

## Länsstyrelsen i Jämtlands län har i en föreskrift beslutat om fridlysning av Storsjöodjuret. Fråga om föreskriftens rättsliga verkan

---

### Initiativet

Vid inspektion av Östersunds tingsrätt, miljödomstolen, uppmärksammades i samband med granskningen av akter i mål som domstolen handlagt som överinstans ett mål som rörde tillämpningen av Länsstyrelsens i Jämtlands län föreskrift (23 FS 1986:3) om fridlysning av Storsjöodjuret. Av handlingarna framgick följande.

Länsstyrelsen i Jämtlands län hade avslagit en ansökan om dispens från förbudet att plocka ägg från Storsjöodjuret. Efter överklagande avvisade miljödomstolen den 11 juli 2003 överklagandet och angav som skäl att ansökan avsåg en vetenskapligt icke verifierad djurart och att sökanden med hänsyn härtill inte kunde anses ha något rättsligt skyddat intresse av att få sin sak prövad.

Iakttagelserna väckte frågor om vilken rättslig verkan den aktuella föreskriften har och hur föreskriften skall tillämpas. Jag beslutade att undersöka saken i ett initiativärende.

### Utredning

Från länsstyrelsen inhämtades akten i det överklagade ärendet om dispens (dnr 522-11236-02) och akten i det ärende som ledde fram till att länsstyrelsen den 22 januari 1986 utfärdade en föreskrift om att fridlysa Storsjöodjuret (dnr 11.122-142-85).

I en här upprättad promemoria antecknades bl.a. följande.

Sedan en ansökan från Östersunds turistbyrå om fridlysning av Storsjöodjuret hade remissbehandlats beslutade länsstyrelsen den 22 januari 1986 med stöd av 14 § naturvårdslagen (1964:822) att fridlysa Storsjöodjuret. Fridlysningen innebar förbud mot att inom Storsjön (i centrala Jämtland) döda, skada eller fånga levande djur av arten Storsjöodjuret. Förbudet gällde även att ta bort eller skada Storsjöodjurets ägg, rom eller bo (23 FS 1986:3).

Den 11 november 2002 ansökte privatpersonen AA hos länsstyrelsen om dispens från förbudet att plocka ägg från arten Storsjöodjur. Efter att länsstyrelsen begärt komplettering av ansökan och därefter remissbehandlat den samma beslutade länsstyrelsen den 2 juni 2003 att avslå ansökan. Sökanden överklagade beslutet

varefter länsstyrelsen överlämnade överklagandet till Regeringskansliet, Miljödepartementet. Departementet överlämnade i sin tur ärendet till Östersunds tingsrätt, miljödomstolen.

Av den rättstillämpning som ligger till grund för miljödomstolens beslut den 11 juli 2003 följer, såvitt kan bedömas, att länsstyrelsens föreskrift den 22 januari 1986 ansetts sakna rättslig verkan. Från länsstyrelsen bör inhämtas yttrande om detta förhållande ger anledning till någon författningsändring eller annan åtgärd av länsstyrelsen. Därutöver bör miljödomstolen anmodas yttra sig över innehållet i denna promemoria.

Länsstyrelsen och miljödomstolen anmodades att yttra sig enligt promemorian. Miljödomstolen, genom chefsrådmannen BB, yttrade följande.

I 1 kap. 9 § regeringsformen anges att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet skall beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Miljödomstolen fann vid sin prövning i mål M 3033-03 att länsstyrelsens föreskrift ifråga avsåg en vetenskapligt icke verifierad djurart och att länsstyrelsen genom att utfärda föreskriften inte iakttagit det ovan angivna grundlagsstadgade saklighetskravet. Med hänsyn därtill fann miljödomstolen anledning att, jämlikt 11 kap. 14 § regeringsformen, underlåta tillämpning av länsstyrelsens föreskrift genom att avvisa överklagandet.

Länsstyrelsen, genom landshövdingen CC, lämnade följande yttrande.

#### **Bakgrund**

Östersunds turistbyrå ansökte 1985 om fridlysning av Storsjöodjuret i Storsjön. Efter en omfattande beredning beslutade länsstyrelsen den 22 januari 1986 att med stöd av den numera upphävda 14 § naturvårdslagen meddela förbud mot att inom Storsjön döda, skada, fånga levande djur av arten Storsjöodjuret. Förbudet gäller även att borttaga eller skada Storsjöodjurets ägg, rom eller bo.

Beslutet om fridlysning kungjordes i Jämtlands läns författningssamling (23 FS 1986:3).

I beslutet konstaterade länsstyrelsen att, trots de problem med artbestämningen som förelåg, det fanns starka skäl som talade för en fridlysning.

År 2002 inkom till länsstyrelsen en ansökan om dispens från förbudet att plocka ägg från arten Storsjöodjuret. Länsstyrelsen avslog ansökan med huvudsaklig motivering att ansökan bedömdes helt strida mot intentionerna med fridlysningen av Storsjöodjuret.

Sedan sökanden fullföljt sin dispensansökan beslutade Östersunds tingsrätt, miljödomstolen, den 11 juli 2003 i mål nr M 3033-03 att avvisa överklagandet. Som motivering anförde miljödomstolen att dispensansökan avsåg en icke vetenskapligt verifierad djurart och att klaganden därför inte hade något rättsligt skyddat intresse av att få sin sak prövad.

JO genomförde under våren 2004 en inspektion hos miljödomstolen.

JO har i promemoria den 24 maj 2004 uttalat att av den rättstillämpning som ligger till grund för miljödomstolens beslut den 11 juli 2003 följer, såvitt kan bedömas, att länsstyrelsens föreskrift den 22 januari 1986 ansetts sakna rättslig verkan. Länsstyrelsen har av JO anmodats att yttra sig över om miljödomstolens beslut ger länsstyrelsen anledning till någon författningsändring eller annan åtgärd.

#### **Överväganden**

Länsstyrelsen har berett Jämtlands läns museum samt föreningen Storsjöodjuret tillfälle att inkomma med synpunkter i ärendet.

Jämtlands läns museum har anfört att Storsjöodjuret existerar när det finns (och har funnits) människor som säger att det existerar oavsett om dess fysiska existens kan anses kunna bevisas i naturvetenskaplig mening eller ej. Länsmuseet framhåller vikten av att vi i världen, i Europa, i Sverige och i Jämtland bör eftersträva att säkra bevarandet av just sådana företeelser, som framstår som magiska, mystiska och oförklarliga fenomen. Ett sådant förhållningssätt innebär enligt museets övertygelse, att bevarande av detta magiska, mystiska och oförklarliga fenomen börjar och slutar med att vi med länsstyrelsens föreskrift från 22 januari 1986 just värnar om detta.

Föreningen Storsjöodjuret har anfört följande. Föreningen ifrågasätter om en fridlysning kräver att djurarten är vetenskapligt artbestämd. Storsjöodjurets förekomst i sinnevärlden har bekräftats över lång tid av ett stort antal trovärdiga personers observationer. Dessa har skett oftast under mycket kort tid, ofta på längre håll och, till följd av dess storlek, i en uppjagad sinnesstämning, varför tillfälle till artbestämning med säkerhet inte kan förväntas ske. Att mer aktivt söka artbestämma djuret torde innebära att man måste handla mot de intentioner som ligger bakom fridlysningsföreskriften. Det synes vara praktiskt omöjligt att åstadkomma en artbestämning utom i det fall ett dött exemplar flyter upp till ytan och låter sig examineras. Ännu så länge är dock troligast fenomenet Storsjöodjuret en kryptozoologisk företeelse, kanske en officiellt utdöd djurart.

Frågan om Storsjöodjurets existens hänger samman med vilken utgångspunkt som anläggs för att avgöra frågan. Miljödomstolen har menat att djurarten inte på ett vetenskapligt sätt har kunnat verifieras. Länsstyrelsen avstår från att i detta ärende ta ställning till i vad mån Storsjöodjuret existerar på ett sådant sätt att arten kan vara föremål för fridlysning. Klart är emellertid enligt länsstyrelsens mening att Storsjöodjuret existerar på så sätt att det existerar i människors sinnevärld.

Länsstyrelsen delar JO:s bedömning att miljödomstolen genom sitt ovannämnda beslut får anses ha funnit att länsstyrelsens beslut den 22 januari 1986 om fridlysning av Storsjöodjuret saknar rättslig verkan.

Länsstyrelsens beslut om fridlysning har således av domstol bedömts sakna rättslig verkan. Med hänsyn till att den offentliga makten i Sverige enligt grundlagen skall utövas under lagarna (1 kap. 1 § regeringsformen) och med hänsyn till att domstolarna är främsta uttolkare av gällande rätt, bör länsstyrelsen som statlig myndighet inte förfara på annat sätt än att upphäva beslutet om fridlysning av Storsjöodjuret.

## Bedömning

JO:s tillsyn avser i första hand en kontroll av att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Enligt sin instruktion skall JO särskilt se till att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttar regeringsformens bud om bl.a. saklighet.

Det finns mot bakgrund härav anledning att ifrågasätta länsstyrelsens beslut år 1986 att fridlysa Storsjöodjuret, detta även med beaktande av länsstyrelsens uppgift att främja turistnäringen i bygden. Jag har då ställt fridlysningen och vad som förekommit i anslutning till den mot det självklara kravet att de som fullgör uppgifter i den offentliga förvaltningen inte ägnar tid och kraft åt sådant som ligger utanför deras skyldigheter och åligganden. Jag har vidare beaktat vikten av att en myndighets förordningsmakt inte används på ett icke avsett sätt och har också frågat mig om det varit motiverat med det omfattande utredningsarbete som föregick beslutet om fridlysning. Dessutom har jag ifrågasatt om det är försvarbart att länsstyrelsen och överinstanser fortsättningsvis, på sätt som skett i det aktuella dispensärendet, belastas med handläggning av ärenden i anslutning till fridlysningen.

JO bör enligt instruktionen inte ta upp förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden om inte särskilda skäl föreligger. Enligt min mening föreligger inte sådana skäl att jag utöver det nyss sagda närmare undersöker eller annars berör vad som hos länsstyrelsen föregick utfärdandet år 1986 av föreskriften av fridlysning av Storsjöodjuret.

Inte heller finner jag skäl att ytterligare beröra länsstyrelsens handläggning åren 2002 och 2003 av dispensärendet.

Miljödomstolen har funnit hinder i grundlagen mot att tillämpa länsstyrelsens föreskrift om att fridlysa Storsjöodjuret. Jag delar domstolens uppfattning i den saken. Med hänsyn till att föreskriften sålunda får anses sakna rättslig verkan finns det enligt min mening starka skäl för länsstyrelsen att ta upp frågan om föreskriftens fortsatta giltighet. Jag noterar att länsstyrelsen enligt yttrandet hit anser sig böra upphäva föreskriften. Jag utgår från att länsstyrelsen snarast prövar den frågan och hemställer att länsstyrelsen översänder sitt beslut i saken till JO för kännedom.

---

Efter det att ärendet hade avslutats hos JO översände länsstyrelsen följande beslut för JO:s kännedom.

#### **Upphävande av beslut**

##### BESLUT

Länsstyrelsen upphäver sitt beslut meddelat den 22 januari 1986 (dnr 11.122-142-85)

Beslutet gäller omedelbart.

Detta beslut kan överklagas hos Länsrätten i Jämtlands län, se bilaga (formulär F4).

##### BAKGRUND

Efter ansökan av Östersunds Turistbyrå beslutade länsstyrelsen den 22 januari 1986 om förbud mot att döda, skada, fånga levande djur av arten Storsjöodjuret. Vidare föreskrives att förbudet även gällde att borttaga eller skada Storsjöodjurets ägg, rom eller bo. Beslutet kungjordes i länets författningssamling (23 FS 1986:3).

##### TILLÄMPLIG BESTÄMMELSE

Enligt 27 § förvaltningslagen (1986:223) skall myndighet, om den finner att ett beslut, som den har meddelat som första instans, är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller annan anledning, ändra beslutet om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part.

##### LÄNSSTYRELSENS BEDÖMNING

Länsstyrelsens beslut om fridlysning av Storsjöodjuret har tillkommit genom uppenbart oriktig rättstillämpning då det i lag saknas stöd för att fridlysa en icke verifierad djurart. Beslutet skall därför upphävas.

---

Beslutet lades till handlingarna i JO:s ärende.