49. Bryssel den 11 oktober
2000.

Formell underrättelse,
överträdelse nr 2014/2178

Europeiska kommissionens
formella underrättelse om
domstolsprövning av jaktbeslut,
överträdelse 2014/1278, C(2014)
4882 slutlig. 2014-07-10.

KOM(2003)624 slutlig

Förslag till Europaparlamentets och
rådets direktiv om tillgång till rättslig
prövning i miljöfrågor.

Elektroniska källor

Bengtsson, Bertil, Bjällås, Ulf,
Rubenson, Stefan &
Strömberg, Rolf

Miljöbalken. En kommentar, den 1
april 2015, Zeteo.
<www.wolterskluwer.se/zeteo>,
hämtad 2016-04-26.

Darpö, Jan
(cit. Darpö 2014a)

'Vargen och domstolscircusen 3 –
Om beslutsfattandet och
domstolskontrollen.' Infotorg
Juridik, publicerad 2014-12-30.
<<https://www5.infotorg.se/rb/premium/civilratt/miljoratt/article211079.ece>>, hämtad 2016-02-16.

Hellners, Trygve &
Malmqvist, Bo

Förvaltningslagen. Med
kommentarer, den 31 maj 2010,
Zeteo. Tredje upplagan.
<www.wolterskluwer.se/zeteo>,
hämtad 2016-04-26.

Naturskyddsföreningen
pressmeddelande

'Licensjakt på varg får äntligen
överklagas'. Publicerad 2015-12-18.
<[http://www.naturskyddsforeninge
n.se/nyheter/licensjakt-pa-varg-far-
antligen-overklagas](http://www.naturskyddsforeninge
n.se/nyheter/licensjakt-pa-varg-far-
antligen-overklagas)>, hämtad 2016-
04-12.

"Rättsstat"

Nationalencyklopedin,
<[www.ne.se/uppslagsverk/encyklop
edi/lang/rattsstat](http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklop
edi/lang/rattsstat)>, hämtad 2015-
03-11.

Sanchez, Daniel

'Eskil Erlandsson: Nu blir det
ordning och reda'. I: *Svensk Jakt*,
publicerad 2013-09-12.
<[http://svenskjakt.se/Start/Nyhete
r/2013/09/eskil-erlandsson-
gynnsam-bevarande-status-har-vi-
uppnatt/](http://svenskjakt.se/Start/Nyhete
r/2013/09/eskil-erlandsson-
gynnsam-bevarande-status-har-vi-
uppnatt/)>, hämtad 2016-04-12.

Svensk Jakt

'Landsbygdsministern: Olyckligt att
överklaga beslut om skyddsjakt',
publicerad 2013-03-08.
<[http://svenskjakt.se/start/Nyheter
/2013/03/landsbygdsministern-
olyckligt-att-overklaga-beslut-om-
skyddsjakt/](http://svenskjakt.se/start/Nyheter
/2013/03/landsbygdsministern-
olyckligt-att-overklaga-beslut-om-
skyddsjakt/)>, hämtad 2016-04-12.

Wennergren, Bertil &
von Essen, Ulrik

Förvaltningsprocesslagen m.m. En
kommentar, den 1 september 2015,
Zeteo. Sjätte upplagan.
<www.wolterskluwer.se/zeteo>,
hämtad 2016-04-26.

Litteratur

Andersson, Torbjörn (1997)

Rättsskyddsprincipen: EG-rätt och
nationell sanktions- och processrätt
ur ett svenskt civilprocessuellt
perspektiv. Uppsala 1997.

Bergström, Carl Fredrik &
Hettne, Jörgen (2014)

Introduktion till EU-rätten.
Lund 2014.

- Bernitz, Ulf (2010) Förhandsavgöranden av EU-domstolen. Svenska domstolars hållning och praxis. Sieps 2010:2. Stockholm 2010.
- Bernitz, Ulf & Kjellgren, Anders (2014) Europarättens grunder. Femte upplagan. Stockholm 2014.
- Dahlman, Christian (2010) Rätt och rättfärdigande: en tematisk introduktion i allmän rättslära. Andra upplagan. Lund 2010.
- Danelius, Hans (2015) Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. Femte upplagan. Stockholm 2015.
- Darpö, Jan (2010) 'Behövlig bakläxa i EU-domstolen'. I: *Europarättslig tidskrift* 2010 nr 1 s. 129-142.
- Darpö, Jan (2013) 'Rätten att klaga på miljöbeslut i EU-rättslig belysning. Del 2: Klagorätten utanför miljöbalken'. I: *Europarättslig tidskrift* 2013 nr 2 s. 481-506.
- Darpö, Jan (cit. Darpö 2014b) 'Article 9.2 of the Aarhus Convention and EU Law. Some Remarks on CJEU's Case-Law on Access to Justice in Environmental Decision-Making.' I: *Journal for European Environmental & Planning Law* 2014 nr 11 s. 367-391.
- Ekroth, Jesper (2001) JO-ämbetet. En offentligrättslig studie. Stockholm 2001.
- Epstein, Yaffa & Darpö, Jan (2013) 'The Wild Has No Words: Environmental NGOs Empowered to Speak for Protected Species as Swedish Courts Apply EU and International Environmental Law'. I: *Journal for European Environmental & Planning Law* 2013 volym 10 nr 3 s. 250-261.

- Galetta, Diana-Urania (2010) Procedural Autonomy of EU Member States: Paradise Lost? A Study on the “Functionalized Procedural Competence” of EU Member States. Berlin Heidelberg 2010.
- Hettne, Jörgen & Otken Eriksson, Ida (red) (2011) EU-rättslig metod: teori och genomslag i svensk rättstillämpning. Andra upplagan. Stockholm 2011.
- Jareborg, Nils (2004) Rättsdogmatik som vetenskap. I: *Svensk juristtidning* 2004 s. 1-10.
- Müller, Bilun (2011) 'Access to the Courts of the Member States for NGOs in Environmental Matters under European Union Law. Judgment of the Court of 12 May 2011 – Case C-115/09 Trianel and Judgment of 8 March 2011 – Case C-240/09 Lesoochranarske Zoskupenie.' I: *Journal of Environmental Law* 2011 nr 23:3 s. 505-516.
- Reichel, Jane (2010) Ansvarsutkrävande – svensk förvaltning i EU. Stockholm 2010.
- Reichel, Jane (2006) God förvaltning i EU och i Sverige. Stockholm 2006.
- Sjöberg, Magnus (2014) 'Den långa vägen till en generell regel om domstolsprövning av förvaltningsbeslut.' Regner, Göran, Eliasson Marianne & Vogel, Hans-Heinrich (utg.). I: *Festskrift till Hans Ragnemalm*. Lund 2005 s. 293-303.
- Strömberg, Håkan & Lundell, Bengt (2014) Allmän förvaltningsrätt. 26. uppl. Malmö 2014.
- Södergren, Patrik (2009) Vem dömer i gråzonen? Domstolsprövning i gränslandet mellan offentlig rätt och privaträtt. Uppsala 2009.

- Tridimas, Takis (2003) 'Knocking on heaven's door: Fragmentation, efficiency and defiance in the preliminary reference procedure.' I: *Common Market Law Review* 2003 nr 40 s. 9-50.
- van Gerven, Walter (2000) 'Of rights, remedies and procedures.' I: *Common Market Law Review* 2000 nr 37 s. 501-536.
- Warnling-Nerep, Wiweka (2008) Rätten till domstolsprövning & rättsprövning. Tredje upplagan. Stockholm 2008.
- Warnling-Nerep, Wiweka (cit. Warnling-Nerep 2011a) Förvaltningsbeslut – överklagande, rättsprövning och annan domstolsprövning. Lund 2011.
- Warnling-Nerep, Wiweka (cit. Warnling-Nerep 2011b) 'En "europeiserad" talerätt i förvaltningsprocessen?' I: *Juridisk Publikation* 2011 nr 1 s. 119-127.
- Warnling-Nerep, Wiweka (2015) Rättsmedel: om- & överprövning av förvaltningsbeslut. Första upplagan. Stockholm 2015.
- Wennergren, Bertil (1995) 'En förvaltningsdomstols rättskipningsuppgift.' I: *Svensk Juristtidning* 1995 s. 66-74.

Rättsfallsförteckning

EU-domstolens praxis

<i>Van Gend & Loos</i> 1963	Mål C-26/62, EU:C:1963:1.
<i>Costa mot E.N.E.L.</i> 1964	Mål C-6/64, EU:C:1964:66.
<i>Van Duyn</i> 1974	Mål C-41/74, EU:C:1974:133.
<i>Société Roquette Frères</i> 1976	Mål 26/74, EU:C:1976:69.
<i>Reve</i> 1976	Mål C-33/76, EU:C:1976:188.
<i>Comet</i> 1976	Mål 45/76, EU:C:1976:191.
<i>Simmenthal S.p.A</i> 1978	Mål C-106/77, EU:C:1978:49.
<i>Ratti</i> 1979	Mål C-148/78, EU:C:1979:110.
<i>Les Verts</i> 1986	Mål C-294/83, EU:C:1986:166.
<i>Johnston</i> 1986	Mål C-222/84, EU:C:1986:206.
<i>Stichting Greenpeace Council m.fl.</i> 1998	Mål C-321/95P, EU:C:1998:153.
<i>Victoria Film</i> 1998	Mål C-134/97, EU:C:1998:535.
<i>Upjohn</i> 1999	Mål C-120/97, EU:C:1999:14.
<i>World Wildlife Fund (WWF) m.fl.</i> 1999	Mål C-435/97, EU:C:1999:418.
<i>Abrahamsson</i> 2000	Mål C-407/98, EU:C:2000:367.
<i>Pfeiffer m.fl.</i> 2001	De förenade målen C-397-403/01, EU:C:2004:584.
<i>Unibet</i> 2007	Mål C-432/05, EU:C:2007:163.
<i>Trianel</i> 2009	Mål C-115/09, EU:C:1986:206.
<i>Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening</i> 2009	Mål C-263/08, EU:C:2009:631.
<i>Lesoochránárske zoskupenie</i> 2011 Den slovakiska brunbjörnen	Mål C-240/09, EU:C:2011:125.

Generaladvokatens förslag till avgörande

Förslag till avgörande av generaladvokat Eleanor Sharpston i mål C-115/09, *Trianel*, EU:C:2010:773.

Förslag till avgörande av generaladvokat Darmon i mål C-222/84, *Johnston*, EU:C:1986:44.

Europadomstolens praxis

Sporrong och Lönnroth mot Sverige

Nummer 7151/75 & 7152/75, dom den 23 september 1982.

Pudas mot Sverige

Nummer 10426/83, dom den 27 oktober 1987.

Bodén mot Sverige

Nummer 10930/84, dom den 27 oktober 1987.

Tre Traktörer AB mot Sverige

Nummer 10873/84, dom den 7 juli 1989.

Allan Jacobsson mot Sverige (nr 1)

Nummer 10842/84, dom den 25 oktober 1989.

Håkansson och Stuesson mot Sverige

Nummer 11855/85, dom den 21 februari 1990.

Mats Jacobsson mot Sverige

Nummer 11309/84, dom den 28 juni 1990.

Skärby mot Sverige

Nummer 12258/86, dom den 28 juni 1990.

Fredin mot Sverige (nr 1)

Nummer 12033/86, dom den 18 februari 1991.

Rolf Gustafson

Nummer 23196/94, dom den 1 juli 1997.

Svensk praxis

Högsta förvaltningsdomstolen (tidigare Regeringsrätten)

RÅ 1968 ref. 34

RÅ 1997 ref. 65 (*Lassagård*)

RÅ 2002 ref. 104

RÅ 2004 ref. 8

RÅ 2006 ref. 9

RÅ 2007 ref. 7

RÅ 2009 not. 167

HFD 2011 ref. 10

HFD:s beslut den 28 juni 2012 i mål nr 7943-11 och 2687-12

HFD 2014 ref. 8

HFD 2015 ref. 6

HFD 2015 ref. 79

Mark- och miljööverdomstolen

MÖD 2011:46

MÖD 2012:48

Högsta domstolen

NJA 2002 s. 288

NJA 2012 s. 921

Övriga domstolar och förvaltningsmyndigheter

Kammarrätten i Stockholm, mål 4245-4247-1999, beslut den 26 november 2001.

Kammarrätten i Stockholm, mål 4390-12, beslut den 7 februari 2013.

Kammarrätten i Göteborg, mål 129-15, beslut den 15 januari 2015.

Förvaltningsrätten i Karlstad, mål 71-15, beslut den 8 januari 2015.