NOVA UNIVERZA

DIGNITAS
Revija za človekove pravice
Slovenian journal of human rights
ISSN 1408-9653

Pravne obveznosti glede varstva volkov kot zaščitene vrste v Sloveniji
Maša Kovič Dine, Tanja Pucelj Vidović in Vasilka Sancin

Article information:
To cite this document:
Kovič Dine, M., Pucelj Vidović,T., Sancin, V. (2018). Pravne obveznosti glede varstva volkov kot zaščitene vrste v Sloveniji, Dignitas, št. 59/60, str. 279-316.

Permanent link to this doument:
https://doi.org/ 10.31601/dgnt/59/60-19

Created on: 07. 12. 2018
To copy this document: publishing@nova-uni.si

For Authors:
Please visit http://revije.nova-uni.si/ or contact Editors-in-Chief on publishing@nova-uni.si for more information.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

© Nova univerza, 2018

NOVA UNIVERZA
FAKULTETA ZA SLOVENSKE IN MEDNARODNE ŠTUDIJE

NOVA UNIVERZA
EVROPSKA PRAVNA FAKULTETA

NOVA UNIVERZA
FAKULTETA ZA DRŽAVNE IN EVROPSKE ŠTUDIJE

Pravne obveznosti glede varstva volkov kot zaščitene vrste v Sloveniji

Maša Kovič Dine, Tanja Pucelj Vidović in Vasilka Sancin

POVZETEK

Volk je na podlagi Bernske konvencije, Habitatne direktive in Uredbe o zavarovanih prosto živečih živalskih vrstah, sprejete na podlagi Zakona o ohranjanju narave, v Sloveniji zaščitena živalska vrsta. Izhodišče vseh omenjenih pravnih predpisov je ohranitev biodiverzitete ob zagotovitvi smiselnega sobivanja med zavarovano živalsko vrsto in človekom. Zato je vsem dokumentom skupno, da ne samo varujejo, ampak tudi določajo načine upravljanja z zavarovano vrsto. Prispevek tako prikazuje ureditev pravnega varstva volka v Sloveniji kot zaščitene vrste in opozarja na pomanjkljivosti, ki bi se jih dalo odpraviti z doslednejšo implementacijo relevantnih določb posameznih predpisov ali ustrezno spremembo le-teh. V Sloveniji je bil že leta 2008 sprejet Pravilnik o odvzemu osebkov vrst rjavega medveda (*Ursus arctos*) in volka (*Canis lupus*) iz narave, ki ob vsakoletni spremembi določa število osebkov vrste volk za odstrel. Prispevek razkriva razloge neustreznosti Pravilnika, predlagan pa je tudi delni umik pridržka Sloveniji k Bernski konvenciji, ki se tiče varstva volka v Sloveniji, ter razlogi zanj.

Legal obligations regarding the protection of the wolves as a protected species in Slovenia

ABSTRACT

Slovenia recognizes wolfs as a protected animal species under the Bern Convention, Habitats Directive and Decree on the Protection of Threatened Species, adopted under the Nature Conservation Act. The foundation of the mentioned legal regulations lies

in the intention to conserve biodiversity while ensuring a reasonable cohabitation between the protected animal species and people. Thus, these documents not only protect certain species but also define its management. This article presents the legal framework for the protection of wolfs in Slovenia and draws attention to its shortcomings. These could be, as illustrated in the article, resolved by a more consistent implementation of the relevant measures or by minor amendments to these measures. In 2008 Slovenia adopted Rules on taking of certain specimens of the species of brown bear (*Ursus arctos*) and wolf (*Canis lupus*) from nature, which are amended on a yearly basis and determine the number of wolfs that are deliberately killed each year. This article introduces the arguments behind the Rules' insufficient address of the issues related to the protection of wolfs and their deliberate killings and proposes a partial withdrawal of the reservation to the Bern convention regarding protection of wolfs adopted by Slovenia, explaining the reasons supporting such a proposal.

Key words: wolf, a protected animal species, the Bern Convention, the Habitats Directive, the Decree on the Protection of Threatened Species, Rules on taking of certain specimens of the species of brown bear (Ursus arctos) and wolf (Canis lupus) from nature

1. Uvod

V Sloveniji je veliko živalskih in rastlinskih vrst, ki jih ščitijo tako pravna določila slovenske zakonodaje ter pravnega reda Evropske unije (v nadaljevanju EU) kot tudi tista, ki izhajajo iz za Slovenijo zavezujočih pravil in načel mednarodnega prava.[1] Namen tega prispevka je prikazati pravno ureditev varstva volka v Sloveniji, ki ji bila tudi osrednja tema okoljske pravne klinike v študijskem letu 2012/2013, izvedene v sodelovanju med Katedro za mednarodno pravo Pravne fakultete v Ljubljani, Pravno-informacijskim centrom nevladnih organizacij – PIC in Inštitutom za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani.[2]

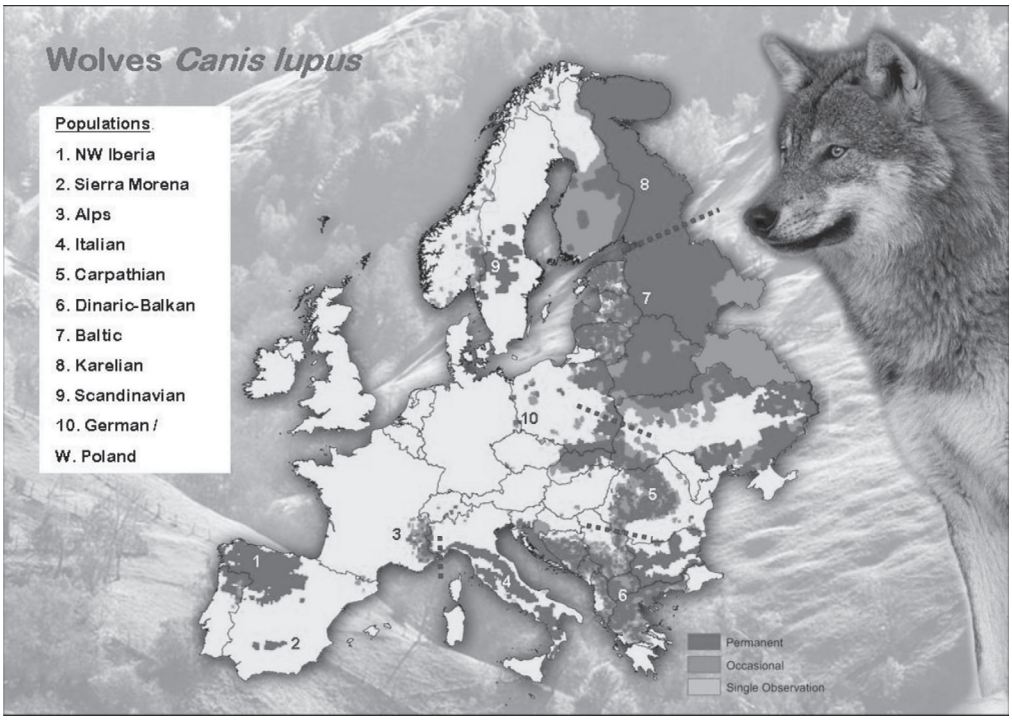
Izhodišče za oblikovanje mednarodnopravnih pogodbenih

[1] O pravnem varstvu rjavega medveda v Sloveniji glej npr. J. Letnar Černič, Varstvo rjavega medveda v slovenskem ustavnem pravu, Dignitas: revija za človekove pravice, št. 53/54, 2012, str. 366–396.
[2] Pravno kliniko za varstvo okolja vodijo doc. dr. Vasilka Sancin, as. mag. Maša Kovič Dine, as. mag. Tanja Pucelj Vidović in Senka Vrbica. Več o delu te klinike je dostopno na http://www.pf.uni-lj.si/obstudiju/pravna-klinika-za-varstvo-okolja/.

določil na področju varstva biodiverzitete je bilo v teku celotnega razvoja tega pravnega področja v zavedanju pomena ohranjanja smiselnega ravnotežja med gospodarskim razvojem in zaščito živalskih in rastlinskih vrst ter njihovih habitatov. Temu cilju sledijo tudi pravni red EU in domače zakonodaje posameznih držav. Z namenom zagotavljanja biodiverzitete in simbioze med volkom in človekom so mednarodno pravo, pravo EU in slovensko pravo priznali volka kot zaščiteno vrsto ter tako postavili okvire upravljanja s to živalsko vrsto. Članek bo predstavil omejitve, ki jih mednarodno pravo in pravo EU postavljata glede odstrela volkov, ter relevantno slovensko zakonodajo in pomanjkljivosti pri implementaciji sprejetih pravnih obveznosti.

Volk (lat. *Canis lupus*) je živalska vrsta, ki sodi v red zveri in družino psov. Žival se prehranjuje s plenjenjem srnjadi in jelenjadi v naravi, s čimer uravnava njihovo številčnost in skrbi za ravnovesje v ekosistemu. Na območju Slovenije živi povprečno 32–43 volkov, ki se gibljejo v desetih hierarhično organiziranih tropih.[3] Ker volkovi nimajo naravnega sovražnika, ki bi nadzoroval njihovo številčnost, se je v teku evolucije razvil sistem samoregulacije. Ta preprečuje, da bi se volkovi tako namnožili, da bi si iztrebili lasten plen, saj bi se drugače tudi sami izstradali. Zato so tropi organizirani teritorialno, tako, da na enem teritoriju vedno lovi le en trop in si s tem zagotovi trajnostno rabo svojega plena. Tudi znotraj tropa volkovi omejujejo svojo številčnost, saj morajo, ko njihovo število preseže določeno mejo, najstarejši mladiči trop zapustiti. Preživetje mladih volkov, ki zapustijo svoj rodni trop, je odvisno predvsem od tega, ali si uspejo najti prazen teritorij in samca/samico za oblikovanje novega tropa. Ker je večina teritorijev zapolnjenih, preživi le majhen delež mladih volkov, saj jih slej ko prej na svojem ozemlju zasači teritorialni trop in jih pri tem pogosto ubije. Zaradi te samoregulacije je odstrel, ki se letno izvaja v Sloveniji, nepotreben. Zaradi že omenjene hierarhije, ki je ni moč opaziti na prvi pogled, pa se z odstrelom alfa samca ali samice lahko povzroči celo razpad tropa. Volk človeka ogroža zgolj posredno, z napadom na njegovo drobnico,[4] in mu na ta način povzroča škodo. Predvsem zato se že od nekdaj na ozemlju Slovenije število volkov regulira z odstrelom.

[3] Akcijski načrt za upravljanje populacije volka (*Canis lupus*) v Sloveniji za obdobje 2013–2017, sklep št. 00728-7/2013/4 z dne 6. 2. 2013, http://www.mko.gov.si/fileadmin/mko.gov.si/pageuploads/podrocja/velike_zveri/akcijski_nacrt_upravljanja_volk_2013_2017.pdf (zadnjič obiskano 26. 10. 2013).
[4] Prav tam, str. 37–38.



Poseljenost volkov po Evropi in Balkanu. Vir: Miha Krofel.

2. Obveznosti Slovenije glede varstva volka po Habitatni direktivi

Direktiva Sveta 92/43/EGS o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (v nadaljevanju Habitatna direktiva)[5] je bila sprejeta s ciljem upravljanja in ohranjanja ugodnega stanja ohranjenosti za vrste in habitate na ozemlju držav članic EU, ki so v interesu celotne EU, z namenom prispevanja k ohranjanju biološke raznovrstnosti.[6] Tako v prvem odstavku 12. člena prepoveduje vse oblike namernega ujetja ali ubitja volkov v naravi; namernega vznemirjanja, zlasti med razmnoževanjem, vzrejo mladičev, zimskim spanjem in selitvijo, in namernega poškodovanja ali uničenja razmnoževališč ali počivališč volka v naravi kot zavarovane vrste iz Priloge IV k direktivi. Habitatna direktiva

[5] Direktiva Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst, Ur. l. EU L 206, 22/07/1992, str. 7–50.
[6] Prvi in drugi odstavek 2. člena in prvi odstavek 3. člena Habitatne direktive; Trouwborst, Arie, Managing the Carnivore Comeback: International and EU Species Protection Law and the Return of Lynx, Wolf and Bear to Western Europe, Journal of Environmental Law, Vol. 22, št. 3 (2010), str. 355.

sicer izjemoma dopušča odstop od te prepovedi, vendar izključno pod tremi strogimi taksativno naštetimi pogoji iz prvega odstavka 16. člena, ki morajo biti kumulativno izpolnjeni.[7] Ti trije pogoji so:

• če odstrel »ne škoduje vzdrževanju ugodnega stanja ohranjenosti populacij zadevne vrste na njihovem naravnem območju razširjenosti« IN

• če je odstrel potreben »(a) zaradi varstva prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst in ohranjanja naravnih habitatov; (b) da preprečijo resno škodo, zlasti na posevkih, živini, gozdovih, ribištvu in vodi ter drugih vrstah premoženja; (c) zaradi interesov zdravja ljudi in javne varnosti ali zaradi drugih razlogov prevladujočega javnega interesa, ki je lahko tudi socialne ali gospodarske narave, in zaradi koristnih posledic bistvenega pomena za okolje; (d) zaradi raziskovanja in izobraževanj, zaradi doseljevanja in ponovnega naseljevanja teh vrst ter za to potrebne vzreje, vključno z umetnim razmnoževanjem rastlin; (e) da pod strogo nadzorovanimi pogoji dovolijo selektiven in omejen odvzem ali zadrževanje nekaterih osebkov vrst, navedenih v Prilogi IV, v omejenem številu, ki ga določijo pristojni nacionalni organi« (v nadaljevanju habitatni razlogi), IN

• »če ni druge zadovoljive možnosti«, da bi se zagotovilo varstvo.

Habitatna direktiva je v slovenski pravni red prenesena z Uredbo o zavarovanih prosto živečih živalskih vrstah (v nadaljevanju Uredba),[8] ki v 7. členu določa izjeme od popolne prepovedi poškodovanja, zastrupljanja, usmrtitve, odvzetja iz narave, lovljenja, ujetja ali vznemirjanja zavarovanih živalskih vrst iz 5. člena. Pri tem Uredba določa strožji kriterij varstva, saj poleg izjem, ki jih določa že Habitatna direktiva, dodaja strožji kriterij za izpolnitev izjeme po točki (e) prvega odstavka 16. člena Habitatne direktive. Šesta točka prvega odstavka 7. člena Uredbe dovoljuje odstrel, odvzem iz narave, ujetje, vznemirjanje, zastrupitev ali poškodovanje živalskih vrst, zavarovanih po 5. členu Uredbe, zaradi »selektivnega in omejenega odvzema živali iz narave zaradi uravnavanja velikosti populacije z okoljem, pod strogo nadzorovanimi pogoji in v ome-

[7] A. Pillai in D. Heptinstal, Twenty Years of the Habitats Directive: A Case Study on Species Reintroduction, Protection and Management, Environmental Law Review, št. 15, 2013, str. 30; S. Borgström, Legitimacy Issues in Finish Wolf Conservation, Journal of Environmetal Law, izvod 24, št. 3, 2012, str. 456.

[8] Uredba o zavarovanih prosto živečih živalskih vrstah (Ur. l. RS, št. 46/2004 in nasl.).

jenem številu«.[9] Tako slovensko pravo dovoljuje selektiven in omejen odvzem iz narave samo, kadar je to potrebno zaradi uravnavanja velikosti populacije. Takšne omejitve selektivnega in omejenega odvzema ali zadrževanja vrste v omejenem številu Habitatna direktiva ne postavlja.

Kljub temu, da slovenska pravna ureditev določa strožje pogoje za uporabo izjem od varstva zaščitene vrste, pa je sporna skladnost 7. a člena Uredbe s Habitatno direktivo. Ta člen Uredbe namreč ministrstvu, pristojnemu za okolje, omogoča, da določi odstrel volka na podlagi splošnega predpisa ministra. Habitatna direktiva sicer ne določa, na kakšen način naj pristojni nacionalni organ določi selektiven in omejen odvzem ali zadrževanje nekaterih osebkov vrst, vendar je, upoštevajoč sam namen direktive, določitev tega odstrela s splošnim predpisom ministra neprimerna. Uredba s 7. a členom namreč omogoča ministrstvu, da za izjemo po šesti točki prvega odstavka 7. člena sprejme predpis o selektivnem in omejenem odvzemu živali iz narave, »ki se izvede z načrtovano usmrtitvijo (odstrelom)« na podlagi predhodnega strokovnega mnenja po 8. členu Uredbe. Strokovno mnenje v primeru volkov pripravi Zavod za gozdove, temu mnenju pa je treba predložiti še pisno stališče Zavoda za varstvo narave.[10] Pri tem je predvsem vprašljiva sama dikcija 7. a člena, ki zahteva selektiven in omejen odvzem iz narave na podlagi predpisa, ki ureja »obseg odvzema živali iz narave«.[11] Predpis, ki določa obseg odvzema, t. j. število volkov, ki jih je treba odvzeti iz narave, je težko selektiven. Selektivnost je treba v skladu z namenom Habitatne direktive in tudi same Uredbe razlagati strogo restriktivno,[12] kar bi pomenilo, da je treba za vsak posamezen primer odvzema volkov iz narave dokazati izpolnjevanje vseh treh zgoraj naštetih pogojev, ki dovoljujejo odvzem.

Če je za zagotavljanje ugodnega stanja zavarovanih živalskih vrst sprejeta strategija, akcijski načrt ali drug programski akt, mora biti predpis ministra tudi v skladu s tem aktom. Vlada Republike Slovenije je leta 2009 sprejela Strategijo ohranjanja volka (*Canis lupus*) v Sloveniji in trajnostnega upravljanja z njim, ki vsebuje analizo ogroženosti in obstoječih ohranitvenih ukrepov ter cilje

[9] Šesta točka prvega odstavka 7. člena Uredbe.
[10] 8. člen Uredbe.
[11] Prva točka drugega odstavka 7.a člena.
[12] Sodba Sodišča Evropske unije, Komisija vs. Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska, C-6/04, z dne 20. 10. 2005, ERC, str. 9017, odstavka 111–112.

in smernice za ohranjanje in trajnostno upravljanje populacije volka v Sloveniji z namenom zagotavljanja ugodnega stanja ohranjenosti in sobivanja človeka z volkom.[13] Februarja 2013 pa je vlada sprejela tudi Akcijski načrt za upravljanje populacije volka (*Canis lupus*) v Sloveniji za obdobje 2013–2017, ki določa konkretne ukrepe upravljanja z volkom v Sloveniji.[14]

Dodatno je treba tudi opozoriti, da točka (e) prvega odstavka 16. člena Habitatne direktive pod nadzorovanimi pogoji dovoljuje zgolj selektiven in omejen *odvzem ali zadrževanje* nekaterih osebkov zavarovane vrste in ne omenja usmrtitve ali odstrela, kot to določa 7. a člen Uredbe. Sodišče Evropske unije je v zadevi Evropska komisija vs. Luksemburg C-75/01 odločilo, da je treba direktivo prenesti v nacionalni red na način, ki ne pomeni spreminjanja njenih pogojev, selektivne uporabe določb direktive in ne dovoljuje dodajanja pomožnih pogojev ali izjem.[15] V tem primeru pomeni določitev odstrela kot načina odvzema iz narave dodajanje izjem od varstva volkov, ki ni dovoljeno.

Na podlagi 7. a člena Uredbe je ministrstvo, pristojno za okolje, leta 2012 sprejelo Pravilnik o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o odvzemu osebkov vrst rjavega medveda (*Ursus arctos*) in volka (*Canis lupus*) (v nadaljevanju Pravilnik o odstrelu),[16] ki je za leto 2012/2013 (do oktobra 2013) določil odstrel 8 volkov. Ne Pravilnik o odstrelu ne Priloga 2 k Pravilniku o odstrelu: Načrtovani odstrel osebkov volka ne vsebujeta utemeljitev izpolnjevanja izjem od prepovedi odstrela, ki jih določa prvi odstavek 16. člena Habitatne direktive.

V času pisanja tega prispevka (do 4. 11. 2013) je v javni razpravi predlog novega pravilnika za leto 2013/2014,[17] tako da o skladnosti letošnjega pravilnika s Habitatno direktivo še ni mogoče dokončno razpravljati. Zato se bo članek na tem mestu posvetil nekaterim neskladnostim lanskoletnega pravilnika.

---

[13] Strategija ohranjanja volka (*Canis lupus*) v Sloveniji in trajnostnega upravljanja z njim, sklep št. 35602-1/2009/4 z dne 24. 9. 2009, http://www.mko.gov.si/fileadmin/mko.gov.si/pageuploads/podrocja/velike_zveri/strategija_ohranjanja_volka.pdf (zadnjič obiskano 26. 10. 2013).

[14] Akcijski načrt za upravljanje populacije volka (*Canis lupus*) v Sloveniji za obdobje 2013–2017 (op. pod črto št. 3).

[15] Sodba Sodišča Evropske unije, Komisija vs. Luksemburg, C-75/01, z dne 13. 2. 2003, ECR, str. 1585, odstavek 28.

[16] Pravilnik o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o odvzemu osebkov vrst rjavega medveda (*Ursus arctos*) in volka (*Canis lupus*), Ur. l. RS, št. 73/2012.

[17] Obrazložitev Pravilnika o spremembah Pravilnika o odvzemu osebkov vrst rjavega medveda (*Ursus arctos)* in volka (*Canis lupus)* iz narave (v nadaljevanju Obrazložitev Pravilnika 2013), številka zadeve: 007- 423/2013, 30. 9. 2013, http://www.mko.gov.si/si/medijsko_sredisce/novica/article/12455/6781/969232422ca30e24c78280563d54979e/ (zadnjič obiskano 26. 10. 2013).

Ob tem je vredno poudariti, da sta tako lanskoletni kot letošnji pravilnik sprejeta na podlagi 7. a člena Uredbe in se zaradi tega lahko sklicujeta le na izjemo po šesti točki prvega odstavka 7. člena Uredbe oz. izjemo po točki (e) prvega odstavka Habitatne direktive. Republika Slovenija je svoj odstrel v Obrazložitvi Pravilnika o spremembah Pravilnika o odvzemu osebkov vrste rjavega medved (*Ursus arctos*) in volka (*Canis lupus*) iz narave (v nadaljevanju Obrazložitev Pravilnika) v letu 2012 utemeljila kot nujnega tako za aktivno varstvo vrste kot tudi za preprečevanje škode. Tako je odstrel uspešen ukrep, ki pripomore k večji strpnosti in sprejemljivosti ljudi do te ogrožene vrste ter pripomore tudi k ohranjanju te vrste v razmeroma gosto poseljeni pokrajini in posledično zmanjšuje krivolov.[18] V svoji utemeljitvi se Slovenija ni izrecno sklicevala na nobenega od habitatnih razlogov. Ob natančnem pregledu vseh habitatnih razlogov od točke (a) to točke (e) prvega odstavka 16. člena Habitatne direktive lahko ugotovimo, da bi bilo mogoče nekatere od teh razlogov, ki jih navaja Slovenija, subsumirati pod razloge iz točk (a) do (d) in ne pod razlog iz točke (e). Tako lahko zaključimo, da torej manjka utemeljitev odstrela volkov, kot to zahteva Habitatna direktiva.

2.1. Izjeme, ki po Habitatni direktivi dovoljujejo odstrel volkov

Z namenom poenotenja izvajanja 12. člena Habitatne direktive je Evropska komisija sprejela Smernice Evropske komisije o strogem varstvu živali v interesu skupnosti na podlagi Habitatne direktive (v nadaljevanju Smernice),[19] ki določajo podrobna navodila in usmeritve za izvajanje 12. in 16. člena Habitatne direktive. Pri tem je predvsem pomembno, da izvedene izjeme od strogega varstva nimajo posledic, ki bi bile v nasprotju s cilji 12. člena in cilji celotne Habitatne direktive.[20] Iz Smernic izhaja, da je pristojni organ v državi članici, preden izda dovoljenje za poseganje v populacijo

[18] Obrazložitev Pravilnika o spremembah Pravilnika o odvzemu osebkov vrste rjavega medved (*Ursus arctos*) in volka (*Canis Lupus*) iz narave (v nadaljevanju Obrazložitev Pravilnika 2012), št. 007-409/2012, z dne 13. 9. 2012, http://www.mko.gov.si/fileadmin/mko.gov.si/pageuploads/osnutki/odvzem_medveda_volka_s3.doc (zadnjič obiskano 26. 10. 2013).
[19] Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC. Final version 2007, Priloga 2.2. (v nadaljevanju Smernice), http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/pdf/guidance_en.pdf (zadnjič obiskano 26. 10. 2013), str. 51–66.
[20] Prav tam, str. 53.

zavarovane vrste, dolžan opraviti tri teste. Najprej je treba izkazati, da habitatni razlogi iz 16. člena v konkretnem primeru v resnici obstajajo. V drugem koraku je treba izkazati, da res ni nobene druge zadovoljive možnosti za izpolnitev habitatnih razlogov kot poseg v populacijo zavarovane vrste. Nazadnje pa je treba izkazati še, da poseg v populacijo zavarovane vrste ne bo škodljivo vplival na njeno stanje ohranjenosti. Prav tako pa sta Evropska komisija in Generalni direktorat za okolje z namenom poenotenja uporabe Habitatne direktive za vrste volk, ris, medved in rosomah financirala pripravo Smernic za načrte upravljanja nivojev populacij velikih zveri (v nadaljevanju Smernice za velike zveri).[21] Te smernice sicer niso pravno zavezujoče, vendar predstavljajo dobro prakso učinkovitega upravljanja z velikimi zvermi v Evropi.[22]

2.2. Prvi test: Izpolnjevanje habitatnih razlogov

Vsaka država, ki se želi sklicevati na izjeme, mora najprej dokazati, da je izpolnjen vsaj eden izmed petih habitatnih razlogov iz prvega odstavka 16. člena Habitatne direktive in prvega odstavka 7. člena Uredbe.

2.2.1. Varstvo prosto živečih živali

Prvi razlog, ki dovoljuje odstop od prepovedi namernega odvzema iz narave ali odstrela, je varstvo prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst in ohranjanje rastlinskih habitatov. Ta določba dovoljuje odvzem iz narave in odstrel, če je to potrebno za zavarovanje ranljivih, redkih, ogroženih ali endemičnih vrst in habitatov. Pri tem je treba upoštevati pozitivno vlogo, ki jo imajo volkovi na celotni ekosistem in regulacijo števila divjadi.[23] To ne pomeni, da je odstrel volkov dovoljen zaradi njihovega vpliva na število divjadi ali zaradi lovskih interesov.[24] Prav tako pa po tem habitatnem

[21] J. Linnell, V. Salvatori in L. Boitani, Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores, Large Carnivore Initiative Report for Europe report, za Evropsko komisijo, julij 2008 (pogodba 070501/2005/424162/MAR/B2) (v nadaljevanju Smernice za velike zveri), http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/docs/guidelines_final2008.pdf (zadnjič obiskano 26. 10. 2013).
[22] Note to the Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores, European Commission, Directorate-General for Environment, ENV.B.2 D/14591, Bruselj, 1. julij 2008, http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/docs/note_guidelines.pdf (zadnjič obiskano 26. 10. 2013).
[23] Trouwborst, (op. pod črto št. 6), str. 363.
[24] Smernice za velike zveri (op. pod črto št. 21), str. 54.

razlogu odstrel volka v imenu strpnosti ljudi in večje družbene sprejemljivosti ne more biti način »varstva« te ogrožene in zavarovane živalske vrste. Utemeljitve Slovenije za odstrel zaradi tega ne moremo vključiti pod ta habitatni razlog. »Varstva« po habitatnem razlogu pa tudi ni mogoče upoštevati za utemeljitev zmanjšanja nezakonitega lova, kot to dodatno še navaja Slovenija. Bistvo tega habitatnega razloga je varstvo in ohranitev ene živalske vrste, ki je bolj ogrožena, na račun druge živalske vrste, ki je primerjalno gledano manj ogrožena.

2.2.2. Preprečitev resne škode na posevkih, živini, gozdovih, ribištvu in vodi ter drugih vrstah premoženja

Drugi razlog je preprečitev resne škode na posevkih, živini, gozdovih, ribištvu in vodi ter drugih vrstah premoženja. Tu je pomembno, da se prepreči resna škoda ekonomskega značaja.[25] Sodišče Evropske unije je v zadevi Komisija Evropskih skupnosti vs. Finska potrdilo, da je treba to zahtevo razlagati restriktivno in je odstrel mogoč samo, kadar je z raziskavami dokazano, da bo odstrel res preprečil bodočo resno škodo.[26] Republika Slovenija navaja, da se zaradi zmanjšanja škode in s tem povezanih konfliktov na območjih sobivanja z volkom uporablja omejen in nadzorovan odstrel.[27] Zmanjševanje škode rejcem na drobnici bi lahko utemeljili kot drugi habitatni razlog. Raziskovalci Biotehniške fakultete Univerze v Ljubljani in Zavoda za gozdove Slovenije so analizirali, ali je zakoniti odstrel 51 volkov v zadnjih 10 letih vplival na število povzročenih škod, in ugotovili, da odstrel volkov ne vpliva na število škodnih primerov.[28] Še več, po največjem odstrelu volkov leta 2006 se škode niso zmanjšale, ampak celo narasle, medtem ko so se škode po letu 2008, ko odstrela volkov ni bilo, nekoliko zmanjšale.[29] Razlog za to raziskovalci vidijo v zakonitostih socialnega sistema volkov, ki sami uravnavajo svojo številčnost.[30] Do podobnih

[25] Smernice (op. pod črto št. 19), str. 55.
[26] Sodba Sodišča Evropske Unije, Komisija Evropskih skupnosti vs. Finska, C-342/05, z dne 14. 6. 2007, ERC, str. 4713, odstavek 47; Borgstöm (op. pod črto št. 7), str. 457.
[27] Obrazložitev Pravilnika 2012 (op. pod črto št. 18).
[28] Miha Krofel, Rok Černe in Klemen Jerina, Učinkovitost odstrela volkov (*Canis lupus*) kot ukrepa za zmanjševanje škode na domačih živalih, Zbornik gozdarstva in lesarstva, št. 95, 2011, str. 13–14.
[29] Akcijski načrt za upravljanje populacije volka (*Canis lupus*) v Sloveniji za obdobje 2013–2017 (op. pod črto št. 3), str. 38.
[30] »V primeru odstrela dominantnega osebka trop pogosto razpade in mlajši člani tropa oziroma drugi volkovi nadomestijo odstreljene živali. Ti volkovi so pri lovu običajno manj izkušeni in zato pogosteje

ugotovitev so prišli tudi tuji raziskovalci, ki so potrdili, da odstrel volkov ne vpliva na število škodnih primerov.[31] Odstrel iz razloga preprečevanja škode, ki ga priznava tudi Habitatna direktiva v drugi točki prvega odstavka 16. člena, je torej zaradi specifičnosti delovanja vrste kot že povedano neučinkovit in neustrezen.

	Prebivalci			
	Brez volkov	Osrednje območje	Lovci	Ovčerejci
Naklonjeni	61,6	55,4	79,8	35,0
Neopredeljeni	26,6	26,6	8,7	10,0
Odklonilni	11,9	18,0	11,5	55,0

Odnos ljudi do volkov. Vir: Miha Krofel, Korenjak 2000.

2.2.3. Interes zdravja ljudi in javne varnosti

Tretji razlog je interes zdravja ljudi in javne varnosti ali drugi razlogi prevladujočega javnega interesa, ki so lahko tudi socialne ali gospodarske narave, in koristne posledice bistvenega pomena za okolje. Smernice ta razlog utemeljujejo, da edino prevladujoč javni interes, ki ga zastopajo javna ali zasebna telesa, dovoljuje odstop od strogega varstva. Interesi družb in posameznikov ne dovoljujejo takega odstopa, prav tako kot ne kratkoročni interesi socialne in ekonomske narave.[32] Vprašanje javne varnosti, ki se večkrat pojavlja v povezavi z volkom, je predvsem psihološke narave na podlagi pravljice o Rdeči kapici. Vendar številne raziskave kažejo, da so volkovi lahko nevarni za ljudi le, če so oboleli za steklino, ki pa pri evropskih volkovih že dolgo ni več zaznana bolezen.[33] Tudi Akcijski načrt upravljanja populacije volka v Sloveniji za obdobje 2013–2017 potrjuje, da obstaja izredno majhna verjetnost neposredne nevarnosti volka za človeka ter da zaradi tega odstrel zdravih volkov ni primeren.[34]

plenijo lažje ulovljive, slabo oziroma nezaščitene domače živali. Zato se, v nasprotju s pričakovanjem, škode po odstrelu včasih še povečajo,« Krofel in ostali (op. pod črto št. 28), str. 16.

[31] Marco Musiani, Tyler Muhly, C. Cormack Gates, Carolyn Callaghan, Martin E. Smith in Elisabetta Tosoni, Seasonality and reoccurrence of depredation and wolf control in western North America, Wildlife Society Bulletin, št. 33, 2005, str. 881–883.

[32] Smernice (op. pod črto št. 19), str. 56.

[33] Trouwborst (op. pod črto št. 6), str. 361–362; John D. Linnell in ostali: The Fear of Wolves: A Review of Wolf Attacks on Humans, Norwegian Institute for Nature Research, Trondheim, 2002, str. 6; Borgstöm (op. pod črto št. 7), str. 463.

[34] Akcijski načrt upravljanja populacije volka v Sloveniji za obdobje 2013–2017 (op. pod črto št. 3), str. 41.

2.2.4. Raziskovanje, izobraževanje, doseljevanje in ponovno naseljevanje vrste

Četrti razlog, ki dovoljuje odstop od odvzema iz narave in odstrela, je raziskovanje in izobraževanje, doseljevanje in ponovno naseljevanje te vrste, če je to potrebno za vzrejo. Ta razlog ni povezan z utemeljitvami odstrela, ki jih navaja Slovenija.

2.2.5. Drugi razlogi za odvzem iz narave pod pogojem, da je ta odvzem selektiven in omejen ter izpeljan pod strogo nadzorovanimi pogoji

Peti razlog predstavlja generalno klavzulo, ki dovoljuje selektiven in omejen odvzem iz narave ali zadrževanje nekaterih osebkov vrste v omejenem številu pod strogo nadzorovanimi pogoji, ki ga določijo pristojni nacionalni organi iz določenega razloga. Ta zadnji razlog določa, da mora biti število živali, ki se jih odvzame iz narave, omejeno glede na velikost populacije vrste. Vendar pa kljub temu odvzem ni dovoljen, če obstaja nevarnost, da bo odvzem imel pomembne kvantitativne ali kvalitativne negativne učinke na populacijo.[35] Prav tako je odvzem mogoč samo pod strogo nadzorovanimi pogoji ob dodatnem pogoju, da je odvzem selektiven in v omejenem obsegu. Ta pogoj dovoljuje odvzem le ob dovoljenju nacionalnih organov, ki izrecno navaja za vsak primer odvzema razloge, ki ta odvzem dovoljujejo. Treba je poudariti, da ta peti habitatni razlog uporablja izključno izraza »odvzem in zadrževanje nekaterih osebkov vrste« in ne omenja odstrela, kar pomeni, da odstrel po tem razlogu ni mogoč. To izhaja tudi iz Smernic, ki predlagajo, da izvrševanje te izjeme pomeni uvedbo programa upravljanja/ohranjanja vrste.[36] Tako se je mogoče sklicevati na ta habitatni razlog le, kadar je stanje populacije volka ugodno in je lov na volkove del uveljavljenega programa upravljanja s populacijo volka.[37]

2.3. Drugi test: Odstrel kot edina možnost izpolnitve habitatnih razlogov

Če državi uspe dokazati, da je izpolnjen kateri izmed habitatnih razlogov, je odstrel ali odvzem iz narave mogoč le, če država

[35] Smernice (op. pod črto št. 19), str. 56.
[36] Prav tam, str. 57.
[37] Trouwborst (op. pod črto št. 6), str. 364.

ob tem dokaže tudi, da ni nobene druge zadovoljive možnosti, ki dosega isti učinek kot odstrel. Smernice zahtevajo, da mora država oceniti vse možne alternative in jih tudi primerjati s habitatnimi razlogi, ki jih navaja v utemeljitev odstrela. Slovenija je v Obrazložitvi spremembe Pravilnika v letu 2012 navedla zgolj, da ni druge zadovoljive možnosti[38] za zagotovitev večje strpnosti ljudi, preprečevanje škode, večje sprejemljivosti volka v slovenski družbi in preprečitev krivolova ter tako posredno zavarovanje vrste. Tako ne samo, da se Slovenija ni sklicevala na ustrezen habitatni razlog (točka (e) prvega odstavka 16. člena oz. peti razlog), ampak tudi ni dokazala, da ne obstajajo alternative odstrelu, ki bi dosegle isti rezultat po tem habitatnem razlogu. Tako za preprečevanje škode, večanje strpnosti med ljudmi kot tudi za preprečevanje krivolova je na voljo vrsto alternativnih metod. Temu so pritrdili tudi raziskovalci z Biotehniške fakultete Univerze v Ljubljani, ki kot alternativne predloge predlagajo npr. boljše varovanje drobnice, prehod na manj konfliktno rabo prostora in primerno upravljanje populacij plenskih vrst, zlasti jelenjadi in srnjadi, ki bo zagotavljala dobre prehranske razmere za volka.[39] Za preprečevanje krivolova pa je prav tako na voljo vrsta ukrepov, kot so nadzor med samimi lovskimi organizacijami in znotraj njih ter učinkovitejše delovanje inšpekcijskih služb, policijskega in sodnega nadzora, ki bi najdene krivce ustrezno preganjali in obsodili, kar bi bilo pomembno in bistveno sporočilo za vse nadaljnje kršitelje storilce kaznivega dejanja nezakonitega lova.

Sodišče Evropske unije je v sodbi Ligue Royale Belge pour la Protection des Oiseaux ASBL in Société d'Études Ornithologiques AVES ASBL vs. Région Wallonne C-10/96 potrdilo, da mora ocena o tem, da ni nobenih drugih zadovoljivih možnosti, vsebovati tri dele: ugotovitev težave, ki zahteva omejevanje števila vrste, navedbo načinov za odpravo te težave in izvedba ocene, če bi bila težava odpravljena za vsakega od teh alternativnih načinov.[40] Vsi ti trije deli morajo biti jasno navedeni v dokumentu, ki opredeljuje odstrel. Te analize v Obrazložitvi Pravilnika ne najdemo.

[38] Obrazložitev Pravilnika 2012 (op. pod črto št. 18).

[39] Za pregled možnih ukrepov glej Rok Černe, Klemen Jerina, Marko Jonozovič, Irena Kavčič, Matija Stergar, Miha Krofelj, Miha Maranče in Hubert Potočnik, Škode od volkov v Sloveniji, Analiza v okviru projekta Life+ SloWolf, Zavod za gozdove Slovenije in Univerza v Ljubljani, Ljubljana, 2010, str. 51; Pillai in Heptinstal (op. pod črto št. 7), str. 32.

[40] Sodba Sodišča Evropske unije, Ligue Royale Belge pour la Protection des Oiseaux ASBL in Société d'Études Ornithologiques AVES ASBL vs. Région Wallonne, C-10/96, z dne 12. 12. 1996, ECR, str. 6775, odstavka 26–27.

2.4. Tretji test: Ugodno stanje populacije

Zadnji test, ki ga mora država opraviti, preden dovoli odstrel po 16. členu Habitatne direktive in 7. členu Uredbe, je, da ta odstrel ali odvzem iz narave ne škoduje vzdrževanju ugodnega stanja ohranjenosti populacij zadevne vrste na njihovem naravnem območju razširjenosti. To pomeni, da je odstop od prepovedi iz 12. člena Habitatne direktive in 5. člena Uredbe možen zgolj kot zadnje sredstvo za zagotovitev varstva živalskih vrst in oseb, določenih v 16. členu Habitatne direktive in 7. členu Uredbe. Ugodno stanje ohranjenosti je stanje, v katerem gre vrsti dovolj dobro tako po kvaliteti kot kvantiteti in ima dobre perspektive za ohranjanje takega stanja tudi v prihodnosti.[41] Definicija ugodnega stanja vrste iz točke (i) 1. člena Habitatne direktive vsebuje bistvene parametre (populacijska dinamika, območje razširjenosti, dovolj velik habitat, dolgoročna viabilnost) za določitev in ocenitev trenutnega in ciljnega stanja ohranjenosti. Ugodno stanje je tako tisto stanje, ko podatki o populacijski dinamiki te vrste kažejo, da »se sama dolgoročno ohranja kot preživetja sposobna sestavina svojih naravnih habitatov, se naravno območje razširjenosti vrste niti ne zmanjšuje niti se v predvidljivi prihodnosti verjetno ne bo zmanjšalo in obstaja in bo verjetno še naprej obstajal dovolj velik habitat za dolgoročno ohranitev njenih populacij«.[42] Pomembno je opozoriti, da ocenitev stanja ohranjenosti ne vsebuje le elementa diagnoze v trenutnih okoliščinah, temveč tudi pomemben element prognoze, temelječe na vplivih.[43] Upoštevajoč zgornje navedbe, se ugodno stanje torej ne more dokazovati zgolj s številom volkov, temveč tudi s strukturo tropov in njihovo sposobnostjo preživetja. Prav tako pa je poročilo, pripravljeno za Svet Evrope o spremembi Priloge II h Konvenciji o varstvu prosto živečega evropskega rastlinstva in živalstva ter njunih naravnih življenjskih prostorov (t. i. Bernska konvencija),[44] potrdilo, da se vprašanje obstoja ugodnega stanja ugotavlja na nacionalni ravni in ne na ravni celotne populacije. Tako velja, da četudi je populacija na območju več držav ugodna, država

[41] Smernice (op. pod črto št. 19), str. 61.
[42] 1. člen Habitatne direktive.
[43] Smernice (op. pod črto št. 19), str. 61.
[44] Claire Shine, Legal report on the possible need to amend Appendix II of the Convention for the wolf, Sanding Committee, 25th Meeting, Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, T-PVS/Inf (2005) 18, Strassbourg (2005).

ne more uveljavljati te izjeme, kadar je populacija na ozemlju te države neugodna.[45]

Volkovi v Sloveniji predstavljajo rob dinarsko-balkanske populacije volka.[46] Iz analize stanja populacij volka v Evropi in Sloveniji izhaja, da je kot živalska vrsta še zmeraj ogrožen.[47] Tako je ne glede na kakovost razpoložljivih podatkov o njegovi številčnosti težko potrditi, da velikost populacije volka v Sloveniji dosega velikost, ki bi zagotavljala viabilnost populacije. Populacija je potencialno dolgoročno viabilna le skupaj z ostalimi deli populacije v dinarsko-balkanski verigi.[48] Kljub temu, da volk ni migracijska vrsta in se zadržuje na ozemlju svojega tropa, vseeno prihaja do migracije individualnih volkov iz držav južno od Slovenije. Prirastek populacije volka se v Sloveniji v zadnjih letih niža,[49] ob upoštevanju odstrela in zaznanih izgub volkov pa lahko ugotovimo, da je slovenski del dinarsko-balkanske populacije močno odvisen od priseljevanja volkov iz sosednjih območij.[50] Ob tem je treba upoštevati še, da imajo štirje tropi volkov v Sloveniji (od desetih) svoj teritorij tudi na Hrvaškem.[51] Za ohranitev teh tropov in celotne populacije volkov v Sloveniji je tako bistveno zagotavljanje stikov osebkov s preostalimi deli dinarsko-balkanske populacije.[52] Akcijski načrt za upravljanje populacije volka (*Canis lupus*) v Sloveniji za obdobje 2013–2017 tudi ugotavlja, da se je velikost tropov vsaj na nekaterih območjih v Sloveniji v zadnjih letih zmanjšala.[53] Smernice za velike zveri celo priporočajo, da v primeru vrst, katerih populacija zavzema območje več držav, države nimajo obveznosti zagotoviti ugodnega stanja populacije le na nacionalni ravni, vendar se morajo v zvezi z ohranjanjem te populacije z vsemi državami, na ozemlju katerih se nahaja ta populacija, skupaj dogovoriti za ohranjanje ugodnega stanja populacije v regiji.[54] To pomeni, da odločanje o

[45] Prav tam, str. 11.
[46] Obrazložitev Pravilnika 2012 (op. pod črto št. 18); Smernice za velike zveri (op. pod črto št. 21), str. 48.
[47] Strategija ohranjanja volka (*Canis lupus*) v Sloveniji in trajnostnega upravljanja z njim, 2009 (op. pod črto št. 13), str. 18.
[48] Prav tam, str. 18.
[49] Prirast populacije je bil v letu 2010 največ 4 osebke, v letu 2011 največ 5 osebkov, v letu 2012 pa največ 3 osebke. Obrazložitev Pravilnika 2013 (op. pod črto št. 17).
[50] Isto.
[51] Isto.
[52] Strategija ohranjanja volka (*Canis lupus*) v Sloveniji in trajnostnega upravljanja z njim, 2009 (op. pod črto št. 13), str. 21.
[53] Akcijski načrt za upravljanje populacije volka (*Canis lupus*) v Sloveniji za obdobje 2013–2017 (op. pod črto št. 3), str. 34.
[54] Smernice za velike zveri (op. pod črto št. 21), str. 26; Evropska komisija, Generalni direktorat za okolje, Note to the Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores (op. pod črto št. 22), str. 1.

odstrelu volkov na ozemlju Slovenije ni mogoče brez predhodnega načrta držav v regiji o upravljanju z volkovi na podlagi ugotovitve, da je stanje populacije v regiji ugodno.

Sodišče Evropske unije je v že omenjeni sodbi zoper Finsko zatrdilo, da je število 50 posameznih živali, ki so se sposobne razmnoževati, meja, pod katero obstaja kritična nevarnost izumrtja populacije.[55] V relevantnem času, ki ga obravnava sodba, je bila populacija volkov na Finskem ocenjena na 200 živali. Podatkov o številu volkov, sposobnih razmnoževanja, ki predstavljajo kritično mejo nevarnosti izumrtja, za Slovenijo nimamo. Vendar ker je sama populacija volkov v Sloveniji manjša od 50 (ocenjena na 32–43 volkov[56]), lahko sklepamo, da je število volkov v Sloveniji že blizu te kritične meje. To potrjuje tudi zgoraj omenjeno dejstvo, da je sam obstoj volka v Sloveniji povezan z migracijo volkov iz sosednjih držav. V tej sodbi je sodišče tudi potrdilo, da je v izjemnih primerih mogoče dovoliti poseg, če ta ne bo negativno vplival na sicer neugodno stanje populacije, če sta izpolnjena ostala dva pogoja, t. j. kateri od habitatnih razlogov in neobstoj drugih ustreznih načinov varstva. To pomeni, da so »odstopanja izjemoma mogoča, če se ustrezno ugotovi, da ne bi poslabšala neugodnega stanja ohranjenosti ali preprečevala obnovitev ugodnega stanja ohranjenosti omenjenih populacij«.[57] Vendar je ta odstop mogoč samo, kadar je končni cilj in upravljanje ugodnega stanja populacije določeno z jasnimi in dobro razvitimi okvirji ohranjanja vrste, ki vsebujejo ustrezna, učinkovita in preverljiva merila.[58] Pri tem je temelj odločanja obstoj utemeljenih akcijskih načrtov za upravljanje z vrsto.[59] Enako mnenje izkazujejo tudi Smernice za velike zveri, ki omogočajo odstop od zahteve po ugodnem stanju populacije le v primeru obstoja podrobnega načrta za ohranjanje in upravljanje, ki bistveno ne vpliva na ugodni status populacije na čezmejni ravni.[60] Vendar pa je treba poudariti, da niti Sodi-

[55] Sodba Sodišča Evropske unije, Komisija Evropskih skupnosti vs. Finska, C-342/05 (op. pod črto št. 25), odstavek 26.
[56] A. Majič Skrbinšek, Wolfs – Slovenia, v: Petra Kaczensky, Guillaume Chapron, Manuela von Arx, Djuro Huber, Henrik Andrén in John Linnell (ur.), Status, management and distribution of large carnivores – bear, lynx, wolf & wolverine – in Europe, poročilo za Evropsko komisijo, marec 2013 (pogodba N°070307/2012/629085/SER/B3); Obrazložitev Pravilnika 2013 (op. pod črto št. 17).
[57] Sodba Sodišča Evropske unije, Komisija Evropskih skupnosti vs. Finska, C-342/05 (op. pod črto št. 25), odstavek 29.
[58] Smernice (op. pod črto št. 19), str. 62.
[59] Trouwborst (op. pod črto št. 6), str. 360.
[60] Smernice za velike zveri (op. pod črto št. 21), str. 31.

šče Evropske unije niti Smernice za velike zveri ne opredeljujejo, ali mora biti v takem primeru cilj akcijskega programa ugodno stanje na ravni celotne populacije (čezmejne populacije) ali ugodno stanje na nacionalni ravni.[61] Ob natančni preučitvi sodbe sodišča, Smernic za velike zveri in namena Habitatne direktive je smiselno, da se ta izjema uporablja v primerih, ko je stanje volkov na nacionalni ravni neugodno, vendar je na ravni celotne čezmejne populacije stanje ugodno in so na regionalni ravni sprejeti načrti, ki določajo upravljanje z volkovi. Slovenija z državami južno od nje, kjer se nahaja dinarsko-balkanska populacija volka, nima sklenjenega nobenega akcijskega načrta za upravljanje s populacijo volka,[62] zato se ne more sklicevati na to izjemo od izjeme. Tudi Mednarodna zveza za ohranjanje narave in naravnih virov (International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources – IUCN) priznava, da je, čeprav lahko populacijo volka v dinarsko-balkanski regiji štejemo za manj ogroženo,[63] populacija volka na območju Slovenije podrejena pretiranim človeškim pritiskom in bi bilo treba pripraviti *ad hoc* načrte upravljanja za njeno ohranitev.[64] Tako lahko zaključimo, da volk v Sloveniji ni v ugodnem stanju, saj se brez priseljevanja volkov iz sosednjih držav sam ne more dolgoročno ohranjati. Prav tako pa se Slovenija tudi ne more sklicevati na izjemo, ki dovoljuje odstrel v primeru neugodnega stanja, saj nima sprejetih dogovorov z državami dinarsko-balkanske regije o upravljanju z volkovi na regionalni ravni.

3. Normativna ureditev varstva volka v slovenskem pravnem redu

Že predstavljeni Pravilnik o odstrelu je bil sprejet na podlagi spremembe Uredbe iz leta 2008. In sicer potem ko je zelo podobno uredbeno določilo in pravilnik iz leta 2005[65] Ustavno sodišče z

[61] Trouwborst (op. pod črto 6), str. 361; Pillai in Heptinstal (op. pod črto št. 7), str. 32.
[62] Akcijski načrt za upravljanje populacije volka (*Canis lupus*) v Sloveniji za obdobje 2013–2017 (op. pod črto št. 3), str. 51.
[63] Po ocenah IUCN je populacija v dinarsko-balkanski regiji v ugodnem stanju in šteje okoli 5.000 živali ter ima IUCN oznako LC – »Least Concern«, kar se smatra za najnižjo stopnjo nevarnosti za potencialno izumrtje živalske vrste.
[64] The IUCN Red List of Threatened Species, *Canis lupus*, Regional Assessment, International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources, http://www.iucnredlist.org/details/3746/1 (zadnjič obiskano 26. 10. 2013).
[65] Uredba o zavarovanih prosto živečih živalskih vrstah (Ur. l. RS, št. 84/2005).

odločbo št. U-I-386/06 z dne 13. 3. 2008 razveljavilo zaradi njunega sprejetja na podlagi neustavnega zakona, ki ni urejal sodelovanja javnosti v postopku priprave podzakonskih aktov.

7. a člen Uredbe, ki ureja »selektiven in omejen odvzem živali iz narave zaradi uravnavanje velikosti populacije z okoljem, pod strogo nadzorovanimi pogoji in v omejenem številu«, se v prvem odstavku glasi: »Odvzem živali, razen ptic iz narave iz šeste alineje prvega odstavka prejšnjega člena, se lahko izvede tudi na podlagi predpisa ministra, s katerim se določi obseg selektivnega in omejenega odvzema živali iz narave, ki se izvede z načrtovano usmrtitvijo (odstrelom) na podlagi strokovnega mnenja iz 8. člena te uredbe. Če je za zagotavljanje ugodnega stanja živalskih vrst sprejeta strategija, akcijski načrt ali drug programski akt, mora biti predpis v skladu s tem aktom«.

Ta člen je tako pravna podlaga Pravilniku za odstrel, po katerem se od leta 2009 odstrel volkov, ki se je prej vršil na podlagi individualnih odločb, izvaja zgolj na podlagi tega pravilnika. Ker se vsako leto ob njegovi spremembi na novo določa letna kvota odstrela in razporeditev odstrela po lovsko upravljavskih območjih (LUO), Pravilnik o odstrelu že vse od svoje uveljavitve razburja zainteresirano javnost (predvsem naravovarstvenike oziroma nevladne organizacije, ki želijo tovrsten odstrel preprečiti ali vsaj omejiti).[66]

Od leta 2009 do danes je bil s Pravilnikom predviden naslednji obseg odstrela volka:

Regija/število za odstrel	2012	2011	2010	2009
Kočevsko- belokranjsko LUO in Novomeško LUO skupaj	2	4	5	3
Notranjsko LUO	2	4	*	3
Zahodno visoko kraško LUO	1	1	7*	1
Primorsko LUO	3	3	*	3
Skupno število volkov	8	12	12	10

* Odstrel 7 volkov je bil predviden v vseh treh lovsko upravljavskih območjih (LUO) skupaj.

[66] Pri tem ni odveč poudariti, da sama Uredba v 7.a členu predvideva, da se odvzem »lahko izvede na podlagi predpisa ministra«, ter določa, da se s predpisom med drugim določita »način določitve obsega odvzema živali iz narave in podrobnejši način odvzema živali iz narave« (poudarki avtoric), kar nakazuje, da Uredba ni imela v mislih določitve dovoljene kvote odstrela na abstraktni ravni.

Konec septembra 2013 je pristojno ministrstvo kot vsako leto doslej objavilo predlog sprememb pravilnika.[67] Objavljeni osnutek, ki je v javni razpravi do 4. novembra, letos prvič po letu 2009 ne predvideva odstrela volkov.

Vendar pa je Zavod za gozdove, ki je pristojni organ za izdajo strokovnega mnenja, predlagal odstrel šestih volkov.[68] Zavod za varstvo narave je v svojem pisnem stališču[69] odstrelu sicer nasprotoval, a je svoje nasprotovanje utemeljil zlasti na presoji, da stanje vrste *Canis lupus* v Sloveniji ni ugodno. Obema zavodoma pa je skupno stališče, da razlog »večje družbene sprejemljivosti« med posameznimi interesnimi skupinami omogoča odstrel volka na podlagi pravilnika.

3.1. O zakonski podlagi za odstrel na podlagi pravilnika

Navedli smo že, da Habitatna direktiva državam ob izpolnjevanju strogo določenih pogojev omogoča, da uveljavijo izjemo od strogega varstva prednostne vrste. Slovenija je to možnost implementirala v svojem notranjem pravu in zato mora poleg prava EU vsekakor spoštovati tudi zahteve domačega pravnega reda. Podzakonski akti, ki urejajo odstrel, morajo biti torej skladni z relevantnimi ustavnopravnimi in zakonskimi izhodišči.

3.1.1. Zakonska podlaga

Zakon o ohranjanju narave (v nadaljevanju ZON)[70] za namene varstva vseh prosto živečih živalskih vrst predpisuje splošni režim pravnega varstva.[71] Za ogrožene živalske vrste oziroma osebke ogroženih živalskih vrst pa zakon poleg ali namesto splošnega režima vzpostavlja še dodaten oziroma poseben režim varstva.[72]

Zakon določa, da so živali pod posebnim varstvom države. Že iz splošnega varstva živali prosto živečih vrst izhaja načelna prepoved, da bi se prosto živeča žival namerno, brez opravičljivega

[67] Obrazložitev Pravilnika 2013 (op. pod črto št. 17).
[68] Strokovno mnenje ZGS za odstrel velikih zveri za obdobje od 1. 10. 2013 do 30. 9. 2014, http://www.mko.gov.si/fileadmin/mko.gov.si/pageuploads/podrocja/velike_zveri/odstrel_velikih_zveri_mnenje_zg_okt13_sep14.pdf (zadnjič obiskano 26. 10. 2013).
[69] Pisno stališče o posegu v populacijo rjavega medveda (*Ursus arctos*), volka (*Canis lupus*) in risa (*Lynx, lynxs*), ZRSVN, 13. 9. 2013.
[70] Zakon o ohranjanju narave (ZON, Ur. l. RS, št. 96/2004-UPB2 in nasl.).
[71] Glej člene od 12 do 28 ZON.
[72] Glej točko 3.5., členi od 80 do 83 ZON.

razloga ubila, poškodovala, odvzela iz narave ali vznemirjala.[73] Poseg v prosto živečo žival, kakor s skupno besedo v nadaljevanju označujemo ubitje, poškodovanje, odvzem iz narave ali vznemirjanje prosto živeče živali, je po zakonu torej praviloma prepovedan. Zakon sicer pozna določene izjeme od prepovedi poseganja, vendar pa se, ker gre za izjeme, pri presoji, ali so zakonski pogoji za odstop od splošnega pravila izpolnjeni, zahteva restriktivna razlaga. Ob dvomu, ali so zakonski pogoji za uveljavitev izjeme izpolnjeni ali ne, je zato treba šteti, da ti pogoji niso izpolnjeni.

Da je poseg v prosto živečo žival opravičljiv, morata biti po ZON hkrati izpolnjena dva pogoja, in sicer da »ima dejanje koristno posledico in je družbeno sprejemljivo«.[74] Ne glede na omenjeno določbo pa je »poseg v prosto živečo žival« dovoljen v primerih:

1. lova lovnih vrst v skladu s predpisi, ki urejajo lov (enako velja za ribolov), ali

2. »posegov«, do katerih pride pri opravljanju kmetijske in gozdarske dejavnosti v skladu s predpisi, ki urejajo kmetijstvo in gozdarstvo (beri nenamerne poškodbe, vznemirjanja ali ubitja živali pri izvajanju omenjene dejavnostih), ali

3. odvzemov za namene, dovoljene z zakonom.

Prva izjema (dopustnost lova) za volka ne pride v poštev, saj se volk po Zakonu o divjadi in lovstvu (ZDlov-1)[75] v povezavi z Uredbo o določitvi divjadi in lovnih dob ne umešča med divjad – vrsto, ki bi jo bilo dopustno loviti.[76] Še več, lov na volka kot osebka ogrožene in zavarovane vrste je po izrecni zakonski določbi tretjega odstavka 81. člena ZON prepovedan.[77] Pravni režim zavarovanih vrst tako ravno v izrecni prepovedi lova že na zakonski ravni jasno odstopa od splošnega pravnega režima varstva prosto živeče živalske vrste. Obenem pa ZON v 81. členu od Vlade zahteva, da poleg oziroma namesto ukrepov splošnega varstva za ogrožene živalske vrste sprejme tudi »akt o njihovem zavarovanju, določi ukrepe varstva njihovih habitatov, predpiše pravila ravnanja in poseben varstveni režim«. V zvezi z varstvenim režimom, ki ga je vlada dolžna oziroma upravičena sprejeti, zakon pravi, da se z njim določijo zlasti: »pravila varstva za mrtve in žive živali v vseh razvojnih obli-

[73] Tako tretji odstavek 14. člena ZON.
[74] Glej šesti odstavek 14. člena ZON.
[75] Zakon o divjadi in lovstvu (ZDLov-1, Ur. l. RS, št. 16/2004 in nasl.).
[76] Glej prvi odstavek 2. člena ter 38. člen ZDLov-1 in samo Uredbo.
[77] Ta določa, da se živali zavarovanih vrst »ne lovijo ne glede na uvrstitev vrst med lovne ali ribolovne v skladu z zakonom«.

kah živali (jajca, ličinke, bube, mladiči in odrasle živali), za dele mrtvih živali ali izdelke iz živali«. Ta pravila se nanašajo »zlasti na omejitve in prepovedi ubijanja, lova ali vznemirjanja živali, zlasti v tistih obdobjih življenja, ki so pomembna za preživetje, omejitve in prepovedi trgovine z živalmi in njihovimi deli ter izdelki iz njih in prepovedane načine prevoza«.

3.1.2. Argumenti o pomanjkanju zahtevane zakonske podlage in o neizpolnjevanju zakonskih pogojev za odstrel na podlagi Pravilnika o odstrelu

Razlaga zgoraj opisanih na prvi pogled enostavnih in jasnih zakonskih določil odpira kar nekaj dilem, pomembnih pri obravnavi vprašanja obstoja ustrezne zakonske podlage in izpolnjevanja zakonskih pogojev za odstrel volkov. Zaradi lažjega razumevanja argumentov, s katerimi utemeljujemo pomanjkanje zakonske podlage za odstrel, ki se vrši zgolj na podlagi Pravilnika (brez individualne odločbe), le-te najprej naštevamo, obrazložili pa jih bomo v nadaljevanju. Argumenti so torej naslednji:

• Odvzem z odstrelom po zakonu že pojmovno ni mogoč.

• Zakon Vlado RS pooblašča, da s predpisom uredi varstveni režim zavarovanih vrst, pri čemer zakonska določila omejujejo namen in obseg tega pooblastila.

• Če upoštevamo zakonska izhodišča in zakonski temelj uredbe, odstrela, ki se vrši zgolj na podlagi Pravilnika, ni mogoče utemeljiti kot ukrepa varstva zavarovane vrste.

• Razlikovanja med lovom in »odvzemom z odstrelom« ni mogoče utemeljiti le na formalni ravni oziroma zgolj z drugače opredeljenim namenom, opisanim v pravnem aktu.

• Vprašljivo je, ali je res izkazan zakonski pogoj družbene sprejemljivosti, ki mora biti podan za opravičljivost odstrela.

• Odstrel na podlagi Pravilnika, kot se vrši v praksi, ne ustreza kriteriju selektivnosti odvzema pod strogo nadzorovanimi pogoji.

• Ker je poseganje v prosto živeče živali le izjemoma dopustno, se zahteva ozka razlaga razlogov, ki poseg opravičujejo, zaradi česar posega v primeru dvoma o njegovi dopustnosti (dvoma o izpolnjevanju zakonskih pogojev) ne smemo dovoliti.

Podrobnejša obrazložitev po posameznih razlogih:

<u>Odvzem z odstrelom po zakonu že pojmovno ni mogoč</u>

Iz tretjega odstavka 14. člena ZON izhaja, da zakon razlikuje štiri vrste dejanj, s katerimi se posega v prosto živečo žival: ubitje živali, poškodovanje živali, odvzem iz narave in vznemirjanje živali. Od omenjenih pojmov ZON opredeljuje le odvzem iz narave, in sicer kot »odvzem žive ali mrtve živali iz habitata« (torej iz življenjskega prostora). Iz pojmov, ki jih zakon uporablja, tako izhaja, da zakon razlikuje med ubitjem živali (z odstrelom ali na drug način) in odvzemom mrtve (že ubite) ali žive živali iz narave. Odvzem z odstrelom torej po zakonu že pojmovno ni mogoč, kajti odstrel predstavlja ubitje živali, ubita žival pa se lahko v nadaljevanju iz narave bodisi odvzame bodisi pusti v naravi. Navedenemu med opredelitvami pojmov sledi celo sam Pravilnik o odstrelu, ki odstrel opredeljuje kot »usmrtitev v skladu s predpisi s področja divjadi in lovstva«, medtem ko za odvzem izrecno pravi, da »sledi odstrelu, ujetju, povozu ali drugi izgubi osebka«.[78]

Pooblastilo za ureditev varstvenega režima zavarovanih vrst ima po zakonu Vlada RS, ki mora upoštevati, da zakonske določbe omejujejo njeno diskrecijo (upoštevati mora namen in obseg podeljenega pooblastila)

V petem odstavku 14. člena ZON določa posege v živali, ki so vedno dopustni. V primeru zakonitega lova ali ribolova, opravljanja kmetijske in gozdarske dejavnosti in odvzemov iz narave za namene, ki so po zakonu izrecno dopustni, je presojo opravičljivosti posega v žival na abstraktni ravni torej opravil že zakonodajalec. V ostalih primerih je poseg po zakonu dopusten le ob obstoju opravičljivega razloga; zakon pa kot okvir, ki ga je treba upoštevati pri ocenjevanju opravičljivosti posega, določa, da mora imeti dejanje posega koristno posledico, hkrati mora biti to dejanje tudi družbeno sprejemljivo.[79] Po splošnem režimu varstva živali je njen odstrel v primeru družbene sprejemljivosti in (vsaj ene) koristne posledice torej dopusten.

Kljub načelni dopustnosti, ki izhaja iz splošnega varstva prosto živečih živali, mora podzakonsko urejanje odstrela zavarovanih vrst slediti zakonskim okvirjem, ki opredeljujejo namen in obseg diskrecijskega pooblastila za urejanje varstvenega režima zavarovanih vrst, obenem pa je treba imeti pred očmi tudi dejstvo, da je lov zavarovanih vrst z zakonom izrecno prepovedan (več v nadaljevanju).

[78] Tako 3. člen Pravilnika.
[79] Tako 6. odstavek 14. člena ZON.

V nadaljevanju najprej odgovarjamo na vprašanje, ali je (upoštevajoč zakonski okvir) presojo opravičljivosti odstrela dopustno opraviti zgolj na abstraktni ravni – torej v postopku sprejemanja pravilnika kot podzakonskega akta.

Minister lahko pravilnik, potreben za izvrševanje zakona, sprejme le ob upoštevanju načela legalitete, kadar oceni, da je izdaja pravilnika potrebna za izvrševanje namena zakona. To pomeni, da mora iz vsebine, obsega in namena zakonske določbe dovolj jasno izhajati, da je pravilnik za izvrševanje zakonske določbe potreben, sprejet pa mora biti v zakonsko dopustnih okvirih. Zato v zakonu seveda tudi ne sme biti ovir, kot je npr. pooblastilo drugemu organu ali organizaciji, ki bi ministru preprečevalo, da uredi določeno vprašanje. ZON[80] kot organ, pristojen za sprejetje predpisa o varstvenih ukrepih, določa Vlado RS. Vlada RS je torej tista, ki je po zakonu hkrati upravičena in dolžna s predpisom urediti vsa vprašanja varstvenega režima zavarovane vrste na splošni in abstraktni ravni. Vlada te svoje zakonske dolžnosti ne sme prenesti na ministrstvo.

Odstrel na podlagi pravilnika kot ukrep varstva zavarovane vrste?

Vlada je po 26. in 81. členu ZON upravičena sprejeti varstvene ukrepe – torej ukrepe, ki so namenjeni varstvu posamezne vrste. Pri opredeljevanju teh ukrepov Vlada nima popolne diskrecije, temveč je vezana na zakonska izhodišča.

Če izhajamo iz zakonskih določb, ki uokvirjajo diskrecijo Vlade pri predpisovanju ukrepov varstva, je odvzem z odstrelom težko, če ne nemogoče, utemeljiti kot varstveni ukrep. Ukrepi varstva vrste se po zakonu namreč nanašajo zlasti na »omejitve in prepovedi ubijanja«. Poleg navedenega – izrecno opredeljenega zakonskega okvira, ki omejuje podzakonsko diskrecijo pri določanju varstvenih ukrepov, pa tudi iz sistemske razlage zakonskih določb izhaja, da je smisel in namen ukrepov zavarovanja živalske vrste v tem, da se za ubitje posamezne živali zavarovanih vrst določijo strožji pogoji kot veljajo sicer – po režimu splošnega varstva. Splošno dovoljevanje odstrela določene kvote živali, ki sicer velja za nelovno vrsto, pa je prav nasprotno, ukrep, ki pomeni olajševanja ubitja določenega števila nelovnih živali, ki ga sicer, razen v primeru konkretno opravičljivih okoliščin posameznega primera, ne bi

[80] Glej 26. in 81. člen ZON.

bilo dopustno izvesti.

Res obstaja razlika med lovom in odstrelom na podlagi pravilnika?

Za razlago zakonskih izhodišč je ključno tudi dejstvo, da je lov na zavarovane vrste po zakonu izrecno prepovedan.[81] Glede na jasno zakonsko prepoved – zgolj z drugačnim poimenovanjem nekega ravnanja – s podzakonskim aktom ni dovoljeno prikrito dovoliti nekaj, kar je po zakonu sicer izrecno prepovedano. Razlikovanje med lovom in odstrelom ne sme biti zgolj formalno in umetno ustvarjeno zato, da se zaobide zakonska prepoved, temveč mora med lovom in odstrelom obstajati tudi neko vsebinsko relevantno razlikovanje. Razlikovanje med lovom in odstrelom na podlagi pravilnika torej ne sme biti zgolj v drugačni formalni opredelitvi namena posega v žival v pravilniku, temveč mora izhajati iz dejanskih, pravno relevantnih okoliščin.

Kot rečeno, razlagi, da odvzem z odstrelom po zakonu pojmovno ni mogoč, uvodoma sledi celo sam Pravilnik. Ne glede na navedeno pa Pravilnik v nadaljevanju govori o »odvzemu osebkov iz narave zaradi uravnavanja velikosti populacije, ki se izvede z načrtovanim odstrelom«. Pri tem pa odstrel opredeljuje kot »usmrtitev v skladu s predpisi s področja divjadi in lovstva« in jasno določa, da odvzem živali iz narave z odstrelom »izvajajo upravljavci lovišč na način lova«.[82] Pri odvzemu z odstrelom gre po Pravilniku torej za iste subjekte in za enak način izvajanja usmrtitve kot pri lovu. Zato je očitno, da je treba razlikovanje med lovom in odstrelom kot varstvenim ukrepom utemeljiti še z drugimi pravno relevantnimi elementi in ne zgolj z drugače opredeljenim (zapisanim) namenom ravnanj, ki so sicer po vseh svojih bistvenih značilnostih enaka lovu.

Iz utemeljevanja dopustnih razlogov odstrela v strokovnih mnenjih obeh zavodov je razvidno, da se odstrel na podlagi Pravilnika utemeljuje z argumentacijo, da se zaradi odstrela povečuje družbena sprejemljivost volčje populacije znotraj posameznih interesnih skupin. Odstrel, ki se izvaja na podlagi Pravilnika, torej ni potreben iz razlogov varovanja naravnega ravnovesja med volčjo populacijo in drugimi živalskimi vrstami ali volčjo populacijo in rastlinskimi vrstami ali iz razloga ohranjanja ravnovesja znotraj same volčje populacije. Strokovno mnenje Zavoda za goz-

[81] Tako tretji odstavek 81. člena ZON.
[82] Drugi odstavek 10. člena Pravilnika.

dove govori o povečanju tolerance »znotraj nekaterih interesnih skupin«, pri čemer teh skupin ne opredeljuje, temveč se sklicuje na akcijski načrt.[83] Zavod za varstvo narave se strinja, da je »pri nosilni kapaciteti okolja potrebno spoštovati tudi družbeni vidik, ki določa toleranco ljudi do volka. Družbena nosilna kapaciteta okolja je lahko bistveno nižja od biološke.« Navaja, da ima večina prebivalcev, tako tistih, ki živijo na območju stalne prisotnosti volka, kot tistih izven tega območja, »pozitiven odnos do volka in so enotnega mnenja, da je vrsto potrebno ohraniti tudi za naslednje generacije«. V nadaljevanju pa mnenje Zavoda za varstvo narave poudarja le še odnos lovcev (torej zgolj ene interesne skupine), ko navaja, da »bi popolna zaščita in varovanje osebkov v populaciji lahko negativno vplivala na varstvo volka zaradi povečanja krivolova. Tozadevne raziskave pri volku kažejo, da je za zmanjšanje krivolova odločilna možnost legalnega odstrela. Sama višina odstrela na krivolov nima vpliva. Smiselno je, da se dovoljuje nek minimalen odvzem iz narave z odstrelom.« Pri taki argumentaciji o zmanjšanju krivolova, torej večji družbeni sprejemljivosti volka znotraj interesne skupine lovcev v primerih, ko lovcem dopustimo določeno raven odstrela, se ni mogoče znebiti občutka, da se pod krinko odstrela oziroma »odvzema z odstrelom« iz narave skriva lov, torej dejanje, ki je z zakonom izrecno prepovedano in je v 342. členu[84] Kazenskega zakonika (KZ-1) celo opredeljeno kot kaznivo dejanje.[85] Način ureditve in utemeljitve izjeme s predlagano spremembo Pravilnika o odstrelu pa lahko v luči zakonske prepovedi lova razumemo kot nezakonito podzakonsko dovoljevanje številčno omejenega lova na volka.[86] Ne nazadnje pa so pri presojanju razlikovanja med »odvzemom z odstrelom« in lovom pomembni tudi zgodovinski razlogi – dejstvo, da se je volk po Zakonu o varstvu, gojitvi in lovu divjadi ter o upravljanju lovišč (ZVGLD), ki je veljal, preden je Slovenija postala polnopravna članica EU, v 10. členu izrecno umeščal med divjad – torej prosto živeče živali, ki so lahko predmet lova.

[83] Strokovno mnenje za odstrel velikih zveri za obdobje 1. 10. 2013–30. 9. 2014, ZGS (op. pod črto št. 68), str. 33.

[84] Lov v nasprotju s predpisi o divjadi in lovstvu (torej tudi lov nelovnih vrst) je kaznivo dejanje.

[85] 342. člen KZ-1: »Kdor brez dovoljenja ali sicer neupravičeno lovi in ubije ali rani divjo žival ali jo ujame živo, se kaznuje z denarno kaznijo ali zaporom do šestih mesecev.« Kazenski zakonik (KZ-1, Ur. l. RS, št. 55/2008 in nasl).

[86] Akcijski načrt na strani 37 (točka 3.1.1.2.1.) celo izrecno govori o lovskih trofejah: »Ker je volk med lovci pogosto tudi zaželena trofeja, je verjetno, da se z zakonitim omejenim poseganjem v populacijo v očeh dela javnosti tej vrsti pripiše dodatna vrednost.« Akcijski načrt za upravljanje populacije volka (*Canis lupus*) v Sloveniji za obdobje 2013–2017 (op. pod črto št. 3).

Če stroka (oba zavoda) torej meni, da obstaja potreba po tolerantnosti oziroma družbeni sprejemljivosti volka, pri čemer se interesna skupina lovcev očitno presoja kot ključna interesna skupina, pri kateri je treba doseči družbeno sprejemljivost te živalske vrste, je treba ustrezno spremeniti pravno podlago.[87]

Zakonski pogoj družbene sprejemljivosti kot obvezne sestavine opravičljivosti odstrela

Tudi če odmislimo zakonsko prepoved lova oziroma vprašanje dovoljevanja odstrela s splošnim pravnim aktom, se v zvezi z utemeljevanjem razlogov za odstrel poraja dvom o izpolnjenosti enega izmed dveh kumulativno določenih zakonskih pogojev za opravičljivost posega. Če sledimo stališču strokovnjakov, da se obseg nezakonitega lova zmanjša ob uvedbi zakonitega lova,[88] lahko presodimo, da je zakonski pogoj koristnosti odstrela izpolnjen. Vendar pa mora biti hkrati izpolnjen tudi pogoj družbene sprejemljivosti odstrela.

Družbena sprejemljivost, čeprav nedoločen pravni pojem, praviloma ne pomeni sprejemljivosti znotraj vseh interesnih skupin. Obenem pa je stopnjo splošne družbene sprejemljivosti težko utemeljiti zgolj na podlagi sprejemljivosti za eno ali dve specifični interesni skupini ljudi (lovce in rejce drobnice). Pri tem pa je treba upoštevati tudi, da »postaja za širšo javnost ubijanje karizmatičnih živali, kot so velike zveri, vse manj sprejemljivo«.[89]

Odstrel na podlagi pravilnika kot strogo nadzorovan selektiven odstrel z namenom uravnavanja populacije?

Strinjamo se lahko, da je odstrel na podlagi pravilnika omejen, saj ta jasno določa dopustno kvoto odstrela. Vendar tako po Habitatni direktivi kot po sami Uredbi ne zadošča zgolj številčna omejenost odvzema, temveč mora biti odvzem tudi selektiven in izveden pod strogo nadzorovanimi pogoji.

Pri odstrelu volka na način, da se volk odstreli, ko oziroma če pride pred puško lovca ob siceršnjem lovu na druge živali, težko govorimo o strogo nadzorovanem odvzemu. Takšen odstrel se glede živali, ki se odstreli, ne vrši na podlagi nikakršnega izbirnega[90] (odbiralnega) kriterija niti pod nadzorovanimi pogoji, temveč

[87] Uredba predvideva, da se s pravilnikom uredi le razlog (izjema) selektivnega in omejenega odvzema, ne pa torej tudi drugih dopustnih razlogov za odvzem iz 7. člena Uredbe ali Habitatne direktive.

[88] Akcijski načrt za upravljanje populacije volka (*Canis lupus*) v Sloveniji za obdobje 2013–2017 (op. pod črto št. 3), str. 37.

[89] Isto.

[90] IZ SSKJ: selektíven -vna -o prid. (î) izbiren, odbiralen: selektivni kriteriji; selektivno gojenje rastlin, živali / selektivni postopek selekcijski / publ. selektivna razvojna politika; ta šola je zelo selektivna

se vrši naključno. Ker se volka ne zasleduje ali vabi in se trop, ki mu pripada posamezen osebek, predhodno ne opazuje v izogib odstrela alfa samca ali samice in ker je tudi časovni moment, ko mora do odstrela priti, prekratek za oceno osebka na mestu odstrela, so lahko posledice tovrstnega odstrela neselektivne in pogosto slabo vplivajo na funkcioniranje tropa ali povzročijo razpad tropa na določenem območju.[91]

V primeru dvoma v korist zavarovane vrste

Ob navedenem ni mogoče mimo dejstva, da gre pri kakršnem koli odvzemu živali iz narave za izjemo od splošnega pravila, ki posege v zavarovane živali prepoveduje. Upoštevati je treba tudi, da je namen varstvenih ukrepov zavarovanih vrst ravno v tem, da se za zavarovane živali zagotovi režim varstva, ki je glede posegov v posamezne živali strožji od splošnega režima varstva, pri čemer je lov na te živali z zakonom izrecno prepovedan.

Zaradi navedenih razlogov, ki zahtevajo ozko razlago pravne dopustnosti odstrela, za zahtevo po opustitvi odstrela na podlagi pravilnika zadošča dvom, da takšen način odstrela izpolnjuje zakonske zahteve poseganja v žival zavarovane vrste. V dvomu, ali je tovrsten odstrel dopusten, je torej treba šteti, da ni dopusten. To velja toliko bolj, če upoštevamo, da je skladno z zahtevami Habitatne direktive in z direktivo skladne razlage nacionalnega prava država članica tista, ki je dolžna izkazati utemeljenost odstopanja od strogega varstva zavarovane vrste, zaradi česar mora Slovenija v postopku sprejemanja in s samo vsebino pravilnika izkazati, da izpolnjuje pogoje omejenega in nadzorovanega odvzema iz narave – da so izpolnjeni pogoji za izjemo, na katero se država pri sprejemanju pravilnika sklicuje.

4. Mednarodnopravno varstvo volka

4.1. Bernska konvencija

V okviru Sveta Evrope, katerega članica je od leta 1993 tudi Slovenija, je bila že leta 1979 v Bernu sprejeta Konvencija o varstvu prosto živečega evropskega rastlinstva in živalstva ter njunih narav-

gozd. selektivno redčenje redčenje, sekanje dreves, ki ovirajo rast določenih dreves selektívno prisl.: selektivno redčiti gozd.

[91] Glej Akcijski načrt za upravljanje populacije volka (*Canis lupus*) v Sloveniji za obdobje 2013–2017 (op. pod črto št. 3), str. 38.

nih življenjskih prostorov (v nadaljevanju Bernska konvencija).[92] Veljati je začela leta 1982,[93] njen poglavitni cilj pa je:

»ohranitev prosto živečega rastlinstva in živalstva ter njunih življenjskih prostorov, še posebej tistih vrst in življenjskih prostorov, katerih ohranitev zahteva sodelovanje med državami ter spodbuja tako sodelovanje«.[94]

Med preambularnimi maksimami Bernske konvencije je zapisano tudi, da države članice Sveta Evrope:

– priznavajo, da prosto živeče rastlinstvo in živalstvo pomenita naravno dediščino estetske, znanstvene, kulturne, rekreativne, gospodarske in izvirne vrednosti in jo je treba ohraniti in predati naslednjim generacijam;

– priznavajo bistveno vlogo prosto živečega rastlinstva in živalstva pri vzdrževanju biološkega ravnovesja;

– ugotavljajo, da se številčnost mnogih prosto živečih rastlinskih in živalskih vrst resno zmanjšuje in da nekaterim od njih grozi izumrtje;

– se zavedajo, da je ohranjanje naravnih življenjskih prostorov bistveno za varstvo in ohranitev prosto živečega rastlinstva in živalstva;

– priznavajo, da bi vlade v svojih nalogah in programih morale upoštevati varstvo prosto živečega rastlinstva in živalstva ter da bi bilo treba vzpostaviti mednarodno sodelovanje še posebej za varstvo selivskih vrst.

V 3. členu je nadalje določeno, da vsaka pogodbenica v skladu z določbami Bernske konvencije spodbuja državno politiko za ohranitev prosto živečega rastlinstva, živalstva in naravnih življenjskih prostorov s posebno pozornostjo do ogroženih in občutljivih vrst, posebej endemičnih, kakor tudi ogroženih življenjskih prostorov.

Bernska konvencija ima štiri dodatke, kamor so poimensko uvrščene strogo zavarovane rastlinske vrste (dodatek I), strogo zavarovane živalske vrste (dodatek II), zavarovane živalske vrste (dodatek III) ter prepovedana sredstva in načini ubijanja, zajetja in drugih načinov izkoriščanja (dodatek IV). Volk, ki kot karizmatična in avtohtona populacija predstavlja pomembno prednost Slo-

[92] Konvencija o varstvu prosto živečega evropskega rastlinstva in živalstva ter njunih naravnih življenjskih prostorov (v nadaljevanju Bernska konvencija) (Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 17/99).
[93] Trenutno ima 51 pogodbenic, med katerimi je od leta 1982 tudi Evropska unija.
[94] Prvi odstavek 1. člena Bernske konvencije.

venije pred drugimi evropskimi državami,[95] je uvrščen v Dodatek II Bernske konvencije, ki določa strogo zavarovane živalske vrste.

Za vrste, vključene v Dodatek II, 6. člen Bernske konvencije določa, da mora vsaka pogodbenica z ustreznimi in potrebnimi zakonskimi in upravnimi ukrepi zagotoviti njihovo posebno varstvo, pri čemer so še posebej prepovedani:

a) vse oblike namernega lovljenja in zadrževanja ter namernega ubijanja;

b) namerno poškodovanje ali uničenje krajev za razmnoževanje ali počivanje;

c) namerno vznemirjanje vrst prosto živečega živalstva, zlasti med razmnoževanjem, vzrejo mladičev in prezimovanjem, v taki meri, da bi vznemirjanje lahko postalo moteče glede na cilje te konvencije;

d) namerno uničevanje ali prisvajanje jajc iz narave oziroma zadrževanje teh jajc, čeprav so prazna;

e) prisvajanje teh živali, živih ali mrtvih, vključno z nagačenimi in katerim koli z lahkoto prepoznavnim delom ali izdelkom iz teh, ali domače trgovanje z njimi, če bi to prispevalo k učinkovitosti določb tega člena.

Poseben doprinos Bernske konvencije[96] pomeni ustanovitev Stalnega odbora (*Standing Committee*),[97] sestavljenega iz predstavnikov držav pogodbenic, ki je odgovoren za spremljanje uporabe te konvencije in lahko predlaga ukrepe ter predloge za izboljšanje učinkovitosti konvencije. Stalni odbor mora o svojih ugotovitvah poročati Odboru ministrov Sveta Evrope.

4.2. Kratek ekskurz v pridržke

Poseben problem na področju varovanja okolja predstavljajo pridržki k nekaterim multilateralnim mednarodnim pogodbam, ki se jih v praksi poslužuje tudi Slovenija, kar je posebej relevantno glede varstva volka kot zaščitene vrste.

[95] Akcijski načrt za upravljanje populacije volka (*Canis lupus*) v Sloveniji za obdobje 2013–2017 (op. pod črto št. 3), str. 52, točka 6.

[96] O pomenu Bernske konvencje glej tudi Philippe Sands, Jacqueline Peel with Adriana Fabra, Ruth MacKenzie, Principles of International Environmental Law, 3. izdaja, Cambridge University Press, 2012, str. 487–489.

[97] Poslovnik Stalnega odbora je dostopen na: https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2287978&SecMode=1&DocId=2001400&Usage=2 (zadnjič obiskano 26. 10. 2013).

Dunajska konvencija o pravu mednarodnih pogodb iz leta 1969, ki zavezuje tudi Slovenijo[98] v točki d prvega odstavka 2. člena, opredeljuje pridržek kot »enostransko, kakor koli sestavljeno ali imenovano izjavo, ki jo država da pri podpisu, ratifikaciji, sprejetju ali odobritvi pogodbe ali pri pristopu k njej in s katero želi izključiti ali spremeniti pravni učinek posameznih določb pogodbe pri njihovi uporabi nanjo«.[99]

Slovenski Zakon o zunanjih zadevah (v nadaljevanju ZZZ)[100] pridržkom posebej namenja 74. člen, ki določa:

»(1) O pridržku k mednarodni pogodbi in umiku pridržka odloči organ, pristojen za njeno ratifikacijo, pri tem pa se smiselno uporabljajo določbe 70. in 75. člena tega zakona.

(2) K mednarodnim pogodbam o človekovih pravicah, ki ne vsebujejo določb o pridržkih, ti niso dopustni.

(3) Za postopek vložitve ugovora k pridržku in umik ugovora k pridržku se smiselno uporabljajo določbe 70. člena tega zakona.«

Po slovenski pravni ureditvi je torej za umik (kot tudi delni umik) pridržka pristojen organ, ki je mednarodno pogodbo ratificiral. Mednarodne pogodbe v Sloveniji z zakonom ratificira državni zbor (to velja tudi za Bernsko konvencijo), razen tistih, ki jih v skladu s petim odstavkom 75. člena ZZZ ratificira vlada z uredbo.

Večina modernih mednarodnih okoljskih pogodb izrecno prepoveduje pridržke (npr. Dunajska konvencija o varstvu ozonskega plašča (1985), Montrealski protokol (1987), Baselska konvencija (1989), Konvencija o biodiverziteti (1992), Konvencija o podnebnih spremembah (1992)), nekaj jih o možnosti podajanja pridržkov molči (npr. Espoo konvencija (1991) in Konvencija o vodotokih (1992)), le nekatere pa pridržke dovoljujejo ob strogem spoštovanju določenih pogodbenih določil (npr. UNCLOS konvencija (1982), Konvencija o civilni odgovornosti za škodo (1993)).[101]

Namen pridržkov je zagotoviti čim večjo prilagodljivost mednarodnih pogodb čim večjemu številu morebitnih pogodbenic. Pogosto se lahko država ali mednarodna organizacija strinja z večino

[98] Dunajska konvencija o pravu mednarodnih pogodb (Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 13/2011).

[99] Več o pridržkih ter postopkih v zvezi z njimi glej Vasilka Sancin, Pridržki k mednarodnim pogodbam, v: Zbornik znanstvenih razprav ob 60. letnici delovanja Komisije ZN za mednarodno pravo, Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije, 2008, str. 147–164.

[100] Zakon o zunanjih zadevah (v nadaljevanju ZZZ) (Ur. l. RS, št. 45/01, 78/03, 113/03 – UPB1, 76/08 in 108/09, 80/10 – ZUTD).

[101] Glej Philippe Sands, Jacqueline Peel with Adriana Fabra, Ruth MacKenzie, Principles of International Environmental Law, 3. izdaja, Cambridge University Press, 2012, str. 103.

določb mednarodne pogodbe, ne ustreza pa ji neka posamezna določba oziroma skupina določb. Možnost, da v takem primeru da pridržek in s tem izvzame ali spremeni učinkovanje teh določb zanjo, ji omogoči, da kljub temu lahko postane pogodbenica te mednarodne pogodbe. Slabost te rešitve pa je v tem, da sta ob velikem številu pridržkov lahko ogroženi celovitost in avtoriteta mednarodne pogodbe.[102]

Glavni razlog za prepoved oziroma omejitev pridržkov je tako izogibanje širjenju množice težko preglednih bilateralnih pravnih odnosov. Za področje varstva okolja je to še posebej pomembno iz dveh razlogov. Prvič, mnogi okoljski sporazumi so okvirni sporazumi, ki predvidevajo zgolj splošno strukturo in določajo smernice, ne pa konkretnih obveznosti z učinki na določene aktivnosti v praksi. Drugič, kadar mednarodna pogodba naslavlja posebej občutljivo ali kontroverzno vprašanje, še posebej kadar so vpleteni pomembni gospodarski interesi, dogovorjeno pogodbeno besedilo pogosto odraža vrsto krhkih kompromisov, ki bi se lahko kaj hitro porušili, če bi bilo nekaterim državam dovoljeno, da izvzamejo učinke nekaterih določb mednarodne pogodbe iz uporabe zanje. Prilagodljivost je namreč v takih primerih vgrajena že v samo besedilo pogodbe.[103]

4.3. Pridržki k Bernski konvenciji

Bernska konvencija je med tistimi redkimi mednarodnimi okoljskimi sporazumi (sklenjena je bila že leta 1979), ki omogoča omejeno dajanje pridržkov pod natančno določenimi pogoji. Njen 22. člen tako določa:

»1. Vsaka država lahko ob podpisu ali ko deponira svojo listino o ratifikaciji, sprejetju, odobritvi ali pristopu, izrazi enega ali več pridržkov v zvezi z določenimi vrstami, navedenimi v Dodatkih I do III, in/ali vrstami, navedenimi v pridržku ali pridržkih o določenih sredstvih ali načinih ubijanja, lovljenja in drugega načina izkoriščanja, ki ga navaja seznam v Dodatku IV. Splošni pridržki niso dopustni.

2. Vsaka pogodbenica, ki razširja uporabo konvencije na ozemlje, omenjeno v izjavi po drugem odstavku 21. člena, lahko v zvezi s tem ozemljem izrazi enega ali več pridržkov v skladu z določbami prejšnjega odstavka.

3. Nobeni drugi pridržki niso dopustni.

[102] Vasilka Sancin (op. pod črto št. 99), str. 147.
[103] Sands in Peel (op. pod. črto št. 101), str. 104.

4. Vsaka pogodbenica, ki je izrazila pridržek v skladu s prvim in drugim odstavkom tega člena, lahko ta pridržek v celoti ali delno umakne z uradnim obvestilom generalnemu sekretarju Sveta Evrope. Tak umik začne veljati na dan, ko generalni sekretar prejme uradno obvestilo.«

Slovenija je pogodbenica Bernske konvencije od leta 1999 in je v zvezi s 6. členom ob ratifikaciji podala zelo splošen pridržek k Dodatku II za vrsto volk in rjavi medved, kar pomeni, da zgoraj predstavljeni 6. člen v zvezi z varovanjem volka in rjavega medveda za Republiko Slovenijo ne velja.[104]

Prav 6. člen pa v svojem bistvu potrjuje sam namen in cilj Bernske konvencije. Glede na to, da njen 22. člen ne dopušča splošnih pridržkov, se lahko zastavi tudi vprašanje, ali pridržek Slovenije, ki se nanaša kar na celotni 6. člen, izpolnjuje zahtevane pogoje za njegovo dopustnost.[105] Vsaka pogodbenica ima možnost ugovarjati pridržku, vendar iz evidence Sveta Evrope glede Bernske konvencije ugovori k pridržku Slovenije niso razvidni.

Glede možnosti popolnega ali delnega umika pridržkov k Bernski konvenciji je torej skladno s četrtim odstavkom 22. člena določeno, da je treba, potem ko so glede tega izpeljani ustrezni notranjepravni postopki v državi pogodbenici, o tem uradno obvestiti generalnega sekretarja Sveta Evrope, umik pa začne veljati na dan, ko generalni sekretar prejme uradno obvestilo.

Leta 1999, ko je Slovenija postala pogodbenica Bernske konvencije in podala svoj pridržek, še ni bila zavezana s pravnim redom EU. Od leta 2004 dalje (torej od slovenskega članstva v EU dalje) pa Slovenijo v okviru obveznosti po pravnem redu EU zavezuje tudi Habitatna direktiva. Tako ima Slovenija pravno obveznost prenosa njene vsebine v slovenski pravni red. Habitatna direktiva predvideva strogo določeno zaščito za volkove kot prednostno vrsto, ki jo je treba strogo varovati. Iz tega je mogoče zaključiti, da Slovenija nima več manevrskega prostora, ki ji je leta 1999 morda še omogočal samostojno in neodvisno določanje pogojev in ukrepov zaščite volka in je bilo tako posledično pridržek morda še mogoče utemeljevati. Glede na pravno obveznost Slovenije, da celovito implementira Ha-

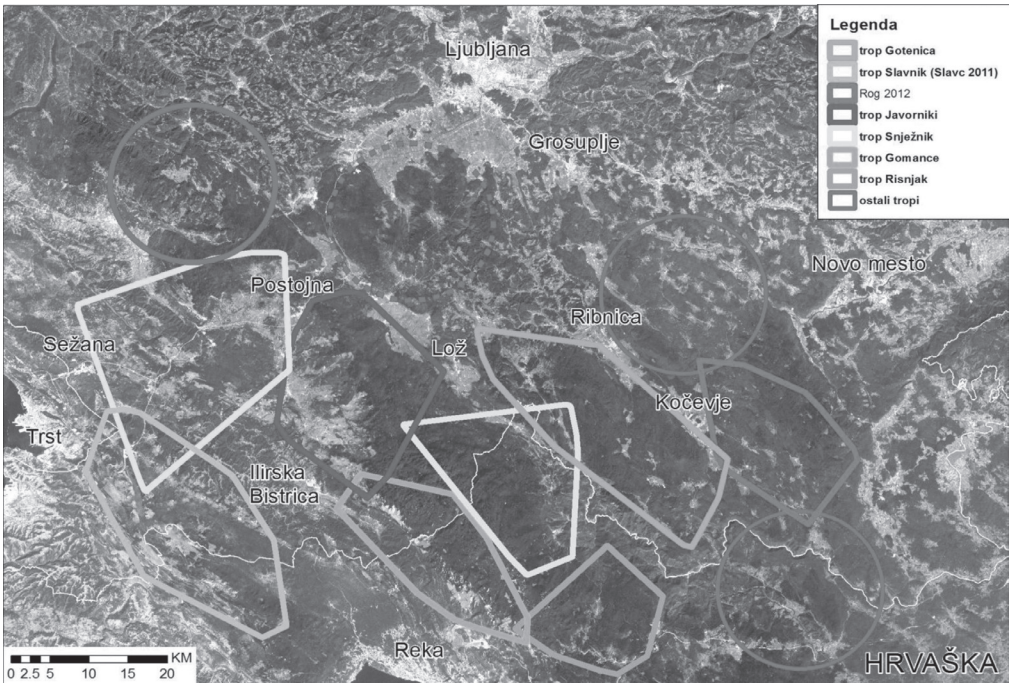
[104] Zakon o ratifikaciji Bernske konvencije v 3. členu določa: »V skladu z določbo prvega odstavka 22. člena in v zvezi s 6. členom konvencije daje Republika Slovenija pridržek k Dodatku II za vrsti volk (*Canis lupus*) in rjavi medved (*Ursus arctos*).«

[105] O tem tudi Mojca Borštnar, Katarina Ferlin, Lara Jalovec, Urša Kranjc, Nataša Levstek, Ajda Mikuš, Maja Novak, Veronika Rojs, Anže Singer, Natalija Vek, Pravno varstvo volkov v Sloveniji, Pravna praksa, leto 32, št. 19, 2013, str. 11–13.

bitatno direktivo, upoštevajoč tudi slovensko zakonodajo, kot je bilo predstavljeno zgoraj, pa je tudi možnost navajanja drugačnih rešitev glede varstva volka odpadla. Iz vseh navedenih razlogov je tudi delni umik pridržka k 6. členu Bernske konvencije, v kolikor se nanaša na volka, smiseln in bi za Slovenijo pomenil jasen dokaz zavezanosti k varovanju volka kot zavarovane ogrožene živalske vrste.

Mimogrede velja omeniti, da Hrvaška z mnogo številčnejšo populacijo volka na svojem ozemlju, pri čemer gre pri slovenskih in hrvaških volkovih za del iste dinarsko-balkanske populacije in je meja med Slovenijo in Hrvaško za volkove popolnoma prehodna,[106] pridržka glede volka k Bernski konvenciji ni podala.[107]

Glede notranjepravnega postopka v Sloveniji je v 4. členu Zakona o ratifikaciji Bernske konvencije za izvajanje te mednarodne pogodbe pristojno Ministrstvo za kmetijstvo in okolje, ki ima tako skladno s 70. členom ZZZ tudi pobudo za umik ali delni umik pridržka. O umiku pa na podlagi 74. člena ZZZ odloča Državni zbor.



Lokacije tropov dinarsko-balkanske populacije volkov v Sloveniji. Vir: Miha Krofel.

[106] Akcijski načrt za upravljanje populacije volka (*Canis lupus*) v Sloveniji za obdobje 2013–2017 (op. pod črto št. 3), str. 18.
[107] Podatek dostopen na: http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=104&CM=8&DF=17/10/2013&CL=ENG&VL=1 (zadnjič obiskano 17. 10. 2013).

4.4. Nadzorni mehanizem Sveta Evrope

Na tem mestu velja omeniti še poseben nadzorni mehanizem Sveta Evrope, t. i. case-files system, ki je v 25 letih svojega obstoja izjemno doprinesel k zasledovanju ciljev Bernske konvencije.[108] Sam namen mehanizma je v iskanju zadovoljivih rešitev problemov, ki nastajajo pri implementaciji Bernske konvencije kot tudi pri monitoringu sredstev, ki so bili izbrani za odpravo težav.

Sistem je osnovan na podlagi pritožb v primeru možnih kršitev Bernske konvencije (npr. v primeru potencialne kršitve 6. člena Bernske konvencije, ker se je odstrel izvedel v nasprotju s predpisi same konvencije, še posebej v povezavi z 9. členom).

Na spletni strani Sveta Evrope je mogoče najti obrazec za pritožbo (on-line complaint form),[109] na katerem je predpisano, kakšni podatki se zahtevajo za meritorno obravnavo morebitnih kršitev Bernske konvencije.

Sekretariat Sveta Evrope preučuje vsa pisma, poslana Stalnemu odboru Bernske konvencije, največja razsežnost tega sistema pa je prav v tem, da lahko pritožbo vložijo tako države pogodbenice, nevladne organizacije, skupina oseb kot tudi sam posameznik.

Sekretariat vzame v svojo presojo kot relevantne tudi vse druge postopke, ki vzporedno tečejo pred pristojnimi organi na državni ali mednarodni ravni. S tem presodi, ali je zadeva, ki se navaja v pritožbi, dovolj resna za preiskovanje na mednarodni ravni. Če se odloči za to, se pritožba pošlje državi pogodbenici ali državi, ki jo to zadeva, z namenom pridobitve njihovega mnenja, ki ga morajo podati v roku štirih mesecev.

Na podlagi odziva države se Sekretariat odloči, ali obstajajo podlage za uvrstitev pritožbe na naslednje zasedanje Stalnega odbora. Na zasedanju Stalnega odbora lahko Sekretariat (ali opazovalec, udeležen v tej zadevi) razloži pritožbo in predlaga, naj se podajo dodatne informacije, sprejmejo specialna (posebna) priporočila ali pa izvršijo poizvedovanja na kraju samem.

Če je to primerno, se Stalni odbor odloči za odprtje pritožbe (t. i. opening of files) s konsenzom, v odsotnosti konsenza pa z dvotretjinsko večino (enako glede sprejetja specialnega priporočila, ali če je to potrebno, za poizvedovanje na kraju samem). Kadar

[108] Za pomoč pri iskanju informacij glede delovanja tega mehanizma se zahvaljujemo Anžetu Singerju.

[109] Obrazec dostopen na http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/Nature/Bern/default_en.asp (zadnjič obiskano 17. 10. 2013).

Stalni odbor meni, da je bila zadeva – po opravljeni poizvedbi ali poročilu države pogodbenice, ki sledi specialnemu priporočilu – ustrezno rešena, zapre oziroma zaključi zadevo (t. i. closing of files).

Stalni odbor ima poleg specialnega (posebnega) priporočila točno določeni državi ali glede točno določenega predmeta obravnave na voljo tudi generalno (splošno) pooblastilo, ki je usmerjeno na vse države pogodbenice ali se tiče predmeta širše obravnave.

Tudi mednarodne nevladne organizacije lahko aktivno sodelujejo v postopku s podpiranjem pritožb lokalnih nevladnih organizacij in prispevanjem k njihovemu trudu za obravnavo problema. V zvezi s tem velja omeniti, da je Konferenca mednarodnih nevladnih organizacij priznana kot institucija znotraj Sveta Evrope in s svojim sodelovalnim statusom predstavlja 400 različnih organizacij, ki delujejo kot pomemben povezovalni člen med politiki in javnostjo ter s tem prinašajo glas civilne družbe Svetu Evrope.

Delni umik pridržka glede volka bi tako za Slovenijo pomenil tudi možnost uporabe vseh instrumentov, ki jih za zaščito volka ponuja Bernska konvencija in preko mednarodnega sodelovanja omogočajo učinkovito izpolnjevanje ciljev Bernske konvencije.

5. Zaključek

Namen tega prispevka je bil osvetlitev nekaterih pravnih dilem glede pravilne uporabe in razlage pravnih določil, namenjenih varstvu volka kot zaščitene vrste v Sloveniji. Pri tem lahko ugotovimo, da v veljavni pravni ureditvi, ki je bila predmet te analize, obstajajo pomanjkljivosti, ki bi se jih dalo odpraviti z ustrezno spremembo relevantnih predpisov. Pravilna razlaga določb nacionalnega prava v praksi ne bi smela voditi v ravnanja, neskladna s Habitatno direktivo, ki zavezuje tudi Slovenijo. Selektiven in omejen poseg v volkove kot zaščiteno vrsto je glede na naravo izjeme, na katero se Slovenija sklicuje, dopustno izvajati le na podlagi ustreznih pravnih aktov, ki so v tem primeru lahko samo konkretne posamične odločbe, ne pa splošni pravni akt v obliki analiziranega Pravilnika. V tem prispevku zaradi prostorskih omejitev nismo obravnavali s to tematiko povezanih vprašanj pravne ureditve odškodnin za škodo, ki jo volk lahko povzroči na drobnici, oziroma predvsem implementacije teh določil v praksi, kot tudi ne vprašanja možno-

sti pravnega varstva zoper odločitev o odstrelu. Posebej pa smo želeli opozoriti, da je, čeprav je morda kdaj obstajal, s članstvom Slovenije v EU odpadel temelj za tisti del pridržka k Bernski konvenciji, ki se nanaša na volkove. Tako tudi predlagamo, da Slovenija razmisli o delnem umiku tega pridržka. S tem bi Slovenija lahko postavila zgled nekaterim drugim članicam EU, ki imajo podoben pridržek k Bernski konvenciji, da ravnajo enako, saj so vse zavezane z enakimi obveznostmi iz Habitatne direktive.

BIBLIOGRAFIJA

Monografije

Philippe Sands, Jacqueline Peel with Adriana Fabra, Ruth MacKenzie, Principles of International Environmental Law, 3. izdaja, Cambridge University Press, 2012, str. 487–489.

Članki in revije

Suvi Borgström, Legitimacy Issues in Finish Wolf Conservation, Journal of Environmetal Law, izvod 24, št. 3, 2012, str. 451–476.

Mojca Borštnar, Katarina Ferlin, Lara Jalovec, Urša Kranjc, Nataša Levstek, Ajda Mikuš, Maja Novak, Veronika Rojs, Anže Singer, Natalija Vek, Pravno varstvo volkov v Sloveniji, Pravna praksa, leto 32, št. 19, 2013, str. 11–13.

Rok Černe, Klemen Jerina, Marko Jonozovič, Irena Kavčič, Matija Stergar, Miha Krofelj, Miha Maranče in Hubert Potočnik, Škode od volkov v Sloveniji, Analiza v okviru projekta Life+ SloWolf, Zavod za gozdove Slovenije in Univerza v Ljubljani, Ljubljana, 2010.

Miha Krofel, Rok Černe in Klemen Jerina, Učinkovitost odstrela volkov (*Canis lupus*) kot ukrepa za zmanjševanje škode na domačih živalih, Zbornik gozdarstva in lesarstva, št. 95, 2011, str. 11–22.

Jernej Letnar Černič, Varstvo rjavega medveda v slovenskem ustavnem pravu, Dignitas: revija za človekove pravice, št. 53/54, 2012, str. 366–396.

Marco Musiani, Tyler Muhly, C. Cormack Gates, Carolyn Callaghan, Martin E. Smith in Elisabetta Tosoni, Seasonality and reoccurrence of depredation and wolf control in western North America, Wildlife Society Bulletin, št. 33, 2005, str. 876–887.

Aylwin Pillai in Daniel Heptinstal, Twenty Years of the Habitats Directive: A Case Study on Species Reintroduction, Protection and Management, Environmental Law Review, št. 15, 2013, str. 27-46.

Vasilka Sancin, Pridržki k mednarodnim pogodbam, v: Zbornik znanstvenih razprav ob 60. letnici delovanja Komisije ZN za mednarodno pravo, Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije, 2008, str. 147–164.

Adrian Treves, Lisa Naughton-Treves in Victoria Shelley, Longitudinal Analysis of Attitudes Towards Wolfs, Conservation Biology, izvod 28, št. 2, 2013, str. 320–321.

Arie Trouwborst, Managing the Carnivore Comeback: International and EU Species Protection Law and the Return of Lynx, Wolf and Bear to Western Europe, Journal of Environmental Law, Vol. 22, št. 3 (2010), str. 347–372.

Zakonodaja

Direktiva Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (Ur. l. L 206, 22/07/1992, str. 7–50).

Kazenski zakonik (KZ-1, Ur. l. RS, št. 55/2008 in nasl).

Pravilnik o odvzemu osebkov vrst rjavega medveda (*Ursus arctos*) in volka (*Canis lupus*) iz narave (Ur. l. RS, št. 28/2009 in nasl.).

Pravilnik o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o odvzemu osebkov vrst rjavega medveda (*Ursus arctos*) in volka (*Canis lupus*) iz narave (Ur. l. RS, št. 73/2012).

Uredba o določitvi divjadi in lovnih dob (Ur. l. RS, št. 101/2004).

Uredba o zavarovanih prosto živečih živalskih vrstah (Ur. l . RS, št. 46/2004 in nasl.).

Obrazložitev predloga Pravilnika o spremembah Pravilnika o odvzemu osebkov vrst rjavega medveda (*Ursus arctos*) in volka (*Canis lupus*) iz narave, številka zadeve: 007- 423/2013, 30. 9. 2013, http://

www.mko.gov.si/si/medijsko_sredisce/novica/article/12455/6781/969232422ca30e24c78280563d54979e/ (zadnjič obiskano 26. 10. 2013).
Zakon o divjadi in lovstvu (ZDLov-1, Ur. l. RS, št. 16/2004 in nasl.).
Zakon o ohranjanju narave (ZON, Ur. l. RS, št. 96/2004-UPB2 in nasl.).
Zakonu o varstvu, gojitvi in lovu divjadi ter o upravljanju lovišč (ZVGLD, Ur. l. SRS, št. 25/1976 in št. 29/1986 ter Ur. l. RS, št. 29/1995-ZPDF in 89/1999).

Sodne odločbe

Sodba Sodišča Evropske unije, Komisija vs. Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska, C-6/04, z dne 20. 10. 2005, ERC, str. 9017.
Sodba Sodišča Evropske unije, Komisija vs. Luksemburg, C-75/01, z dne 13. 2. 2003, ECR, str. 1585.
Sodba Sodišča Evropske Unije, Komisija Evropske skupnosti vs. Finska, C-342/05, z dne 14. 6. 2007, ERC, str. 4713.
Sodba Sodišča Evropske unije, Ligue Royale Belge pour la Protection des Oiseaux ASBL in Société d'Études Ornithologiques AVES ASBL vs. Région Wallonne, C-10/96, z dne 12. 12. 1996, ECR, str. 6775.
Odločba Ustavnega sodišča, U-I-386/06 z dne 13. 3. 2008 (Ur. l. RS, št. 32/2008 in OdlUS XVII, 11).

Ostalo

Akcijski načrt za upravljanje populacije volka (*Canis lupus*) v Sloveniji za obdobje 2013–2017, sklep št. 00728-7/2013/4 z dne 6. 2. 2013, http://www.mko.gov.si/fileadmin/mko.gov.si/pageuploads/podrocja/velike_zveri/akcijski_nacrt_upravljanja_volk_2013_2017.pdf (zadnjič obiskano 26. 10. 2013).
Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC. Final version 2007, Priloga 2.2., http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/pdf/guidance_en.pdf (zadnjič obiskano 26. 10. 2013).
John Linnell, Reidar Andersen, Zanete Andersone, Linas Balciauskas, Juan Carlos Blanco, Luigi Boitani, Scott Bainerd, Urs Breitenmoser, Ilpo Kojola, Olof Liberg, Jonny Loe, Henryk Okarma, Hans C. Pedersen, Christoph Promberg, Hakan Sand, Erling J. Solberg, Harri Valdmann in Petter Vabakken, The Fear of Wolves: A Review of Wolf Attacks on Humans, Norwegian Institute for Nature Research, Trondheim, 2002.
John Linnell, Valeria Salvatori in Luigi Boitani, Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores, Large Carnivore Initiative Report for Europe report, za Evropsko komisijo, julij 2008 (pogodba 070501/2005/424162/MAR/B2), http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/docs/guidelines_final2008.pdf (zadnjič obiskano 26. 10. 2013).
Note to the Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores, European Commission, Directorate-General for Environment, ENV.B.2 D/14591, Bruselj, 1. julij 2008, http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/docs/note_guidelines.pdf (zadnjič obiskano 26. 10. 2013).
Aleksandra Majič Skrbinšek, Wolfs – Slovenia, v: Petra Kaczensky, Guillaume Chapron, Manuela von Arx, Djuro Huber, Henrik Andrén in John Linnell (ur.), Status, management and distribution of large carnivores – bear, lynx, wolf & wolverine – in Europe, poročilo za Evropsko komisijo, marec 2013 (pogodba N°070307/2012/629085/SER/B3).
Odgovor ZGS k pisnemu stališču ZRSVN o strokovnem mnenju o odstrelu velikih zveri za leto 2013/14, Zavod za gozdove, 16. 9. 2016.
Pisno stališče o posegu v populacijo rjavega medveda (*Ursus arctos*), volka (*Canis lupus*) in risa (Lynx lynx), ZRSVN, 13. 9. 2013,
Strategija ohranjanja volka (*Canis lupus*) v Sloveniji in trajnostnega upravljanja z njim, sklep št. 35602-1/2009/4 z dne 24. 9. 2009, http://www.mko.gov.si/fileadmin/mko.gov.si/pageuploads/podrocja/velike_zveri/strategija_ohranjanja_volka.pdf (zadnjič obiskano 26. 10. 2013).
Strokovno mnenje za odstrel velikih zveri za obdobje od 1. 10. 2013 do 30. 9. 2014, Zavod za gozdove, http://www.mko.gov.si/fileadmin/mko.gov.si/pageuploads/podrocja/velike_zveri/odstrel_velikih_zveri_mnenje_zg_okt13_sep14.pdf (zadnjič obiskano 26. 10. 2013).