

## Ref 60

**Bestämmelsen om litispendens i 39 § förvaltningslagen ska tillämpas om det inte finns en bestämmelse i en annan lag eller en förordning som uttryckligen reglerar förutsättningarna för att beslutsmyndigheten ska få ändra ett beslut som har överklagats.**

39 § förvaltningslagen (2017:900)

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 28 december 2023 följande beslut (mål nr 4180–4182-22).

### Bakgrund

1. Enligt den förvaltningsrättsliga regleringen gäller som huvudregel att en myndighet inte får ändra ett beslut som den har fattat om beslutet har överklagats (litispendens). Undantag från den huvudregeln kan föreskrivas i specialförfattning.

2. En länsstyrelse kan besluta om licensjakt efter varg. Ett sådant beslut får ändras om det behövs med hänsyn till nya omständigheter eller av någon annan särskild anledning.

3. Länsstyrelserna i Dalarnas, Västmanlands och Örebro län beslutade om licensjakt efter tolv vargar i Snösjön- och Haraldsjönreviren. Enligt besluten skulle jakten få bedrivas den 2 januari–15 februari 2022 eller till dess att jakten avslustes. Besluten överklagades av bl.a. Svenska Rovdjursföreningen till Förvaltningsrätten i Luleå som avlog överklagandena. Varken Kammarrätten i Sundsvall eller Högsta förvaltningsdomstolen meddelade prövningstillstånd.

4. Under tiden som målen handlades hos Högsta förvaltningsdomstolen beslutade länsstyrelserna att öka tilldelningen med två vargar och att ändra jaktområdet i Haraldsjönreviret samt att jakten skulle få bedrivas den 10–20 januari 2022 eller till dess att jakten avslustes. Av besluten framgår att det hade framkommit information om ytterligare vargar i reviren som innebar att tilldelningen av individer behövde utökas.

5. Svenska Rovdjursföreningen överklagade besluten till Förvaltningsrätten i Luleå som biföll överklagandet och upphävde besluten. Förvaltningsrätten ansåg att viss justering av licensjakten i Haraldsjönreviret kunde tillåtas även om besluten om licensjakt i samma revir inväntade Högsta förvaltningsdomstolens beslut om prövningstillstånd. Med hänsyn till de stränga krav som gäller för licensjakt och till att frågan om antalet vargar som skulle få skjutas

var föremål för process i högre instans var det dock inte möjligt att genom ett ändringsbeslut öka det antalet.

6. Länsstyrelserna överklagade till Kammarrätten i Sundsvall som avslog överklagandet. Kammarrätten bedömde att huvudregeln om litispendens inte var tillämplig eftersom det finns en specialbestämmelse som reglerar förutsättningarna för att ändra ett beslut om licensjakt efter varg. Kammarrätten bedömde vidare att det enligt den bestämmelsen är möjligt att inskränka ett beslut om licensjakt trots att beslutet har överklagats men inte att medge att jakten utökas. Eftersom länsstyrelsernas beslut innebar att ytterligare två vargar skulle få fällas medförde besluten en otillåten ändring av de tidigare besluten om licensjakt.

#### **Yrkanden m.m.**

7. *Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Västmanlands län och Länsstyrelsen i Örebro län* yrkar att förvaltningsrättens och kammarrättens domar ska upphävas och länsstyrelsernas beslut fastställas.

8. *Svenska Rovdjursföreningen* anser att överklagandet ska avslås.

#### **Skälen för avgörandet**

##### *Frågan i målen*

9. Frågan i målen är om en länsstyrelse får ändra ett beslut om licensjakt efter varg när beslutet har överklagats till högre instans.

##### *Rättslig reglering m.m.*

10. Enligt 1 § första stycket förvaltningslagen (2017:900) gäller den lagen för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna. Om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från förvaltningslagen, tillämpas enligt 4 § den bestämmelsen.

11. Bestämmelser om ändring av beslut finns i 37–39 §§ förvaltningslagen. I 37 § anges när ett beslut får ändras och i 38 § när det ska ändras. I 39 § regleras förutsättningarna för att ändra ett beslut som har överklagats. Ett sådant beslut får ändras av den myndighet som har meddelat det som första instans enbart i sådana fall som avses i 38 § och bara om överklagandet och övriga handlingar i ärendet ännu inte har överlämnats till den högre instans som ska pröva överklagandet.

12. Bestämmelser om licensjakt efter varg finns i jaktförordningen (1987:905). I 23 e § första stycket anges att beslut om licensjakt efter varg som huvudregel får fattas senast den 1 oktober varje

år. Enligt 23 f § får ett beslut om licensjakt efter varg ändras om det behövs med hänsyn till nya omständigheter eller av någon annan särskild anledning.

*Högsta förvaltningsdomstolens bedömning*

13. Länsstyrelserna har genom de överklagade besluten ökat antalet vargar som fick fällas samt justerat jaktområdet och förkortat jakttiden. Det är således fråga om ändringar av de ursprungliga besluten om licensjakt.

14. Enligt 39 § förvaltningslagen får ett beslut som har överklagats inte ändras när överklagandet och övriga handlingar i ärendet har överlämnats till den högre instans som ska pröva överklagandet. Om det i jaktförordningen finns en bestämmelse som avviker från 39 § följer dock av 4 § förvaltningslagen att den bestämmelsen ska tillämpas i stället.

15. I 23 f § jaktförordningen anges att ett beslut om licensjakt efter varg får ändras om det behövs med hänsyn till nya omständigheter eller av någon annan särskild anledning. Frågan är om den bestämmelsen kan anses reglera även den situationen att det ursprungliga beslutet har överklagats och att 23 f § jaktförordningen därmed ska tillämpas i stället för 39 § förvaltningslagen.

16. Av förarbetena till förvaltningslagen framgår att det typiskt sett bara torde vara avvikelser som klart framgår av en annan lag eller en förordning som enligt 4 § gäller framför förvaltningslagen (prop. 2016/17:180 s. 38 med hänvisning till prop. 1985/86:80 s. 59). Vidare framgår att syftet med 39 § är att skapa en klar, entydig och undantagslös litispensregel. Det uttalas också att om det visar sig att det på något specifikt rättsområde finns ett behov av att göra avsteg från den regeln bör det lösas genom reglering i specialförfattning, men att regeringen vid den tidpunkten inte såg något behov av en sådan undantagsreglering (prop. 2016/17:180 s. 239).

17. Av det sagda följer att bestämmelsen i 39 § förvaltningslagen ska tillämpas om det inte finns en bestämmelse i en annan lag eller en förordning som uttryckligen reglerar förutsättningarna för att beslutsmyndigheten ska få ändra ett beslut som har överklagats. Bestämmelsen i 23 f § jaktförordningen innehåller ingen sådan reglering.

18. Det är alltså 39 § förvaltningslagen som är tillämplig i målen. Länsstyrelserna gjorde därmed fel när de ändrade besluten om licensjakt efter det att besluten hade överklagats och handlingarna i ärendena hade överlämnats till domstol.

19. Giltighetstiden för länsstyrelsernas beslut har gått ut och målen ska därför skrivas av.

## Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen skriver av målen.

I avgörandet deltog justitieråden *Jäderblom, Knutsson, Ståhl, Askersjö* och *Gäverth*. Föredragande var justitiesekreteraren Lisa Ragnesten.

---

### *Förvaltningsrätten i Luleå (2022-01-20, ordförande Beselin):*

Av central betydelse i målet är om länsstyrelserna tillämpat 23 f § jaktförordningen på ett tillåtet sätt. Det saknas överrättspraxis avseende nämnda paragraf. Det saknas även egentliga förarbeten.

Vad som anges i ovan citerad promemoria<sup>1</sup> talar för att regeringens avsikt varit att ändringsbeslut enligt 23 f § i princip såväl kan utöka som inskränka licensjaktens omfattning. Det är dock oklart om 23 f §, som tillkom innan det förvaltningsrättsliga förbudet mot *litis pendens* i 39 § förvaltningslagen, är tillämplig även i de fall det ursprungliga beslutet ligger för prövning i högre instans. Det är också oklart vad en ändring kan bestå i. Förvaltningsrätten har t.ex. i dom den 11 januari 2022 i mål nr 30-22 ansett att en ändring som innebär att ett annat revir skjuts bort än det från början avsedda kunde godas, under de i målet speciella förhållandena och när fråga var om samma antal vargindivider. Kammarrätten i Sundsvall har dock beviljat klaganden inhibition och prövningstillstånd (mål nr 122-22) och målet är inte avgjort än.

Anledning för länsstyrelsen att vilja ändra beslut kan typiskt sett uppkomma då varginventeringen (som är genetiskt avancerad och startar den 1 oktober dvs. samma dag som grundbeslutet senast ska fattas) visar nya fakta jämfört med den fjolårsinventering som är det bästa underlag en länsstyrelse kan ha inför grundbeslutet. Att fristen för beslut satts till den 1 oktober är just för att det ska finnas utrymme för en överklagandeprocess innan jaktstart. Således kommer det med stor sannolikhet att ha kommit in överklaganden när sådana omständigheter uppkommer som aktualiserar ändring enligt 23 f § jaktförordningen.

Utifrån sådana överväganden ansåg förvaltningsrätten i dom den 30 december 2021, mål nr 2317-21, att en annan länsstyrelse haft rätt att ändra jaktområdet i reviret Gullsjön trots att mål om samma revir låg öppet i högre instans vid tiden för ändringsbeslutet. Förvaltningsrätten uttalade då bl.a. att regeringens avsikt synes ha varit att få till stånd snabba beslut som möjliggör en prövning i högre instans samtidigt som länsstyrelserna ges en viss möjlighet att fatta ändringsbeslut efter att ytterligare fakta tillförts ärendet genom inventeringsresultat etc.

---

<sup>1</sup> Näringsdepartementets promemoria om ändring av jaktförordningen och förordningen om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet (N2016/02157/RS) (red. anm.).

Av samma anledning anser förvaltningsrätten nu att den omständigheten, att frågan om licensjakt på Haraldsjön fortfarande inväntar Högsta förvaltningsdomstolens beslut i fråga om prövningstillstånd, inte utgör ett absolut hinder mot viss justering av licensjakten i detta revir.

Utifrån de rigorösa krav som EU-rätten enligt ovan<sup>2</sup> ställer på selektivitet, kontrollerade förhållanden och begränsning av antalet individer som får undantas från skyddet, anser dock förvaltningsrätten att möjligheten att ändra beslut i en situation som den förevarande måste tillämpas restriktivt. Vargens status som strikt skyddad art, och det faktum att dödande av varg alltid utgör ett undantag, är aspekter ur art- och habitatdirektivet som måste ges tyngd inte minst när svensk rätt är svårtolkad.

Såsom Rovdjursföreningen framhållit är frågan om antalet vargar, som måste fredas för att den svenska vargstammens GYBS (gynnsam bevarandestatus) inte ska äventyras, ett centralt argument i talan från Rovdjursföreningen och Föreningen Nordulv i målet om Haraldsjön som ligger hos Högsta förvaltningsdomstolen. Förvaltningsrätten instämmer också i Svenska Rovdjursföreningens ståndpunkt att beslutsfristen den 1 oktober riskerar att sättas ur spel om länsstyrelserna efter detta datum inte bara kan ändra jaktområdena utan också öka antalet vargar som får skjutas.

Förvaltningsrätten anser mot den bakgrunden att det nu överklagade beslutet, som innebär en ökning av antalet vargar som får skjutas samtidigt som frågan om antal är föremål för process i högre instans, utgör en tillämpning av 23 f § jaktförordningen som inte är möjlig med hänsyn till 39 § förvaltningslagen, dvs. *litis pendens*. Det är för övrigt oklart om en sådan ändring överhuvudtaget är tillåten. Svenska Rovdjursföreningens talan ska därför bifallas och ändringsbeslutet upphävas.

– Förvaltningsrätten bifaller Svenska Rovdjursföreningens överklaganden och upphäver de överklagade besluten.

***Kammarrätten i Sundsvall*** (2022-06-08, *Törnered, Bornelyck och Carlander*):

*Utgångspunkter för kammarrättens prövning*

Tiden för den beslutade licensjakten löpte till och med den 20 januari 2022. Kammarrätten anser att det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att målet ändå prövas i sak.

Frågan i målet är om länsstyrelserna tillämpat 23 f § jaktförordningen på ett tillåtet sätt.

*Regeln om litis pendens*

Ett beslut som har överklagats får enligt 39 § förvaltningslagen ändras av den myndighet som har meddelat det som första instans enbart i vissa angivna situationer och bara om överklagandet och övriga handlingar i ärendet ännu inte har överlämnats till den högre instans som ska pröva överklagandet.

---

<sup>2</sup> Under rubriken rättslig reglering redogörs för artiklarna 12.1 och 16.1 i direktiv (92/43/EEG) om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet) och för rättsfallen C-342/05 *Kommissionen mot Finland* och C-674/17 *Tapiola* (red. anm.).

Regeln om litis pendens innebär att en myndighet inte kan fatta ett nytt beslut i ett överklagat ärende förrän överklagandet har prövats och beslutet vunnit laga kraft. I 4 § förvaltningslagen anges dock att om en annan lag eller förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från denna lag, tillämpas den bestämmelsen. Det innebär att det i specialförfattning är möjligt att frångå regeln om litis pendens.

Enligt 23 e § jaktförordningen får beslut om licensjakt efter varg fattas senast den 1 oktober varje år. Av 23 f § framgår att om beslut om licensjakt efter varg har fattats får beslutet ändras om det behövs med hänsyn till nya omständigheter eller av någon annan särskild anledning.

Kammarrätten bedömer att 23 f § jaktförordningen utgör en sådan specialbestämmelse som ska tillämpas i stället för regeln om litis pendens i 39 § förvaltningslagen. Det är således möjligt för länsstyrelserna att ändra ett beslut om licensjakt efter varg trots att beslutet överklagats.

#### *Ändringsbeslut med stöd av 23 f § jaktförordningen*

Det ursprungliga beslutet om licensjakt avsåg tolv vargar i reviren Snösjön och Haraldsjön under perioden 2 januari–15 februari 2022. Vid tidpunkten för länsstyrelsernas ändringsbeslut den 10 januari 2022 hade tolv vargar fällt. Ändringsbeslutet innebär att ytterligare två vargar får fällas inom reviret Haraldsjön. Jakten får bedrivas under perioden 10–20 januari 2022.

I näringsdepartementets promemoria anges att om det nära inpå jaktens start eller under jakttiden kommer fram ny information, såsom att en genetiskt viktig varg finns i jaktområdet, finns möjlighet att fatta kompletterande beslut om jakten som t.ex. begränsar denna. Enligt kammarrättens bedömning talar detta för att det med stöd av 23 f § jaktförordningen är möjligt att inskränka ett beslut om licensjakt efter varg. Det finns dock inget som talar för att bestämmelsen medger att jakten utökas. Att det i näringsdepartementets promemoria konstateras att Länsstyrelsen i Gävleborgs län, i ett kompletterande beslut avseende licensjakten 2016, beslutat att ytterligare två vargar fick fällas under den pågående licensjakten kan inte tas till intäkt för att det med stöd av 23 f § jaktförordningen är tillåtet att utöka jakten genom ett ändringsbeslut. Mot detta talar även den restriktivitet som ska gälla i fråga om beslut om jakt efter varg.

Kammarrätten noterar att länsstyrelsernas ändringsbeslut innebär att jaktområdet har begränsats i stor utsträckning och att även den tid under vilken jakten får bedrivas har förkortats. Det är omständigheter som talar för att ändringsbeslutet utgör en inskränkning av licensjakten. I motsatt riktning talar den omständigheten att jaktområdet i viss mån utökats till ett område som inte omfattas av det ursprungliga beslutet. Avgörande för kammarrättens bedömning är emellertid den omständigheten att ändringsbeslutet, som fattats efter att de tolv vargarna redan skjutits, innebär att ytterligare två vargar får fällas. En sådan utökning av jakten ligger också väldigt nära att bedömas som ett nytt beslut. Mot denna bakgrund anser kammarrätten att 23 f § jaktförordningen inte tillåter en ändring på det sätt som skett i nu aktuellt fall. Länsstyrelserna hade således inte rätt att fatta det aktuella ändringsbeslutet. Överklagandet ska därför avslås.

– Kammarrätten avslår överklagandet.