

Stf justitieombudsmannen
Leif Ekberg

Fråga huruvida en länsstyrelse överlämnat förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning till en jägarorganisation

Anmälan

I en anmälan begärde AA att JO skulle granska Länsstyrelsens i Värmlands län handläggning av jaktärenden. AA var bl.a. missnöjd med att länsstyrelsen hade uppdragit åt Värmlands läns jaktvårdsförbund (som är en underorganisation till Svenska Jägareförbundet) att handlägga vissa jaktärenden. I anmälan anfördes bl.a. följande.

Länsstyrelsen har uppdragit åt jaktvårdsförbundet att handlägga ärenden rörande licenstilldelning för avskjutning av älg och registrering av älgjaktsområden. Dessutom har länsstyrelsen flyttat över länsviltsnämndens kansli till jaktvårdsförbundets expedition. Det kan därvid noteras att länsviltsnämndens ordförande tillika är vice ordförande i jaktvårdsförbundet. Vidare har länets jaktvårdskretsar (lokalavdelningar till jaktvårdsförbundet) fått fullmakt från länsstyrelsen att bevilja extra tilldelning för avskjutning av älg. Något formellt avtal finns dock inte mellan länsstyrelsen respektive jaktvårdsförbundet och dess lokalavdelningar. Mot denna bakgrund bör JO bl.a. utreda vilka garantier som finns för att en person som inte är medlem i Svenska Jägareförbundet får sin ansökan behandlad på samma sätt som en person som är medlem. Även de jävsfrågor som kan uppkomma bör uppmärksammas, eftersom det inte finns någon tydlig skiljelinje mellan ”vad som är offentlig respektive privat myndighetsutövning”.

Utredning

Anmälan remitterades till Länsstyrelsen i Värmlands län för yttrande. Länsstyrelsen anförde i sitt remissvar, som beslutats av landshövdingen BB, bl.a. följande (bilagorna här uteslutna).

Länsstyrelsen har tagit fram en promemoria med bilagor som Länsstyrelsen vill hänvisa till när det gäller bakgrunden till det samarbete som finns mellan Länsstyrelsen och Värmlands läns jaktvårdsförbund. I promemorian finns även beskrivet hur ärendehanteringens går till, de ekonomiska förutsättningarna, bidrag till Jaktvårdsförbundet och diskuterade förändringar i administrationen. Utöver vad som framgår av promemorian med bilagor vill Länsstyrelsen anföra följande.

Rubriken till den anmälan som Länsstyrelsen nu yttrar sig över har innehållet "Be-
träffande privat myndighetsutövning". Länsstyrelsen vill redan inledningsvis påtala
att någon verksamhet som avser myndighetsutövning, enligt definitionen att för en-
skild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller
annat jämförbart förhållande, inte har överflyttats till Värmlands läns jaktvårds-
förbund. Däremot har alltsedan jaktåret 1976/77, när försöksverksamhet med sam-
ordnad älgjakt infördes i Värmlands län, funnits ett nära samarbete mellan Läns-
styrelsen och Värmlands läns jaktvårdsförbund i frågor om älgjaksadministrationen.

Grunden för detta samarbete var och är bland annat de intentioner och riktlinjer om
samarbete som kom till uttryck i olika förarbeten till försöksverksamheten.

Även senare reglering ger uttryck för intentioner att jaktvårdssammanslutningar
bör medverka i älgjaksadministrationen. I regeringens proposition 1991/92:9 med
förslag till lag om ändring i jaktlagen anför departementschefen på sidan 33 bl.a.
följande: "Det finns ingen anledning att detaljreglera länsstyrelsens administration
i fortsättningen. Förhållandena mellan länen varierar avsevärt. I vissa län utför
jägerorganisationerna ett stort arbete med bl.a. underlag för älgutdelningen. Varje
länsstyrelse bör därför inom givna ramar få möjlighet att själv besluta om sin
administration. Besluten att registrera licensområden och om utdelning får dock
inte fattas av någon organisation utan måste fattas av länsstyrelsen." Här kan även
nämnas Naturvårdsverkets uttalanden i de allmänna råden till jaktkungörelsen
(SNFS 1995:6, NV 61) i vilka sägs bl.a. följande: "Under förutsättning att kostna-
derna för länets älgjaksadministration kan minskas får länsstyrelsen medge bidrag
ur älgvårdsfonden till jaktvårdssammanslutning för länet för arbete med älg-
administrationen."

Samarbetet är och har varit väl känt för de myndigheter, förbund och privatpersoner
som berörs av älgadministrationen. De misstankar som nu framförs om att jägare
som inte tillhör Jaktvårdsförbundet skulle missgynnas genom att Jaktvårdsförbundet
deltar i beredningen av ärenden har inte besannats vare sig i överklagningsärenden
eller genom att missnöje på annat sätt kommit till Länsstyrelsens kännedom.

Länsstyrelsen vill även peka på det förhållandet att ansökningar som helt eller delvis
avstyrks eller som under behandlingen tillförs uppgifter som kan utgöra grund för
avslag eller medföra avvikelser från ansökan kommuniceras av Länsstyrelsen med
sökanden innan beslut fattas. Länsstyrelsen vill dessutom peka på den viktiga roll
som den partssammansatta Länsviltnämnden har i framtagande av beslutsunderlag.
Det förtjänar också att upprepas att det är Länsstyrelsen som har utredningsansvaret
och fattar de formella besluten under handläggningen samt slutligt beslut i ärendet.

Med påståendet om att länets jaktvårdskretsar erhållit fullmakt från Länsstyrelsen att
självständigt bevilja extra utdelning för avskjutning av älg torde anmälaren avse
den särskilda tilläggstilldelning som efter önskemål vid de lokala samråden ges för
vissa älgvårdsdistrikt i form av en samlicens avseende samtliga registrerade A-
licensområden i distriktet. Samlicensen meddelas med stöd av 3 § andra stycket 2.
jaktförordningen och uppfyller tillämpliga bestämmelser i jaktkungörelsen.

Anmälaren uppger också att det framkommit att kansliet för Länsviltnämnden har
överflyttats till och samordnats med Jaktvårdsförbundets expedition. Anmälaren
uppger inte varifrån Länsviltnämndens kansli har överflyttats.

Av 39 § jaktlagen framgår att till varje länsstyrelse är knuten en länsviltnämnd med
uppgift att vara länsstyrelsens rådgivande organ i frågor om viltvården. Länsvilts-
nämndens sammansättning regleras i 46 § jaktförordningen. Där framgår även att
Naturvårdsverket fastställer arbetsordningen för Länsviltnämnden. Länsviltnämnd-
ens arbete förutsätter viss kontorsverksamhet. Någon reglering av hur denna skall
ordnas finns inte. Att ett förbundsexpedition utnyttjas för detta ändamål torde inte
vara ovanligt.

Länsstyrelsen vill även informera om att av olika skäl var formerna för samarbetet
med jaktvårdsförbundet under övervägande redan innan den nu gjorda anmälan.
Något beslut har ännu inte fattats. JO:s uttalanden med anledning av anmälan

kommer inte att kunna avvaktas. De beslut som kommer att fattas i frågan kommer dock att få sådan utformning att JO:s uttalanden kommer att kunna beaktas om så blir nödvändigt.

AA kommenterade remissvaret och vidhöll sin kritik. Han anförde även bl.a. följande. En förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning får överlåtas till ett enskilt rättssubjekt endast med stöd av lag. Med myndighetsutövning avses därvid inte endast själva beslutet i ett ärende utan även handläggningen av ärendet. Länsstyrelsen i Värmlands län har utan stöd i lag överlåtit uppgifter som innefattar myndighetsutövning till Värmlands läns jaktvårdsförbund. Detta får bl.a. till följd att vissa allmänna handlingar inte finns tillgängliga i länsstyrelsens lokaler samt att länsstyrelsen inte har möjlighet att kontrollera efterlevnaden av förvaltningslagens bestämmelser om handläggning av ärenden.

Upplysningar inhämtades från Länsstyrelsen i Värmlands län, varvid framkom att något skriftligt avtal angående samarbetet mellan länsstyrelsen och Värmlands läns jaktvårdsförbund inte hade påträffats.

Härefter upprättades inom JO:s expedition en promemoria, i vilken anfördes bl.a. följande.

Ytterligare utredning i ärendet bedöms erforderlig. Yttrande från länsstyrelsen bör därför ånyo infordras enligt nedan angivna frågeställningar.

1. Länsstyrelsen har till Värmlands läns jaktvårdsförbund överlämnat visst arbete med älgadministrationen. Länsstyrelsen bör redovisa vad som har avtalats – skriftligt eller muntligt – med jaktvårdsförbundet i fråga om dessa arbetsuppgifter (jfr Naturvårdsverkets uttalanden i allmänna råd, SNFS 1995:6, NV61, angående förutsättningarna för bidrag ur älgvårdsfonden till jaktvårdssammanslutnings arbete med älgadministration), samt redogöra för och precisera vilka uppgifter som faktiskt har överlämnats till jaktvårdsförbundet. Länsstyrelsen bör vidare redovisa hur dessa arbetsuppgifter utförs av förbundet.

Länsstyrelsen har gjort gällande att delegationen till jaktvårdsförbundet av arbetsuppgifter inte innefattar myndighetsutövning. Länsstyrelsen bör närmare utveckla grunderna för sin uppfattning.

2. Länsstyrelsen bör yttra sig över vad anmälaren anført angående förvaltningslagens, tryckfrihetsförordningens och sekretesslagens tillämplighet i ärenden som bereds av jaktvårdsförbundet, se aktbil 15. Även vad anmälaren anført i jävsfrågan bör kommenteras och bedömas.

4. Länsstyrelsen har i remissvaret anført att formerna för samarbetet med jaktvårdsförbundet är under övervägande. Resultatet av dessa överväganden bör redovisas.

Länsstyrelsen anmodades att yttra sig i enlighet med vad som anförts i promemorian.

I yttrande från Länsstyrelsen i Värmlands län, som beslutats av landshövdingen BB, anfördes följande (bilagorna här uteslutna).

Länsstyrelsen vill redan inledningsvis upplysa om att det förfaringsätt som anmälan avser kommer att upphöra. Från och med den 1 maj 2000 kommer samarbetet i stort sett att ha upphört. En närmare redovisning finns under frågeställning 4.

Allmänt

Svenska Jägareförbundet har av Sveriges riksdag fått ett uppdrag att sköta jakten och den praktiska viltvården i landet, det s.k. allmänna uppdraget. (Jfr SOU 1997:91, ”Jaktens villkor”, och vad däri avhandlas i frågan.) Förbundets organ i länen, för Värmlands del länets jaktvårdsförbund, har alltsedan uppdragets tillkomst genom sina heltidsanställda jaktvårdskonsulenter utnyttjats som sakkunnigorgan inom jakt- och viltvårdsområdet. Såväl myndigheter som domstolar inhämtar i sin mål- och ärendehantering sakkunnigutlåtanden från länsjaktvårdsföreningarna. Det är mot denna bakgrund som bestämmelsen i 13 § 8 mom. dåvarande jaktstadgan att länsstyrelsen skulle ha hört jaktvårdssammanslutning för länet innan länsstyrelsen beslutade om registrering av ett älgjaksområde skall ses. I förarbetena till lagstiftningen var även en av de bärande tankarna att jaktvårdssammanslutningarna skulle medverka för att få till stånd en ändamålsenlig samordning av jakten.

Mot bakgrund av vad som uttalats om jaktvårdssammanslutningarnas medverkan i försöksverksamheten med samordnad älgjakt, föll det sig i länet naturligt att Jaktvårdsförbundet, som också var villigt därtill, i samband med att förbundet erhöll registreringshandlingarna för yttrande också ombesörjde att dessa ordnades och där så behövdes kompletterades med för registreringen erforderliga uppgifter (fastighetsutredningar m m).

Frågeställning 1

Som redovisats i Länsstyrelsens promemoria 1998-03-20 fick också Jaktvårdsförbundet, helt med stöd av dåvarande föreskrifter, Länsstyrelsens uppdrag att upprätta och föra områdesregistret inklusive översiktskartan över älgjaksområdena (jfr dåvarande jaktvårdskonsulentens beskrivning av arbetet på Jaktvårdsförbundet, bil. 5 till promemorian).

Några handlingar utvisande Länsstyrelsens överväganden och slutliga ställningstagande i frågan om uppdraget till Jaktvårdsförbundet, utöver vad som redovisats i bilagorna till den tidigare promemorian, har inte kunnat återfinnas. Ingen av de personer som vid den aktuella tidpunkten var ansvariga för uppgörelsen med Jaktvårdsförbundet är längre i tjänst hos Länsstyrelsen. Inte heller den då ansvariga på Jaktvårdsförbundet är längre i tjänst. Ytterligare klarhet i frågan har därför inte kunnat vinnas. Med hänsyn till vad som nu är känt måste Länsstyrelsen utgå från att någon formell skriftlig överenskommelse aldrig upprättades.

Arbetet på Jaktvårdsförbundet

Arbetet på Jaktvårdsförbundet har alltsedan införandet av den samordnade älgjakten tillgått på samma sätt, dock att områdesregistret sedan 1988 är datoriserat. Nedan redovisas arbetsgång m.m.

Registrering

En ansökan om registrering förtecknas i ett hjälpregister på Länsstyrelsen. Diarieföring i huvuddiariet sker inte.

Efter att ansökningsavgiften betalats in har ansökan översänts till Jaktvårdsförbundet (ansökningsavgift infördes 1992).

Jaktvårdsförbundet har kontrollerat fastighetsuppgifterna i ansökan mot översiktskartan över licensområdena. Detta gäller såväl ansökningar avseende oregistrerad mark som ansökningar om ändring i redan befintliga områden. De flesta ansökningar kräver viss kommunikation med företrädaren för området och i regel även med företrädarna för intilliggande områden.

Kommunikationen har skett skriftligen eller via telefon. Oklarheter i fastighetsredovisningen kan ibland ta avsevärd tid att reda ut (se bif. exempel). Efter att ev. oklarheter retts ut, har ärendet skickats tillbaka till Länsstyrelsen med förbundets yttrande bifogat.

Sedan samtliga registreringsärenden för året avgjorts av Länsstyrelsen, har handlingarna översänts till Jaktvårdsförbundet som ritat in licensområdena på

översiktskartan och fört in berörda uppgifter i områdesregistret (jfr organisationskort, bil. 12 till den tidigare promemorian).

Berörda handlingar har hos förbundet förvarats i mappar för varje område för sig.

I sammanhanget hänvisas även till redovisningen under rubriken arbetets uppläggning i redogörelsen till Naturvårdsverket över försöksverksamheten med samordnad älgjakt, bil. 6 till den tidigare promemorian.

Under försöksverksamheten med den samordnade älgjakten medverkade ofta Jaktvårdsförbundet, helt enligt intentionerna bakom lagstiftningen, aktivt i möten tillsammans med berörda partsföreträdare i syfte att få till stånd en ändamålsenlig samordning av jakten. Även i det nuvarande älgjaktssystemet har företrädare för förbundet, i fall när önskemål om detta ställs från berörda parter, vid åtskilliga tillfällen medverkat i liknande möten. Tillgången till ett gott kartmaterial har då visat sig utomordentligt värdefull och ofta varit en förutsättning för att en avsedd samordning kunnat komma till stånd.

Licenser

Beträffande förfarandet vid licensgivningen hänvisas till beskrivningen i den tidigare promemorian.

Statistik

Efter att Länsstyrelsen kontrollerat att anmälnings- och betalningsskyldigheten fullgjorts, har Jaktvårdsförbundet fört in jaktresultaten i licensregistret och upprättat erforderlig statistik.

Myndighetsutövning

Personal vid Värmlands läns Jaktvårdsförbund har utfört vissa moment av handläggningen av ärenden som Länsstyrelsen författningsenligt har att fatta beslut i. Ett av skälen till detta synes ha varit att Jaktvårdsförbundet, i vart fall vid tiden när samarbetet började, skulle yttra sig i ärendena. I de fall ansökningarna saknat uppgifter som Jaktvårdsförbundet ansett vara nödvändiga för att kunna yttra sig till Länsstyrelsen så har det ansetts lämpligt att Jaktvårdsförbundet direkt i dialog med sökanden sökt få in nödvändiga uppgifter för att kunna avge yttrande. Jaktvårdsförbundet har inte fattat några beslut som varit bindande för sökanden eller haft annan rättsverkan för sökanden.

Det slutliga beslutet samt beslut under handläggningen som kunnat få rättsverkan gentemot den som berörs av beslutet har fattats av personal anställd vid Länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut har till sin innebörd varit sådana att de är att betrakta som myndighetsutövning mot enskild och Länsstyrelsens handläggning är att anse som ett led i denna myndighetsutövning (jfr äldre förvaltningslagen "utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, eller annat jämförbart förhållande").

I sammanhanget måste understrykas att ansökningar som helt eller delvis avstyrkts av Jaktvårdsförbundet eller som under behandlingen tillförts uppgifter som har kunnat utgöra grund för avslag eller medföra avvikelse från ansökan har kommunicerats av Länsstyrelsen med sökanden innan Länsstyrelsen fattat beslut i ärendet.

Sammanfattningsvis kan sägas att personal från Jaktvårdsförbundet på sätt och vis varit behjälplig vid Länsstyrelsens myndighetsutövning genom att söka få den sökande på frivillig väg och utan Länsstyrelsens direkta medverkan att komplettera sitt ärende så att Jaktvårdsförbundet kunnat yttra sig i ärendet.

Länsstyrelsen bilägger kopior av ärenden vilka bl.a. ger exempel på den utredning som gjorts i ärendet, Jaktvårdsförbundets yttrande, Länsstyrelsens kommunikering i de fall det bedömts nödvändigt och Länsstyrelsens beslut.

Länsstyrelsen vill avslutningsvis poängtera att det är Länsstyrelsen som slutligt avgjort om beslutsunderlaget varit tillräckligt.

Frågeställning 2

Förvaltningslagen

Anmälaren påstår att när Länsstyrelsen överlåter viktiga delar av handläggningen i jaktärenden som avser myndighetsutövning till Värmlands läns jaktvårdsförbund upphör också Länsstyrelsens möjlighet att kunna se till bestämmelserna i 14 och 15 §§ förvaltningslagen.

De ärenden som nu är i fråga har endast en part, den sökande. Det är mycket lätt för den sökande att bedöma i vilken mån uppgifter som kan ha betydelse för utgången av ärendet har tillförts ärendet eftersom sådana uppgifter skall kommuniceras med sökanden. De ansökningar som helt eller delvis avstyrks av Jaktvårdsförbundet eller som under behandlingen tillförs uppgifter som kan utgöra grund för avslag eller medföra avvikelse från ansökan skall enligt 16 § förvaltningslagen alltid kommuniceras med sökanden innan Länsstyrelsen fattar beslut i ärendet. Så har alltid skett.

Allmänna handlingar

Vad gäller frågan om handlingar så har Länsstyrelsen alltid betraktat dessa som allmänna och förvarade hos Länsstyrelsen även i de fall de faktiskt förvarats i Jaktvårdsförbundets lokaler. Om någon hade begärt att få ta del av en allmän handling i dessa ärenden så hade Länsstyrelsen om handlingen befunnit sig i Jaktvårdsförbundets lokaler antingen a) hämtat handlingen, b) skjutsat personen till lokalen för att där ta del av den eller c) hänvisat personen till att själv uppsöka lokalerna. Här kan nämnas att Jaktvårdsförbundets lokaler är belägna cirka tre mil från Länsstyrelsen. Eftersom handlingarna inte omfattas av sekretess enligt sekretesslagens bestämmelser skall inte heller någon prövning ske när handlingarna lämnas ut. Detta är väl känt av Jaktvårdsförbundet. Någon myndighetsutövning kan inte anses förekomma när personal på Jaktvårdsförbundet lämnar ut en allmän handling som faktiskt förvaras där.

Frågeställning 4

Förändringar i administrationen

I den tidigare promemorian uttalas att formerna för förbundets medverkan är under övervägande. Detta som en följd av planerna på en övergång till digital översiktskarta genom användning av GIS-teknik.

Planerna har nu konkretiserats och redovisas i det följande.

På grund av personalförändringar inom Länsstyrelsen och som ett led i förberedelsearbetet för ett införande av GIS-teknik i administrationen anställde Länsstyrelsen fr.o.m. den 1 juli 1998 på deltid (40 %) den tjänsteman inom Jaktvårdsförbundet som främst varit verksam med de älgadministrativa göromålen. Fr.o.m. den 1 maj i år kommer Länsstyrelsen att överta det fulla arbetsgivaransvaret för tjänstemannen, som då helt kommer att vara verksam inom Länsstyrelsen. En full satsning på GIS-tekniken kommer då att inledas.

Fr.o.m. i år finns hela licensområdesregistret på Länsstyrelsen. Enbart vissa handlingar som berör innevarande års registeransökningar samt handlingar som fortfarande erfordras för att slutligt justera översiktskartan avseende 1999-års registreringsärenden finns för närvarande på Jaktvårdsförbundet. Allteftersom arbetet i den delen slutförs, återförs berörda handlingar till Länsstyrelsen. Arbetet avslutas under april.

Fortsättningsvis kommer Jaktvårdsförbundet vad gäller registreringsarbetet enbart att utnyttjas som remissinstans i ärenden där sakkunnigutlåtanden bedöms behöva inhämtas.

Den officiella avskjutningsstatistiken kommer i fortsättningen att upprättas av Länsstyrelsen.

Förfarandet i samband med licensgivning förändras i huvudsak inte.

Eftersom dataregistret dock numera finns på Länsstyrelsen, sker databearbetningen av länsviltnämndens avskjutningsnormer inom Länsstyrelsen.

Övrigt

Jaktvårdsförbundets medverkan i älgjaksadministrationen kommer även fortsättningsvis att vara omfattande. Uppgiften att ansvara för de lokala samråden samt rollen som sammanhållande eller direkt ansvarig vid olika älginventeringar m.m. jämte utvärderingen av inventeringsresultaten kräver betydande insatser av förbundet. Jfr vad som uttalas i prop. 1991/92:9 om medverkan av jaktvårdsorganisationerna i älgjaksadministrationen.

Jaktvårdsförbundet avses även i fortsättningen svara för länsviltnämndens kanslifunktion.

AA kommenterade remissvaret och vidhöll sin kritik.

I beslut den 28 juni 2000 anförde *stf. JO Ekberg* i fråga om myndighetsutövning följande.

Bestämmelser rörande älgjakt

Jakt efter älg får enligt 33 § första stycket jaktlagen (1987:259) ske endast efter licens av länsstyrelsen och inom ett område som länsstyrelsen har registrerat, ett s.k. licensområde. Naturvårdsverket får meddela närmare föreskrifter om registrering av licensområden för älgjakt och licens för jakt efter älg samt länsstyrelsens prövning av dessa ärenden (7 § jaktförordningen, 1987:905).

Naturvårdsverket har meddelat sådana föreskrifter i jaktkungörelsen (SNFS 1994:3 NV:58). Ansökan om registrering av licensområde för älgjakt skall av jakträtts-havare, eller företrädare för dessa, göras hos länsstyrelsen i det län i vilket området eller större delen av detta är beläget (3 §). I 4 § redogörs för vad ansökan skall innehålla. Licens för älgjakt utfärdas för områden som är registrerade enligt 33 § andra stycket jaktlagen, s.k. A-licensområden. En sådan licens kan ges för ett registrerat A-licensområde för sig eller för flera registrerade A-licensområden i samverkan, s.k. samlicens. Ansökan om licens skall ges in till länsstyrelsen i det län där jaktområdet är registrerat och åtföljas av de handlingar som länsstyrelsen beslutar (14 och 15 §§). Länsstyrelsen får dock meddela licens även om ansökan inte givits in (16 §).

Jaktkungörelsen innehåller även av Naturvårdsverket beslutade allmänna råd. Vad gäller administrationen av älgjakten erinrar Naturvårdsverket i dessa råd om vad som sägs i propositionen om Jakt och Viltvård (prop. 1991/92:9) om att länsstyrelserna bör förenkla administrationen av älgjakten. I råden anförs vidare att riksdagens beslut att anta propositionen bl.a. innebär att jägare och markägare i fortsättningen tillsammans skall ta ett större ansvar för älgstammens skötsel. Det ankommer därför på jägarna att ta ansvar för och initiativ till att samråd årligen sker mellan markägare och jägare om älgstammens skötsel. Samrådet, som bl.a. bör avse hur stor älgavskjutningen bör vara, skall lämpligen redovisas till länsstyrelsen liksom uppgift om förslag till den avskjutning som överenskommits.

I samband med att ansökan om registrering av ett licensområde ges in till länsstyrelsen skall avgift betalas. Länsstyrelsens kostnader för administrationen av älgjakten skall enligt Naturvårdsverkets allmänna råd i första hand täckas av

influtna avgifter och i andra hand av medel ur länets viltskadefond. Viltskadefonderna har numera ersatts av länsvisa älgvårdsfonder.

I 52 d § jaktförordningen stadgas att länsstyrelsen enligt föreskrifter som meddelas av Naturvårdsverket får lämna bidrag till kostnaderna för administrationen av jakten, däribland registerhållning som avser områden som registrerats för jakt efter älg, tilldelning av djur inom områden som registrerats för jakt efter älg samt viltvård, information och utbildning i jaktliga frågor. Naturvårdsverket har beträffande bestämmelsens tillämpning föreskrivit i sina allmänna råd att länsstyrelsen, under förutsättning att kostnaderna för länets älgadministration kan minskas, får medge bidrag ur älgvårdsfonden till jaktvårdssammanslutning för länet för arbete med älgadministrationen. Jaktvårdssammanslutningens arbete måste dock vara avtalat med länsstyrelsen innan arbetet utförs och får inte innefatta myndighetsutövning.

Myndighetsutövning

Enligt 11 kap. 6 § regeringsformen kan förvaltningsuppgift överlämnas till privaträttsliga organ, såsom t.ex. bolag och föreningar. Innefattar uppgiften myndighetsutövning skall detta ske med stöd av lag.

Beträffande innebörden av begreppet myndighetsutövning hänvisas i förarbetena till regeringsformen till de uttalanden som gjordes i denna fråga vid tillkomsten av den äldre förvaltningslagen (prop. 1973:90 s. 397 och prop. 1975/76:209 s. 165). Vissa av bestämmelserna i den äldre förvaltningslagen (1971:290) skulle enligt 3 § tillämpas när det var fråga om utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande. Av förarbetena framgår att härmed avsågs myndighetsutövning. Begreppet togs dock inte in i lagtexten. Med uttrycket ”annat jämförbart förhållande” avsågs att klargöra att även ärenden som inte kunde sägas röra förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller avskedande kan hänföras till myndighetsutövningens område, om det i något hänseende gäller ett offentlighetsrättsligt ingrepp i enskilds ställning. (Se prop. 1971:30 s. 330 f.).

Vad gäller förvaltningslagens syfte anförde departementschefen att lagens bestämmelser rörande handläggningen av ärenden – varmed avses hela den procedur som börjar med ett ärendes anhängiggörande och slutar med dess avgörande – skulle bidra till att ge ett så korrekt underlag som möjligt för förvaltningsbesluten och därmed till att besluten blev riktiga i sak. Det största behovet av regler för handläggningen förelåg vid förvaltningsverksamhet som innefattar myndighetsutövning. Det var också sådan verksamhet som man främst hade haft i tankarna när man efterlyst en uniformering och komplettering av förfaranderegler för förvaltningsärenden. De regler som infördes rörande aktinsyn, kommunikering och beslutsmotivering m.m. ansågs fylla centrala rättsskyddsfunktioner (prop. 1971:30 s. 285).

I den nu gällande förvaltningslagen (1986:223) förekommer begreppet myndighetsutövning i flera bestämmelser. Lagens användning av begreppet syftar inte till någon saklig ändring i förhållande till motsvarande avgränsning i den äldre förvaltningslagen.

Utmärkande för all myndighetsutövning är att det rör sig om beslut eller andra åtgärder som ytterst är ett uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Myndighetsutövning kan förekomma både i form av missgynnande beslut, t.ex. förbud, föreläggande eller liknande, och gynnande beslut, t.ex. tillstånd till att bedriva viss verksamhet. Karakteristiskt är emellertid, att den enskilde befinner sig i ett slags beroendeförhållande. Är det fråga om ett missgynnande beslut måste den enskilde rätta sig efter beslutet, eftersom denne annars riskerar att tvångsmedel av något slag används mot honom. Rör det sig om ett gynnande beslut, kommer beroendeförhållandet till uttryck på så sätt att den enskilde måste vända sig till myndigheten för att få t.ex. en viss förmån och att myndighetens tillämpning av de föreskrifter som gäller på området får avgörande betydelse för honom. För att myndighetsutövning skall föreligga krävs även att myndigheten grundar sin befogenhet att bestämma om ett visst förhållande på en författning eller något annat beslut av regeringen eller riksdagen.

En ytterligare avgränsning av begreppet myndighetsutövning görs på så sätt att endast ärenden som mynnar ut i bindande beslut omfattas av begreppet. Ärenden som uteslutande avser lämnande av råd, upplysningar eller andra oförbindande besked innefattar således inte myndighetsutövning. (Jfr Hellners-Malmqvist, Nya förvaltningslagen med kommentarer, 5 u. 1999, s. 134 f.)

Något uttalande i frågan huruvida handläggningen av ett ärende som i sig innefattar myndighetsutövning utgör myndighetsutövning i alla sina led har inte gjorts vare sig i förarbeten eller i doktrin. Att så inte nödvändigtvis behöver vara fallet skulle möjligen kunna utläsas av 11 kap. 6 § regeringsformen eftersom det där talas om dels förvaltningsuppgifter dels förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning. Sannolikt syftar denna uppdelning i första hand på olika slag av ärenden och inte på delar av beredningen kontra beslut i samma ärende, men någon vägledning ges inte av lagstiftaren. Om det nu skulle vara så att det finns en möjlighet till uppdelning av handläggningen kan man fråga sig om t.ex. kontroll av att inlämnade handlingar är kompletta eller införskaffande av ytterligare handlingar eller sammanställning av materialet i ett ärende är hänförligt till myndighetsutövning. Svaret blir uppenbarligen ja om åtgärden kombineras med någon form av föreläggande för den enskilde att komma in med en handling eller eljest vidta en åtgärd. Mera tveksamt skulle det kunna vara om den begärda insatsen bygger på ett helt frivilligt åtagande från den enskildes sida. Skulle emellertid passivitet från den enskilde i en sådan situation kunna påverka utgången av ärendet, talar det mesta för att det är fråga om myndighetsutövning. Ansvar för att utredningen leder fram till ett användbart beslutsunderlag – som förutsätter en sammanställning av materialet – utgör också som jag ser det myndighetsutövning liksom tillämpning av bl.a. bestämmelserna i 16 och 17 §§ förvaltningslagen om sökandes rätt att få del av uppgifter.

Vägledande för tolkningen blir närmast om åtgärden kan ses som ett offentlig-rättsligt ingrepp i den enskildes personliga förhållanden. Någon säker gränsdragning mellan förvaltningsåtgärder som innefattar respektive inte innefattar

myndighetsutövning går dessvärre inte att göra. En bedömning får många gånger göras i det enskilda fallet.

Innefattar de förvaltningsuppgifter som överlåtit till jaktvårdsförbundet myndighetsutövning?

Länsstyrelsens ärenden rörande registrering av älgjaktsområden mynnar ut i bindande beslut och innefattar således myndighetsutövning. Det saknas stöd i lag för att överlämna dessa ärenden till ett privaträttsligt organ som Värmlands läns jaktvårdsförbund. Länsstyrelsen i Värmlands län har uppgivit att länsstyrelsen – som har utredningsansvaret och alltid fattar det slutliga beslutet i varje ärende – inte har överlåtit några uppgifter som innefattar myndighetsutövning till jaktvårdsförbundet, utan förbundet är endast behjälpligt vid länsstyrelsens myndighetsutövning genom att få den sökande på frivillig väg att komplettera sitt ärende så att förbundet kan yttra sig.

Det råder – främst på grund av att någon skriftlig överenskommelse inte finns – viss osäkerhet om vilka uppgifter som länsstyrelsen har överlåtit till Värmlands läns jaktvårdsförbund samt hur dessa närmare skall genomföras. Jag återkommer senare till vilka följder avsaknaden av en skriftlig överenskommelse kan få. Vad som framkommit beträffande handläggningen av de aktuella ärendena är bl.a. följande.

Ärenden rörande registrering av licensområde för älgjakt anhängiggörs hos länsstyrelsen genom en ansökan. Enligt länsstyrelsen diarieförs denna inte i huvuddiariet, utan endast i ett hjälpregister. Vad detta närmare innebär framgår inte. Efter det att ansökningsavgiften betalats in översänds ansökan till jaktvårdsförbundet för yttrande.

Jaktvårdsförbundet kontrollerar fastighetsuppgifterna i ansökan mot den översiktskarta över licensområden som förbundet för och tar ställning till om man skall ta in ytterligare utredning. Beträffande de flesta ansökningarna tar förbundet kontakt med dels företrädare för det aktuella licensområdet, dels företrädare för angränsande områden, för att inhämta de ytterligare uppgifter som förbundet anser nödvändiga för att kunna yttra sig över ansökan. Detta kan ske skriftligen eller per telefon. När ärendet är så pass utrett som förbundet finner nödvändigt översänds handlingarna i ärendet till länsstyrelsen tillsammans med förbundets yttrande. Det framgår inte vilka åtgärder som jaktvårdsförbundet vidtar om sökanden inte inkommer med de kompletteringar som förbundet begärt. Någon form av tvångsmedel finns inte tillgängligt. Jag utgår därför ifrån att den åtgärd som förbundet kan komma att vidta, för det fall sökanden inte inkommer med de uppgifter som förbundet begärt, är att förbundet i sitt yttrande till länsstyrelsen antingen avstyrker ansökan på grund av det bristande underlaget eller uppger att man inte har tillräckligt underlag för att kunna ta ställning till ansökan.

Om förbundet helt eller delvis avstyrker ansökan, eller om ärendet tillförts uppgifter som kan utgöra grund för avslag eller medföra avvikelser från ansökan, kommunicerar länsstyrelsen ansökan med sökanden innan länsstyrelsen fattar beslut i ärendet.

Som länsstyrelsen framhåller i yttrandena till JO är situationen när det gäller älgjaksadministrationen något speciell så till vida som statsmakterna i olika sammanhang förutsatt att jägarorganisationerna kan medverka i denna. Ersättning har också kunnat utgå enligt jaktkungörelsen i form av bidrag ur älgvårdsfonden till jaktvårdssammanslutning för länet för arbete med älgadministrationen. Någon närmare reglering av hur detta samarbete skall utformas har inte angivits utan statsmakterna har överlåtit till varje länsstyrelse att själv besluta om sin administration.

Det kan således konstateras att det står länsstyrelsen fritt att utnyttja jägarorganisationerna eller underavdelningar av dessa för medverkan i den administrativa handläggningen av frågor hänförliga till älgjakten. Det ligger dock i sakens natur att samarbetet inte kan läggas upp på sådant sätt att länsstyrelsen överlåter uppgifter som utgör myndighetsutövning till någon annan. Det understryks också från statsmakternas sida att någon organisation inte får fatta beslut om registrering av licensområden eller om tilldelning av jakt. Sådana beslut måste fattas av länsstyrelsen (prop. 1991/92:9 s. 33). I det sammanhanget sägs det däremot inte något om handläggningen i övrigt av sådana ärenden.

I förevarande fall är det utrett att länsstyrelsen fattar det slutliga beslutet i varje enskilt ärende. Länsstyrelsen svarar också för kommunikation av tillfört material och för föreläggande om komplettering eller annan åtgärd. Länsstyrelsen har också ansvaret för att utredningen slutförs så att ett användbart beslutsunderlag föreligger innan slutlig ställning tas i ärendet. Samtliga dessa delar av handläggningen av ärendet får som anförts ovan anses utgöra myndighetsutövning.

Vad länsstyrelsen enligt egen uppgift överlåtit till jaktvårdsförbundet är att granska om ett ingivet material är komplett som underlag för förbundets yttrande i ärendet och om så ej är fallet en rätt för förbundet att ombesörja komplettering genom införskaffande av skriftliga eller muntliga uppgifter. Jag utgår från att de sistnämnda dokumenteras i ärendet. Om ytterligare kompletteringar behövs vid den fortsatta handläggningen av ärendet ombesörjer – om jag uppfattat länsstyrelsens redogörelse rätt – länsstyrelsen själv denna sak.

Jag måste för min del uttrycka tveksamhet inför länsstyrelsens arrangemang. Om det skulle förhålla sig så att jaktvårdsförbundet insats endast utgör ett led i att möjliggöra förbundets yttrande över den gjorda ansökan torde uppdraget till förbundet sannolikt kunna godtas. Det kan inte vara alldeles ovanligt att ett organ som skall fungera som remissinstans genom egen försorg breddar underlaget för sitt yttrande. Något annorlunda förhåller det sig om syftet med förbundets insats är att ersätta den granskning av det ingivna materialet och den komplettering av detta som länsstyrelsen eljest skulle ha gjort för att få underlag för sitt beslut. Sådana åtgärder får anses ingå i myndighetsövning och kan inte överlåtas till förbundet.

I brist på säkra besked om avsikten med länsstyrelsens uppdrag till jaktvårdsförbundet och om det exakta innehållet i uppdraget kan jag inte med säkerhet bedöma om länsstyrelsen överskridit sina befogenheter att utan uttryckligt stöd av lag ge jaktvårdsförbundet det berörda uppdraget. Jag finner det dock klokt att

länsstyrelsen numera själv ombesörjer all administration av dessa registreringsärenden.

Vad gäller handläggningen av ärenden rörande utfärdande av licenser för älgjakt har länsstyrelsen lämnat en närmare redogörelse för handläggningssättet i en bilaga till sitt första remissyttrande. De uppgifter som jaktvårdsförbundet utför, t.ex. att ta ansvar för och initiativ till samråd mellan jägare och markägare samt lämna förslag till avskjutning, har stöd i gällande författningsbestämmelser. Jag finner därför inte anledning att ytterligare utreda denna fråga.

Formerna för överlämnande av förvaltningsuppgift till privaträttsligt organ

Ett överlämnande av förvaltningsuppgifter sker genom att myndigheten och det privata rättssubjektet träffar ett avtal om vilka uppgifter som det senare skall utföra. Ett sådant överlämnande får konsekvenser på flera områden, bl.a. rörande möjligheterna att ta del av allmänna handlingar, sekretessen, tillämpliga handläggningsregler, tjänstefelsansvaret, och tillsynen över verksamheten (se SOU 1994:139 s. 281 f.). Det är därför angeläget att frågan hur den enskildes rättssäkerhet bäst kan tryggas efter överlämnandet uppmärksammas i avtalet. Som exempel kan nämnas att myndigheten – vad gäller möjligheten att ta del av allmänna handlingar – kan utforma avtalet med det privata rättssubjektet så att den enskilde får insyn i verksamheten.

Med hänsyn bl.a. till följderna för den enskilde och dennes rättssäkerhet bör avtalet vara skriftligt. Ett sådant förfarande leder i regel till en mer genomarbetad överenskommelse och ökar den enskildes möjlighet till insyn. Dessutom säkras bevis om vad som avtalats till undvikande av framtida oklarheter rörande omfattningen av de uppgifter som överlåtits och om vilken ersättning som skall utgå för fullgörandet av dessa.

Länsstyrelsen i Värmlands län har uppgivit att man inte kunnat påträffa något skriftligt avtal rörande de uppgifter som överlåtits till Värmlands läns jaktvårdsförbund och att myndigheten utgår ifrån att något sådant aldrig upprättats. Inte heller finns några handlingar som utvisar de överväganden och ställningstaganden till att inleda samarbetet som myndigheten gjort. De närmare detaljerna om vad som avtalats är numera okända eftersom de personer hos länsstyrelsen som var ansvariga för uppgörelsen med jaktvårdsförbundet inte längre är i tjänst. Detta leder självfallet till oklarhet om vilka uppgifter som överlåtits samt om länsstyrelsen lämnat några närmare instruktioner om hur uppgifterna skall utföras m.m. Avsaknaden av en klar och tydlig överenskommelse framstår som än mer anmärkningsvärd mot bakgrund av vad som föreskrivs i Naturvårdsverkets allmänna råd om att en av förutsättningarna för att få medge bidrag ur älgvårdsfonden till jaktvårdsförbund för administration av älgjakten är att arbetet är avtalat innan det utförs. Länsstyrelsen har inte närmare kommenterat denna omständighet. Jag vill i samband härmed påpeka att även om samarbetet under lång tid inte reglerats i något skriftligt avtal har länsstyrelsen, som ansvarar för handläggningen av de aktuella ärendena, haft möjlighet att när som helst formalisera det vidare samarbetet i ett skriftligt avtal eller liknande. Detta hade under alla förhållanden bort

ske när länsstyrelsen fr.o.m. budgetåret 1991/92 började betala ersättning till förbundet för det utförda arbetet.

Mot bakgrund av det anförda är jag kritisk till att länsstyrelsen inte genom ett skriftligt avtal eller på annat sätt har nedtecknat de närmare villkoren och omfattningen av de uppgifter som överlåts. Jag utgår från att länsstyrelsen, i den mån myndigheten även framdeles kommer att engagera privaträttsliga organ, på ett tillfredsställande sätt dokumenterar vilka uppgifter som överlåts, eventuella föreskrifter för hur dessa skall utföras, vilken ersättning som skall utgå för fullgörandet av dessa uppgifter m.m.

Vad gäller de uppgifter som överlåts och regleringen av dessa – i den mån det framkommit – finner jag anledning att något uppehålla mig vid frågan om utlämnandet av allmänna handlingar i ärenden rörande registrering av licensområden.

I 2 kap. 12 § första stycket tryckfrihetsförordningen föreskrivs att en allmän handling, som får lämnas ut, på begäran genast eller så snart det är möjligt skall tillhandahållas på stället och utan avgift. Enligt 3 § första stycket samma kapitel är en handling allmän om den förvaras hos en myndighet eller enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. Det är inte nödvändigt att handlingen faktiskt finns i myndighetens lokaler för att den skall anses förvarad hos myndigheten. Om handlingen borde finnas där men för tillfället finns hos någon utanför myndigheten från vilken myndigheten lätt kan kräva in handlingen kan den ändå anses förvarad hos myndigheten (prop. 1975/76:160 s. 122).

Länsstyrelsen har uppgivit att för det fall någon skulle begära att få ta del av en handling, som för tillfället finns hos jaktvårdsförbundet för handläggning, kan någon företrädare för länsstyrelsen antingen hämta handlingen, skjutsa personen till lokalen för att där ta del av den eller hänvisa personen till att själv uppsöka lokalerna, som är belägna ca tre mil från länsstyrelsens lokaler. Jag utgår i samband härmed ifrån att jaktvårdsförbundet är införstått med och har accepterat detta förfarande. Ett tillhandahållande av en begärd handling skulle under dessa förutsättningar kunna ske ganska snabbt. Mot denna bakgrund får handlingarna anses förvarade hos länsstyrelsen även om de faktiskt finns hos jaktvårdsförbundet. Detta får anses gälla i vart fall för de ansökningar som länsstyrelsen översänt till jaktvårdsförbundet. Huruvida även de kompletteringar som inkommer direkt till förbundet skall anses förvarade hos länsstyrelsen är beroende av vad som uppdragits till jaktvårdsförbundet (jfr JO 1989/90 s. 415 och JO 1990/91 s. 391). Eftersom innehållet i uppdraget inte kunnat klarläggas har jag inte underlag för att ta ställning i denna fråga.

En begäran om utfående av allmän handling skall prövas av länsstyrelsen. Det hade därför enligt min mening varit lämpligt att länsstyrelsen översänt kopior av ansökningarna till jaktvårdsförbundet och behållit originalen själv. En framställan om handlingsutlämnande hade då kunna prövas utan någon omgång med inhämtande av handlingar från förbundet.