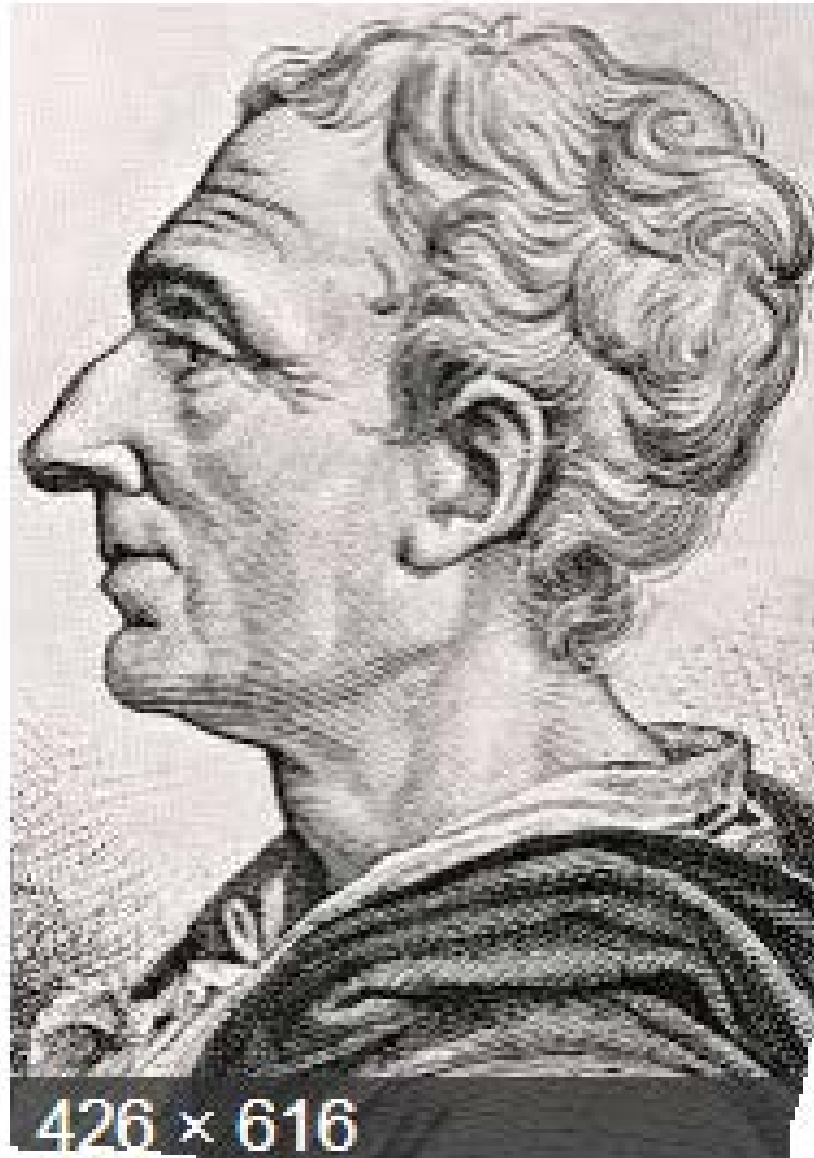




## Ulven, jusen og politikken

USS landsmøte 12. april 2018  
Advokat (H) Stein Erik Stinessen  
[ses@lundogco.no](mailto:ses@lundogco.no)

# Charles Montesquieu, 1689- 1755



# *de L'esprit des Lois* – Lovenes ånd og Maktfordelingsprinsippet

- «*Den som har makt, er tilbøyelig til å misbruke den*».
- «*Makt må balansere makt.*»
- Lovgivningsmakten må legges til en folkevalgt forsamling (Stortinget)
- Den utøvende makt må legges til Kongen (Regjeringen)
- Den dømmende myndighet må legges til uavhengige domstoler
- Vår grunnlov bygger på maktfordelingsprinsippet
- Gjennom parlamentarismen er den utøvende makt helt avhengig av tilslutning fra den lovgivende makt
- Men Stortingets mistillit må komme direkte til uttrykk (negativ parlamentarisme)

# «Ulvesaken», maktfordelingsprinsippet og rettsstaten

- - Regjeringen (forvaltningen) har ikke innrettet seg lojalt etter Stortingets vilje
- - Enkelte dommere har latt personlige holdninger bestemme saksutfall mer enn anerkjente lovtolkingsprinsipper
- En **rettsstat** er en stat med et velutviklet og sivilisert rettssystem. Her står prinsipper om legalitet, rettssikkerhet og maktfordeling sentralt, fundert på det grunnleggende demokratiske prinsipp om folkets suverenitet.

# Bestandsmål og overlevelse

- Stortinget 6. juni 2016: 4-6 årlige ynglinger i Norge, hvorav minst 3 helnorske ynglinger.
  - *«Regjeringen mener disse målene er i samsvar med forpliktelsene etter Bernkonvensjonen, og nml. § 5.»*
  - 1. juni 2016: 9 ynglinger, hvorav 7 helnorske
  - *«Nemndenes vedtak vil ikke true bestandens overlevelse, jf. kravet i § 18 annet ledd. Dette er i samsvar med den faglige tilrådingen fra Miljødirektoratet.» (KLD 9.12.16)*
- «I løpet av vinterens registreringssesong av ulv er det så langt dokumentert 13 ulvekull født i Norge og grenserevir i 2017. Minst sju kull er registrert i helnorske revir. Det nasjonale bestandsmålet for ulv synes dermed å være oppnådd med god margin i 2017.» (Rovdata 11.01.18)*

# Hva var problemet?

KLD i brev 24. januar 2017 til lovavdelingen:

- «På bakgrunn av at definisjonen av begrepet «lisensfelling» i **rovviltforskriften** viser til viltloven § 12 som bare nevner skade på bufe og tamrein, er det departementets syn at det **etter forskriften**, slik den lyder i dag, ikke er adgang til å fatte vedtak om lisensfelling for annet formål enn for å forhindre skade på bufe og tamrein, altså at det ikke kan fattes vedtak om lisensfelling av hensyn til jaktrettigheter og elg.» (mine uthevninger og understrekninger)

# Faktum

## Landbruksdepartementets innspill til lovavdelingen desember 2016 om faktum:

- *«Årsaken til lavere tap innenfor sonen er at beitenæringen – som følge av fare for ulveangrep – er omstilt slik at det **praktisk talt ikke er frittgående sau og lam på beite innenfor sonen.** Dyrene beiter på inngjerdete områder eller sendes ut av sonen på sommerbeite.(...) Det er ikke tamrein i ulvesonen.»*

# Lisensfelling

## Rovviltforskriften § 10 – Kvote for lisensfelling:

- «Dersom vilkårene i forskriften §7 er oppfylt, kan en rovviltnemnd fatte vedtak om kvote for **skademotivert lisensfelling** for å begrense veksten og/eller utbredelsen av en bestand av (... ) ulv.

## Rovviltforskriften §7 – Vedtak fattet av rovviltnemnden:

- *Rovviltnemnden har myndighet til å fatte vedtak (...)når bestanden av den enkelte art ligger over de nasjonalt fastsatte bestandsmålene for regionen.*

## Rovviltforskriften § 2 – Definisjoner:

- § 2 g): **Lisensfelling**: skademotivert felling av et bestemt antall individer av en viltart **med hjemmel i viltloven § 12.**»



## Viltloven § 12

- «*Etter nærmere forskrift som Kongen fastsetter kan departementet, uten hensyn til de regler som ellers gjelder, iverksette felling av eget tiltak eller gi tillatelse til felling av et bestemt antall individer av bjørn, jerv, ulv og gaupe **for å forhindre skade på bufe eller tamrein.***»
- Bestemmelsen i viltloven § 12 ble **opphevet** da naturmangfoldloven trådte i kraft i 2009, men ble fastholdt i rovviltforskriften.

# Innst. 330 S (2015-2016)\* - Komitemerknader

## Energi og miljøkomiteen, side 8-9:

- *«Flertallet (AP, H, Frp, KrF) mener at størst mulig grad av regional forvaltning innenfor rammene av en nasjonal rovviltpolitikk er et viktig prinsipp. Flertallet mener derfor at regional forvaltning skal ha myndighet til å fatte vedtak om felling når bestanden av ulv er innenfor bestandsmålet.*
- *Flertallet mener på denne bakgrunn at et nytt bestandsmål, inkludert grenserevir, bør være på 4-6 ynglinger, hvorav 3 skal være helnorske ynglinger.*
- *Flertallet har merket seg at bestandstallet har vært innenfor dette intervallet siden 2009.»*

\* 31. mai 2016

# Innst. 330 S – hvilke hensyn kan vektlegges?

- Side 16:
- «Næringskomiteens flertall (Ap, H, Frp, KrF, Sp) vil også understreke at det ved forståelsen av Bernkonvensjonen må legges større vekt på å ivareta **næringsutvikling, eiendomsinteresser, husdyrhold, beitebruk og samiske næringsinteresser**. Komiteens flertall mener vi snakker om en aktiv reintroduksjon av ulv i Norge og mener Bernkonvensjonen gir alle muligheter for større næringshensyn.»

## Innst. 330 S – bestandsmålet som maksimumsmål

- *«Komiteens flertall (næring) vil understreke at bestandsmålet skal oppfattes slik at det er et minimums- og et maksimums-mål og at dette er nådd når man har passert 4 og det skal ikke overstige 6. **Da skal det iverksettes uttak.***
- *Komiteens flertall vil understreke at når bestandsmålet er nådd, skal bestandsregulering iverksettes, og da primært gjennom **lisensjakt.***
- *Kravet om bestandsregulering gjelder også innenfor sona og **uavhengig av at det må foreligge skadepotensial på husdyr og tamrein.** (...) bestandsmål fastsatt av Stortinget er det klart overordnede vedtak.»*

# Statsråden i Stortinget 17. januar 2017

- «Nå ligger bestanden av ulv **klart over det bestandsmålet** som Stortinget har satt. (...)
- Vi har nå flere ulv i Norge enn noen gang i moderne tid. (...)
- Situasjonen har også en sterkt menneskelig side. Den påvirker **livskvaliteten og næringsgrunnlaget** for mange. Jeg har stor forståelse for at situasjonen oppleves som vanskelig, blant annet for bønder og grunneiere som frykter **tap av beitedyr og reduserte jaktinntekter**, og ikke minst for folk som bor nær ulverevir og har frykt for **nærgående ulv.**»

# KLD syn vs. Stortingets ulveforlik

- KLD 24. januar 2017:
  - «(...) **ikke er adgang til å fatte vedtak om lisensfelling for annet formål enn for å forhindre skade på bufe og tamrein»**
- Stortinget i Innst. 330 S (ulveforliket) mai 2016:
  - «**bestandsregulering(...) uavhengig av at det må foreligge skadepotensial på husdyr og tamrein.**»

Hvilke hensyn kan tillegges vekt etter naturmangfoldloven og Bernkonvensjonen?



## Nml. § 18 første ledd bokstav c:

- «Kongen kan (...) tillate uttak av vilt (...),*
- *c) for å ivareta allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning»*

## Bernkonvensjonen art. 9 nr 1 tredje strekpunkt:

- *«(...) in the interests of public health and safety or other overriding public interests.»*

## Habitatdirektivet art.16:

- *«(...) in the interests of public health and public safety, or for other imperative reasons of overriding public interests, including those of a social or economic nature and beneficial consequences of primary importance for the environment.»*



# Professor Ulfstein 27. februar 2017

- «Jeg legger spesielt vekt på **det tredje strekpunktet** [Bernkonvensjonen] fordi jeg mener dette alternativet fortjener mer oppmerksomhet enn det hittil har fått i den norske debatten.» (...)
- «Men det kan også være andre overordnede offentlige interesser. En slik overordnet interesse kan være behovet for **å sikre livskraftige lokalsamfunn og regioner**. Det som vektlegges i denne sammenheng er ikke beskyttelse av de enkelte gårdsbruk og deres sauehold, eller jaktrettigheter eller inntekter fra turisme, eller den frykt individer kan for angrep fra ulv. Det avgjørende er i stedet **den samlede effekt slike faktorer kan ha på mulighetene for å beholde livsutkomme og livskvalitet i distriktene.**»

## Professor Ulfstein, forts.

- *«Men **jo større ulvebestanden vokser seg, jo mindre behov** er det for å **bekymre seg om dens overlevelse.** (...)*
- *. Det må velges løsninger som balanserer konvensjonens bevaringskrav og å **sikre den samfunnsmessige interessen i livskraftige lokalsamfunn.** I denne sammenhengen må en respektere konvensjonens prioritet etter dens artikkel 2 til å bevare bestandene ut fra økologiske, vitenskapelige og kulturelle krav. Men samtidig går det en grense når bestandene truer overordnede distriktpolitiske interesser. Behovet for regulering ut fra slike interesser må imidlertid kunne dokumenteres og sannsynliggjøres.»*

# Professor Fauchald 27. februar 2017

- *«Det kan ikke være tvil om at **også psyko-sosiale aspekter** ved helse kan være **omfattet av 18 c.***
- *Det vil være naturlig å anta at et høyt antall ynglinger av ulv i seg selv vil innebære økt fare for negative allmenne helsevirkninger. I tillegg vil det innebære redusert fare for at bestandens overlevelse trues (...) **en situasjon med et høyt antall ynglinger av ulv vil i seg selv innebære at vilkårene for felling lettere vil være oppfylt.***
- *I mange tilfeller vil det være overlapp mellom summen av private interesser og offentlige interesser.»*

## Professor Fauchald, forts.

- *«Sett fra det offentliges perspektiv tjener utmarksbeite mange gode samfunnsmessige formål som kan klassifiseres som «offentlige interesser» (...). Dersom den også er av «vesentlig betydning» for oppnå slike formål, vil den falle inn under dette alternativ c.*
- *Et annet eksempel er jakt på elg og andre hjortedyr.*
- *De offentlige interessene må være så vesentlige at de tilsidesetter andre interesser.*
- *Alternativ c kan bare anvendes når det ikke kan true bestandens overlevelse.*
- *Et praktisk viktig spørsmål oppstår dersom antall ynglinger **vesentlig overstiger bestandsmålet**. Det kan argumenteres for at det skal være **større adgang til å felle ulv** i en slik situasjon enn dersom antall ynglinger ligger innenfor eller rett i overkant av bestandsmålet.»*

# Foreløpig oppsummering - I

1. De samfunnshensyn som både Stortinget og statsråden har fremhevet, er legitime og relevante hensyn omfattet av begrepet «*offentlige interesser av vesentlig betydning*» inntatt i naturmangfoldloven § 18 første bokstav c.
2. Disse brede samfunnshensyn er hentet fra **Bernkonvensjonen** og EUs **Habitatdirektiv** «*overriding public interests*»
3. Hvilken *vekt* de skal tillegges, vil avhenge av de konkrete forholdene.

## Foreløpig oppsummering - II

4. *«Innenfor rammene av konvensjonens ordlyd (...) har staten stor frihet til selv å avgjøre hvordan forpliktelsen skal oppfylles.» (Meld. St. 21 (2015-2016) side 13)*
  
5. *«Bestemmelsen innebærer en betydelig frihet til å definere hvor stor populasjonen av ulv skal være.» (Fauchald Prop. 63 L 8.1.2.)*

## KLD i Prop. 63 L 3. mars 2017

- «Flere høringsinstanser stiller spørsmål om hvorfor departementet foreslår at definisjonen av lisensfelling i rovviltforskriften bare skal inkludere § 18 første ledd bokstav b og annet ledd. Det spørres om hvorfor man **ikke** inkluderer hele § 18, eller i alle fall første ledd bokstav c.»
- «Når det gjelder uttak etter § 18 første ledd bokstav c vil normalt **skadefelling være et betydelig mer hensiktsmessig virkemiddel enn lisensfelling**. Uttaket vil da utføres av profesjonelle jegere og skje raskere og med større sikkerhet for at man tar ut de riktige dyrene og at det skjer i kontrollerte former.»

# Min kommentar

- KLD ***vil ikke*** innlemme bokstav c i lisensfellingsordningen, som tilligger de regionale rovvilt-nemnder.
- De regionale rovviltnemndene har *hovedansvaret* for rovviltforvaltningen i sin region, og er et statlig viltorgan oppnevnt av og underlagt KLD.
- De brede samfunnsmessige interesser under § 18 første ledd bokstav c må møtes med lisensfelling [«for å begrense veksten/utbredelsen»] og ikke skadefelling [«enkeltindivid»]
- Forvaltningen *unnlot å tilpasse rovviltforskriften* ved lovendringen i 2009
- Forvaltningen *unnlot å følge Stortingets uttrykte vilje* ved regelendringene i 2017



# Konklusjon

1. En forskriftsendring hvor nemndenes myndighet samsvarer med nml. § 18 (hele) gir en konsistent og logisk løsning i tråd med Stortingets vilje. Den statlige rovviltmyndigheten blir da tillagt den myndighet som ligger i naturmangfoldloven til vedtak om uttak.
2. KLD viser *en klar uvilje* mot å gi nemndene slik myndighet.
3. Når bestandsmålet er nådd, gir Bernkonvensjonen og naturmangfoldloven adgang til å tillegge bredere samfunnsinteresser større vekt i interesseavveiningen.
4. Stortinget har *ikke* vedtatt at ulvesonen skal bli ulvereservat.
5. KLDs opphevelse av rovviltnemndenes vedtak bygger på *KLDs egen innsnevring* av nemndenes myndighet i forskriften.

# Innst. 257 L 2016-2017

19. april 2017

*«Flertallet, Ap, H, Frp, KrF og Sp, rår Stortinget til å gjøre følgende vedtak:*

*Stortinget ber regjeringen endre rovviltforskriften slik at nml § 18 bokstav c inngår som del av hjemmelsgrunnlaget for lisensfelling av ulv.*

*Stortinget ber regjeringen legge flertallsmerknadene i denne innstillingen til grunn for videre oppfølging, praktisering og forvaltning av ulv i Norge.»*

Rovviltforskriften ble endret 6. juni 2017 i tråd med Stortingets vedtak

*«Rovviltnemndene får nå en noe større verktøykasse», statsråd Helgesen 7. juni 2017.*

# Rettssakene

- Oslo tingretts kjennelse 21. november 2017:
- *«Lisensfelling i region 4 og 5 i medhold av Klima- og miljødepartementets vedtak 25. september 2017, stanses til rettskraftig avgjørelse foreligger i hovedsøksmålet.*
- *-Retten kan ikke se om departementet rent faktisk har lagt en skandinavisk eller norsk ulvebestand til grunn.*
- *Retten kan ikke se om Stortinget har vurdert sitt bestandsmål opp mot lovens vilkår om bestandens overlevelse.»*
- - Tingretten har konstruert begrunnelser som er fjernt fra de faktiske forhold:
- *«(..) en levedyktig skandinavisk ulvebestand», Meld. St. 21 2015-2016 Ulv i norsk natur*

# Retts sakene

- Oslo tingretts kjennelse 5. januar 2018:
- *«(..) de eksisterende ulvene i Norge og Sverige må anses som en bestand, den sørskandinaviske ulvebestanden(..) det er ikke tvilsomt at de aktuelle vedtakene om lisensfelling ikke vil true den skandinaviske ulvebestandens eksistens.*
- *«(..)forvaltningen har etter den svært generelle ordlyden, sammenholdt med Stortingets uttalelser, en ikke ubetydelig skjønnsmargin til å fastsette hvilke offentlige interesser som gir grunnlag for lisensfelling. (..)vurderingen av om det foreligger en offentlig interesse av vesentlig betydning må gjøres for hvert enkelt vedtak om lisensfelling.»*

## Forts.

- *«(..)forvaltningen går nå langt i å åpne generelt for at all ulv utenfor ulvesonen kan lisensfelles, ettersom det hovedsakelig kun er de generelle hensynene til forutsigbarhet, konfliktdemping i forvaltningen og økt tillit til rovviltforvaltningen som gjør seg gjeldende.*
- *Etter en samlet vurdering, herunder hensett til den forholdsvis store skjønnsmarginen som må anses gitt forvaltningen, og sammenholdt med Stortingets uttalelser og Miljødirektoratets anbefalinger, kan retten ikke se sannsynliggjort at vedtaket av 1. desember lider av ugyldighet med hensyn til anvendelsen av § 18 første ledd bokstav c.(..)domstolene bør vise en viss tilbakeholdenhet med å overprøve både politiske og faglige vurderinger på dette feltet.»*

- Borgarting lagmannsrett forkastet anken i avgjørelse 1. mars 2018.
- Hovedsaken er berammet til 24- 27. april i Oslo tingrett.
- Partene i rettssakene er
- WWF
- Staten
- Partshjelperne USS, Norges Bondelag, Norges Skogeierforbund og Norskog

# Hvorfor partshjelp?

- Alle organisasjonenes virkeområder er direkte berørt
- I enhver rettssak betyr de faktiske forhold mye og vil ofte være avgjørende
- *«Offentlige interesser av vesentlig betydning»:*
  - - berørte lokalsamfunn
  - - lokal næringsutøvelse
  - - bosetting og livskvalitet
  - - opprettholdelse av utmarksbeite
  - - friluftsliv og fritidsaktiviteter
  - - jakt
- Negative virkninger på slike interesser er det de berørte miljøer, herunder kommuner, som er nærmest til å dokumentere
- Staten har verken oversikt over eller innhenter informasjon om lokale forhold

# Kostnader ved partshjelp

- Rettssaker er kostbart.
- WWF har igangsatt «crowdfunding» og samlet inn 375 000 kr fra hele verden
- USS har nylig igangsatt «crowdfunding» og samlet inn 250 000 kr., se [utmark.no](http://utmark.no)
- De to sakene om midlertidig forføyning – stans – har vært spleiselag mellom organisasjonene.
- Men ingen organisasjoner er økonomisk rigget for store rettssaker.



# USS og rovvilt

- Medlemskommuner har ulike syn – USS respekterer alle.
- Men USS oppgave å formidle hensynet til de berørte lokalsamfunn, som del av en bredere interesseavveining
- Det er også USS oppgave å påse at Stortingets vilje blir etterlevd
- Rovdyrpolitikk er en permanent interessekamp, og politikk og regler utformes i et moderne samfunn gjennom opinionsdannelse.
- Også kommunenes syn må formidles i det offentlige ordskiftet, på sosiale medier, gjennom interesseorganisasjoner, politisk arbeid, TV mv.



Takk for oppmerksomheten!