

# Sverige bryter systemat mot EU:s artskyddslag

Johanna Parikka Altenstedt, författare till en juridisk granskning av hur Sverige tillämpar det strikta skydd som de stora rovdjuren ska ha, redogör här för sina slutsatser.

Art- och habitatdirektivet som bygger på Bernkonventionen, har som utgångspunkt att vilda djur har ett egenvärde och rätt till skydd av sitt liv, sin art och sitt habitat (livsmiljö). Direktivet skapar indirekt rättigheter för vilda djur. Men den svenska rättstillämpningen bygger i huvudsak på den historiska uppfattningen om viltvård och rätten till jakt utan att ta hänsyn till EU-rättens företräde och habitatdirektivet. Vilda rovdjur i allmänhet och vargen i synnerhet verkar ha ett svagare rättsligt skydd än andra djur som omfattas av EU:s artskyddsbestämmelser.

Det handlar om två diametralt olika synsätt som tydligt visar att det finns helt olika världsbilder av natur, djur och människor i botten av de olika rättssystemen. Vår nationella vilt- och jaktjuridik bär en antropocentrisk världsbild – där människan alltid står över djuren och som definieras genom hennes behov och handlingar.

Den biocentriska världsbilden däremot, bakom EU-rätten, bygger på att vilda djur och naturen har ett egenvärde utan människans inblandning så långt möjligt, och att människan är en del av naturen.

Naturvårdsverket och länsstyrelserna sätter i sin praxis människans sociala, ekonomiska och kulturella behov före varens behov och organiserar rovdjursförvaltningen som en del av en traditionell viltvård, trots att den borde omfattas av habitatskyddet och åtgärdsprogram inom naturskydd. Detta sker till synes i strid mot

regler om hur EU-rätt ska implementeras.

Den politiska processen att besluta hur många vargar det får finnas i det vilda i Sverige har präglats av myndigheternas administrativa och kommunikativa förfaranden – men det rättsvetenskapliga perspektivet av till exempel hur EU-rätten ska tillämpas har saknats.

Artskyddsförordningen ska införliva habitatdirektivets absoluta förbud i artikel 12 mot att fånga eller döda vilda djur, eller förstöra deras habitat (se faktaruta intill), så att de får leva i fred utan mänsklig inblandning. Vargen är hotad och skyddas av EU:s artskydd och gemenskapsintresse samt av habitatdirektivet, mot bland annat jakt.

Men den svenska juridiska logiken framstår som, att eftersom vargarna jagas, uppnår de inte att omfattas av skyddet i den svenska artskyddsförordningen och därmed blir vargen vilt här och får jagas. **Med ett cirkelresonemang har man troligt bort skyddet. Den nationella implementeringen blir en rättslig vargrop för vargen.**

Den extrema varianten av det antropocentriska synsättet innebär att stora rovdjur kan omvandlas bland annat till en råvara i en jaktekonomi, där föryngringar bidrar till jaktkvoten och varje djur är ersätligt.

Trots att vargen ska få finnas i hela landet, och trots att rapporteringen till EU ger ett sken av det, har man i verkligheten begränsat artens förekomst till några län i Mellansverige, där deras blotta existens används som hotbild som ursäktar jakten.

För vargens del är det svårt att sia om hur framtiden blir. För trots att vargen har rättighet att leva och rätt till sin livsmiljö, som ett gemenskapsintresse i hela EU, så har den inte talerätt i våra domstolar. Men på många håll i världen börjar djur, klimat och natur erhålla juridiska rättigheter. Det finns flera länder där natur- och djurskyddare har drivit fall mot stater med framgång. Det gäller att ladda med argument och skjuta med paragraferna!

## Jaktintresset ges rätt att styra över Sveriges djurliv

Jakten och viltförvaltningen i Sverige instiftades i lag 1938. Den framträder med att vila på tre grundbultar, som än idag kan skönjas i rovdjursförvaltningen: 1) att markägare och -brukare i princip har gränslös makt över de vilda djuren i sina områden, 2) att det ska produceras djur i syfte att jagas och 3) att det är Jägareförbundet, dvs det civila samhället, som i praktiken styr viltvården genom det så kallade "allmänna uppdraget".

För det svenska Jägareförbundets del innebar riksdagsbeslutet 1938 att organisationen fick ledningen av "jakt- och viltvårdsuppdraget". Därtill får organisationen ett årligt statligt bidrag på ca 50 miljoner kronor för att bl.a. informera och utbilda inom detta område. Detta ser också ut att ta sig uttryck i mediaaktivitet, PR och lobbying. Naturskyddsforeningar får inte motsvarande bidrag.

## Habitatdirektivet ska skydda natur och djurliv

Sverige är förbundet att följa EU-rätten. EU:s främsta styrmedel inom miljö och natur är miljödirektiven; art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet, som används överlappande enligt EU-rätten. EU-kommissionen öppnade ett överträdelsefall mot Sverige angående licensjakten på vargar 2010 som pågår än.

Direktivets syfte är att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden och att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer samt arter, se faktaruta intill.

Arter som är starkt hotade är strikt skyddade av direktivet. Vargen och dess habitat är det i hela Sverige och EU. Inga undantag finns t ex för att jaga vargar i renkötselområden eller i södra Sverige.

**Habitatdirektivets syfte är alltså biocentriskt, dvs utgår från djurens och naturens rätt att existera utan att det villkoras**

Den biocentriska världsbilden bakom EU-rätten bygger på att vilda djur och naturen har ett egenvärde.

Vår rovdjurspolitik bygger på en motsatt idé – det antropocentriska perspektivet i viltvården.



Foto: Susann Engqvist

för att passa mänsklig aktivitet. Men hela vår rovdjurspolitik bygger på en motsatt idé – perspektivet i viltvården – att allt definieras utifrån människans vilja och aktivitet, dvs ett antropocentriskt perspektiv.

Naturvårdsverket, länsstyrelser och våra domstolar agerar som om vi hade helt egna regler kring artskydd. Vi räknar djur länsvis, vi behandlar akut skydds jakt på enskilda initiativ (28 § jaktförordningen) som en rättighet för t.ex. jägare med hund och inte som ett sista undantag i ett rigoröst kontrollerat system för att skydda vargar och vi låter politiken besluta om taket för antal vargar framför att lyssna på den bästa vetenskapen.

### Förbudet mot att döda inte riktigt implementerat i svensk rätt

EU:s grundläggande rättsliga principer definierar hur direktiven ska tolkas. Normen för skyddet av vargen är det absoluta förbudet att störa eller döda vilda djur som finns i artikel 12.1. i habitatdirektivet, se faktaruta intill.

Ändå svarar Naturvårdsverket i e-post till Rovdjursföreningen den 12 augusti 2020 att man är medveten om att artikel 12 som reglerar skyddet för vargen inte är implementerad uttryckligen i den svenska jaktlagen. Men habitatdirektivet gäller oavsett om formuleringarna finns i jaktlagen, om den faktiska tolkningen nationellt blir emot gällande EU-rätt. Så artikel 12 gäller även här.

### Jakt är ingen rättighet utan ett undantag

EU-domstolen (EUD) har fastställt bl a i avgörandet Tapiola C-674/17 som gällde en jakt i Finland på sju vargar i förebyggande syfte att minska den illegala jakten, att en dispens från artikel 12 endast får medges om samtliga villkor enligt artikel 16.1 e i direktivet är uppfyllda.

Ansvar för att tolka EU-rätten ligger hos EU-domstolen, och de nationella myndigheterna har en skyldighet att följa EU-domstolens vägledande domar. Däremot har den nationella myndigheten alltid bevisbördan.

## Art- och habitatdirektivet

EU:s naturskyddslag art- och habitatdirektivet syftar till att bevara den biologiska mångfalden och upprätthålla gynnsam bevarandestatus hos arter och deras livsmiljöer. De stora rovdjuren ska ha strikt skydd. Det är förbjudet att avsiktligt fånga, döda eller störa arter listade i bilaga 4 a, bl.a. björn, lodjur och varg. Undantag får göras under bestämda förutsättningar. Här återges aktuella texter ur direktivet.

### Artikel 2:

1. Syftet med detta direktiv är att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter i medlemsstaternas europeiska territorium som omfattas av fördraget.
2. Åtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv skall syfta till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer samt arter av vilda djur och växter av gemenskapsintresse."

### Artikel 12:

1. Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för införande av ett strikt skyddssystem i det naturliga utbredningsområdet för de djurarter som finns förtecknade i bilaga 4 a, med förbud mot
  - a) att avsiktligt fånga eller döda exemplar av dessa arter i naturen, oavsett hur detta görs,
  - b) att avsiktligt störa dessa arter, särskilt under deras parnings-, uppfödning-, övervintrings- och flyttperioder,
  - c) att avsiktligt förstöra eller samla in ägg i naturen,
  - d) att skada eller förstöra parningsplatser eller rastplatser."

### Undantag från artikel 12 får göras enligt Artikel 16.1:

- "förutsatt att det inte finns någon annan lämplig lösning och att undantaget inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av de berörda arterna i deras naturliga utbredningsområde", av följande anledningar:
- a) För att skydda vilda djur och växter och bevara livsmiljöer.
  - b) För att undvika allvarlig skada, särskilt på gröda, boskap, skog, fiske, vatten och andra typer av egendom.
  - c) Av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet, eller av andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär och betydelsefulla positiva konsekvenser för miljön.
  - d) För forsknings- och utbildningsändamål, för återinplantering och återinförsel av dessa arter och för den uppfödning som krävs för detta, inbegripet artificiell förökning av växter.
  - e) För att under strängt kontrollerade förhållanden selektivt och i begränsad omfattning tillåta insamling och förvaring av vissa exemplar av de arter som finns förtecknade i bilaga 4 i en begränsad mängd som fastställs av de behöriga nationella myndigheterna."

► **Allmänna villkor enligt EU-rätt**

**a) Vetenskaplighet**

Enligt EU ska i prövningen användas vetenskapliga metoder, oberoende forskare, och oberoende vetenskapliga forskningsinstitut utan att staten påverkar genom riktlinjer eller finansiering. Man ska ”garantera” vetenskaplighet vilket innebär senaste bästa vetenskapliga kunskap som bas för bedömningarna. Myndighetsrapporter ses inte som vetenskap av EUD.

Länsstyrelsernas skyddsaktsbeslut utgör ofta en enda lång åtgärdslista för jägare, men har sällan något resonemang om den vetenskapliga grunden. Ett annat område där myndigheterna totalt har misslyckats med att inhämta vetenskapligt baserade underlag, är tjuvjakten som väldigt få verkar veta någonting om.

**b) Restriktiv tolkning av ett undantag från ett direktiv**

I och med att länsstyrelserna ofta misslyckas med vetenskapligheten och rättsäkerheten vid skyddsaktsbeslut, kan man inte påstå att det görs restriktiva tolkningar. Särskilt märkligt blir det som i två fall under 2020 när länsstyrelser fattat skyddsaktsbeslut utan ansökan! Det kan man knappast betrakta som restriktiv tolkning av habitatdirektivet.

Inte heller Naturvårdsverket har visat restriktiv tolkning av habitatdirektivet när man trots alla kända problem år efter år fortsätter att delegera beslutsrätten om skyddsjakt och licensjakt till länsstyrelserna.

**c) Tydliga mål och det enda sättet**

EUD har i Tapiola-avgörandet fastställt godkända skäl för skyddsjakt av varg; bekämpa tjuvjakt, bekämpa skador på hundar och öka den allmänna trygghetskänslan hos befolkningen. Skälen ska inte ses som förebyggande åtgärder. Länsstyrelsen är skyldig att ange i undantagsbeslutet klart och tydligt skälen för undantaget och visa att det inte finns något annat sätt att uppnå detta mål.

**Skyddsjakten ska alltså vara det enda sättet att uppnå målet – inte det effektivaste, bästa, billigaste eller snabbaste, utan uteslutande det enda, enligt EUD. En hel del skyddsaktsbeslut tas ändå av länsstyrelserna pga tänkta hot, framtida hot, samt i förebyggande syfte, vilka alla strider mot EU-rätten.** Ofta brister det i att man har valt att inte använda sig av de andra möjliga åtgärderna för att minska riskerna, av administrativa och ekonomiska skäl inom myndigheten. T ex har rovdjursavvisande stängsel eller obestriddigt DNA-bevis inte använts.

**d) En rättssäker process**

Naturvårdsverkets riktlinjer och rapporter (såsom riktlinjer för skyddsjakt av varg) är ofta icke juridiskt bindande och därmed

skapar myndighetsutövningen en illusion av rättskraft som inte finns. Besluten som tas med hänvisning till dessa dokument har inte stöd i EU-rätten. Rättsvetenskapligt är kvaliteten tveksam i dessa dokument, bland annat behandlas EU-rätten ofta fel för att göra det lättare att bevilja jakt; t ex ändras det ursprungliga rättsligt bindande ”ska” i Habitatdirektivet till det mildare ”bör” i Naturvårdsverkets skrifter.

**Det är lätt att finna brott mot EU:s och Europarådets regler om rättvis rättegång och rättssäker myndighetsförvaltning när man granskar processen och innehållet i skyddsaktsbeslut.**

Det är lätt att finna brott mot EU:s och Europarådets regler om rättvis rättegång och rättssäker myndighetsförvaltning när man granskar processen och innehållet i skyddsaktsbeslut. Listan är lång men ändå inte uttömmande: beslut emot allmänna villkor och grundläggande rättsprinciper; jäv och partiskhet i myndighetsutövning; hinder för talerätt; bristande hantering av tidsfrister; förlängningar av jakter utan rättslig grund; avsaknad av grunder och skäl i beslut och domar särskilt i avvisande av överklaganden; inhibition verkningslös som rättsmedel; vägran att hämta förhandsbedömning från EU-domstolen; vägran att identifiera direkt effekt av direktivet; särskilda domstolar som hanterar jaktärenden trots att EU-rätten gäller lika i hela landet; brist på vetenskaplighet i riksdagens beslut; de hotade stora rovdjuren saknas bland åtgärdsprogrammen för artskydd till förmån för jaktfokuserade förvaltningsplaner; partiskhet och politisering av viltvårdsdelegationer; samt slentrianmässig delegering av jaktbeslut från Naturvårdsverket till länsstyrelser.

**Särskilda villkor ska vara uppfyllda för att undantag kan ges**

Medlemsstaterna får göra undantag från artikel 12 enligt artikel 16.1 i några uppräknade specialfall a-e, se faktaruta på föregående sida. Notera att EUD har konstaterat i Tapiolamålet att 16.1 e endast kan gälla om inget av fallen a-d är relevant, samt att de fyra allmänna kraven ovan är uppfyllda vid sidan av EU:s grundläggande rättsliga principer om lojalitet, proportionalitet osv.

EUD har i avgörandet Tapiola fastlagt att djur som dödas av trafik, tjuvjakt med mera pga mänsklig aktivitet ska räknas in i det totala antalet djur som finns och som

försvinner. EU-domstolen är med andra ord intresserad av den reella totala bilden och tillåter inte statistiska fintar.

Ytterligare krav är att om skyddsjakt försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av de berörda arterna i deras naturliga utbredningsområde, får den inte beviljas. Undantag får inte heller beviljas när bevarandestatusen hos beståndet endast har bedömts i förhållande till lokalområdet och inte för hela medlemsstaten eller den biogeografiska regionen. Därmed bör alla länsbaserade skyddsjakter och licensjaktbeslut vara brott mot EU-rätten. Vidare strider det mot EU:s habitatdirektiv att räkna in vargar från Norge, då EU-rätt inte gäller där.

**EUD påminner, att undantag endast får ges för att hantera precisa behov och specifika situationer. Därmed kan heller inte undantag användas som verktyg för att kontrollera en populations utveckling som sådan. Detta utmanar i praktiken hela den svenska rovdjursförvaltningsidén.**

**Domstolarna obstruerar mot EU-rätten**

Flera djur- och naturskyddsorganisationer har under de senaste åren upptäckt att när man avger seriösa överklaganden av länsstyrelsernas skyddsaktsbeslut eller Naturvårdsverkets delegeranden – helt enligt rättsstatliga principer – behandlas dessa väldigt ofta väldigt fort av domstolar. Avvisanden av klagomål kommer i princip i vändande post, yttrandetider på tre dagar sätts och inga skäl eller grunder, än mindre analys av EU-rätt anges av domstolarna. Sverige har inga konstitutionsdomstolar för EU-laglighetsprövning av domar, beslut och verkställande av rätten. Allt detta sammantaget innebär en djup moralisk kränkning av EU-medborgares rätt i EU-medlemsstaten Sverige. Och det är framför allt olagligt.

**JOHANNA PARIKKA ALTENSTEDT**



**Johanna Parikka Altenstedt** är sociolog, medievetare, jurist och författare. Artikeln bygger på hennes masteruppsats ”Varens plats, Gynnsam bevarandestatus lokalt, nationellt eller i hela EU?” vid Örebro universitet, Juridicum, våren 2020. Den kan laddas ner från <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1458184/FULLTEXT01.pdf>