



UPPSALA
UNIVERSITET

Juridiska fakultetsnämnden

Box 256
SE-751 05 Uppsala

REMISSYTTRANDE

1 (4)

2016-04-18

JURFAK 2016/25

Näringsdepartementet

Remiss av promemoria om specialforum för överklagande av vissa jaktbeslut

(N2016/02157/RS)

Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet har genom remiss anmodats att yttra sig i rubricerat ärende. Fakultetsnämnden får härmed lämna följande synpunkter.

Bakgrunden och förslaget

Beslut om skyddsjakt och licensjakt på de stora rovdjuren tas av Naturvårdsverket och länsstyrelserna i vissa län. Enligt 58 § jaktförordning (1987:905, JaktF) i dess lydelse före den 1 april 2016 kunde Naturvårdsverkets beslut överklagas till förvaltningsdomstol. Om det emellertid var en länsstyrelse som fattade beslutet, gick det enbart att överklaga till Naturvårdsverket som sista instans. De senaste årens reformer med att delegera beslutsrätten för rovdjursjakten till länsstyrelserna fick alltså effekten att besluten inte längre gick att överklagas till domstol, vilket också var lagstiftarens avsikt. Nyordningen resulterade emellertid i att EU-kommissionen initierade ett överträdelseärende mot Sverige i början av 2015, då man menade att överklagandeförbudet stred mot Århuskonventionen och EU-rätten. Ordningen kritiserades även i den juridiska litteraturen, där det påtalades att bristen på tillgång till rättslig prövning av dessa beslut – som ju utgår från regler inom EU-rätten som har direkt effekt – bryter mot den unionsrättsliga rättsskyddsprincipen enligt artikel 19 EUF. Mot denna bakgrund tillsatte regeringen under försommaren 2015 en utredare som föreslog att överklaganden av de regionala besluten skulle gå direkt till förvaltningsdomstol, utan att passera Naturvårdsverket (*Överprövning av beslut om skyddsjakt och licensjakt för vissa rovdjur; N2015/07181/RS*). För att säkerställa att domstolen har den kompetens och erfarenhet som krävs för dessa mål, föreslogs att målen skulle koncentreras till Förvaltningsrätten i Stockholm. En tid därefter underkände Högsta förvaltningsdomstolen överklagandeförbudet i 58 § JaktF med hänvisning till att det bröt mot EU-rätten (*HFD 2015-12-18 i mål nr 312-15*). Efter HFDs avgörande blev alltså rättsläget sådant att alla beslut om jakt på EU-rättsligt skyddade arter kunde överprövas av förvaltningsdomstolarna. Regeringen anpassade sig och beslutade i början av året om en ny instansordning som innebar att beslut om jakt på de stora rovdjuren överklagas direkt till den förvaltningsdomstol inom vars domkrets länsstyrelsen låg.



I promemorian föreslås nu att överklaganden av beslut om jakt på björn, järv, varg, lodjur och kungsörn ska koncentreras till Förvaltningsrätten i Luleå. Det rör sig om sammantaget ca 20-30 mål per år. Beslut om licensjakt på varg – som normalt är avsedd att genomföras under januari-februari – ska fattas senast den 15 september året före. De år som Naturvårdsverket ska fastställa miniminivåer för varg får besluten tas två veckor därefter, dvs. senast den 1 oktober. Även beslut om jakt på andra arter som skyddas genom art- och habitatdirektivet (92/43) och fågeldirektivet (2009/147) ska vara möjliga att överklaga direkt till allmän förvaltningsdomstol. Här ska dock ingen koncentration ske. Dessa mål – uppskattningsvis ca 10 st. per år – ska alltså spridas på samtliga 12 förvaltningsdomstolar i landet, beroende på i vilken domkrets som den beslutande länsstyrelsen ligger.

Allmänt om förslagen

Som framgick av vårt remissyttrande över den senaste promemorian i ämnet (*Juridiska fakulteten 2015-11-05, dnr JURFAK 2015/77*) stödjer vi idén om en tidsregel för jaktbesluten och att målen ska koncentreras till en domstol. Det rör sig om ett begränsat antal beslut varje år och behovet av stabil rättspraxis är tydligt, särskilt mot bakgrund av det anmärkningsvärt stora antalet underkännanden som skett under senare år vid överprövning i domstol. Det är också en fördel att samtliga beslut kan överprövas i ett sammanhang, då det är fråga om att bedöma populationspåverkan på arter som har utbredningsområden som sträcker sig över länsgränserna. Vi har emellertid svårt att bedöma om koncentrationen bör ske till Förvaltningsdomstolen i Luleå eller någon av de andra förvaltningsdomstolarna. Den förvaltningsdomstol som idag har störst erfarenhet av dessa frågor bör vara den i Stockholm, vilket också var det skäl som ansågs väga tyngst i den tidigare promemorian. Landsbygdsperspektivet talar onekligen för att prövningen förläggas utanför huvudstaden, men är svårt att förena med det faktum att det är där som HFD är beläget. Om man ändå skulle välja att koncentrera överprövningen till en annan förvaltningsdomstol vore kanske Falun eller Karlstad lämpligare, då det främst är i deras län som skydds- och licensjakt har bedrivits. Förvaltningsrätten i Luleå har såvitt vi känner till ytterst begränsad erfarenhet av denna målkategori.

Ett större problem med den förespråkade lösningen blir emellertid tydligt genom följdförslaget i promemorian om att överklagande av beslut om jakt på andra EU-rättsligt skyddade arter ska spridas över samtliga förvaltningsdomstolar. Även i detta avseende är det fråga om att lagstiftaren kodifierar ett rättsläge som redan inträtt genom domstolsingripande. Den här ordningen gäller redan enligt artskyddsförordningen (2007:845, AF) för artskyddet i alla andra avseenden. Här motsvaras jaktbesluten av dispenser enligt 14 § AF, vilka överprövas av mark- och miljödomstolarna. Med promemorians förslag får vi alltså en tredelad ordning för överprövning av artskyddet; jaktbeslut på de fem stora rovdjuren överprövas av Förvaltningsrätten i Luleå, jaktbeslut om övriga skyddade arter av samtliga tolv förvaltningsdomstolar, medan beslut om andra slags störningar på skyddade arter överprövas av de



fem mark- och miljödomstolarna. En sådan ordning är givetvis direkt olämplig för att upprätthålla EU-rätten på området. Det finns flera skäl för detta; för det första kommer den att medföra att det utvecklas olikheter i hur artskyddet tillämpas beroende på vilken art det är fråga om, särskilt som prejudikatinstanserna blir två (HFD respektive Mark- och miljööverdomstolen, dessa mål kan som huvudregel inte gå till Högsta domstolen). Att elva förvaltningsdomstolar – dvs. alla förutom den dit jaktbesluten på de fem stora koncentreras – ska hantera enstaka mål av denna komplexitet befrämjar heller inte förutsebarheten i systemet. Till detta kommer att mark- och miljödomstolarna har många års erfarenhet av att tillämpa artskyddsreglerna och att det är endast här som det finns experter i form av tekniska ledamöter. Vidare finns det gränsdragningsproblem mellan JaktF och AF, då många beslut kan betraktas som såväl jakt som annan störning. Ett exempel ur rättspraxis är de störande skrattnåsar vid Vånevik i Oskarshamn (*MMD/Växjö beslut 2010-03-10; M 1640-09 resp. dom 2010-09-14; M 2519-10*). Ett annat och kanske vanligare exempel är när en husägare vill bli av med fladdermöss som använder fritidshuset för övervintring. Det här innebär att ordningen för överprövningen av ett administrativt beslut kan bli beroende på hur man kategoriserar det från början, vilket givetvis inte är lämpligt från systematisk synpunkt. Sammantaget menar därför Juridiska fakultetsnämnden att jaktbesluten bör inordnas i den ordning som gäller för andra slags artskyddsbeslut, dvs. att de bör överprövas inom miljödomstolslinjen. Därigenom kan säkerställas att rättspraxis blir konsekvent och att domstolarna upprätthåller den erfarenhet och sakliga kompetens som behövs på området.

Om regeringen ändå anser att jaktbesluten bör ligga på förvaltningsdomstolarna bör samtliga mål koncentreras till en av dessa. De artskyddsärenden som inte gäller de stora rovdjuren är emellertid ofta väldigt lokala och kan därför kräva platsbesök. Om man utgår från den bild som rättspraxis ger idag kommer den stora majoriteten av dessa ärenden handläggas av länsstyrelserna i de mellersta och södra delarna av landet eller av Naturvårdsverket. En koncentration av överklagandena till Förvaltningsrätten i Luleå kommer därför medföra åtskilliga resor – exempelvis till Skåne för att titta på fladdermöss – vilket framstår som resursslöseri. Geografiska skäl talar följaktligen i än högre grad för att även dessa mål koncentreras till en förvaltningsdomstol i mellersta delen av landet.

Vi vill även upprepa vad Juridiska fakultetsnämnden framförde i den senaste remissen om Naturvårdsverkets roll när det gäller regionala beslut om skydds- och licensjakt enligt JaktF. Vi menar att genomförandet av det strikta artskyddet inte kan garanteras enbart genom miljöorganisationernas möjlighet att överklaga till domstol. I ett system som det svenska med ytterst få möjligheter för överordnade eller nationella organ att ingripa mot olagliga beslut som tas på lägre nivåer är det avgörande att de nationella myndigheterna ges möjlighet att överklaga. Det är en självklarhet på andra rättsområden som rör konkurrens och upphandling och det är svårt att förstå varför det inte också skulle gälla för miljöbeslut. Vi menar också att detta följer av EU-



UPPSALA
UNIVERSITET

REMISSYTTRANDE

4 (4)

2016-04-18

JURFAK 2016/25

rättens krav på att de nationella systemen ska vara tillräckligt effektiva för att säkerställa en riktig tillämpning av direktivreglerna. Mot denna bakgrund menar vi att Naturvårdsverket måste ges möjligheter att överklaga såväl beslut om skyddsjakt och licensjakt enligt JaktF, som dispensbeslut enligt AF.

Slutligen en anmärkning om formuleringen av överklaganderegeln i 58 § JaktF. Bestämmelsen har reformerats flera gånger och med olika utgångspunkter, vilket har gjort den svårbegriplig. Den nu föreslagna ändringen är en tydlig förbättring. Förslaget bör emellertid kunna göras ännu klarare genom att man i första stycket enbart anger instansordningen för överklagande, dvs. Polisen → länsstyrelsen → förvaltningsdomstol/Naturvårdsverket. Stycket kan avslutas med formuleringen att "regler om överklagande finns i 22-25 §§ förvaltningslagen (1986:223)". I andra stycket anges att vissa länsstyrelsebeslut kan överklagas till förvaltningsdomstol, varefter stycket avslutas med beskrivningen "Om inte annat följer av tredje stycket, får andra beslut av länsstyrelsen överklagas till Naturvårdsverket.". I tredje stycket anges sedan vilka beslut som inte är överklagbara i enlighet med förslaget i promemorian.

Förslag till yttrande i detta ärende har upprättats av professor Jan Darpö. Yttrandet har på delegation avgivits av Juridiska fakultetens dekanus, professor Mattias Dahlberg.

Mattias Dahlberg