



UPPSALA
UNIVERSITET

Juridiska fakultetsnämnden

Box 256
SE-751 05 Uppsala

REMISSYTTRANDE

1 (3)

2015-11-05

JURFAK 2015/77

Näringsdepartementet

Yttrande över promemorian Överprövning av beslut om skyddsjakt och licensjakt för vissa rovdjur
(N2015/07181/RS)

Utredningen och förslagen

I promemorian föreslås en ny ordning för överklagande av länsstyrelsebeslut om skyddsjakt och licensjakt på de stora rovdjuren (varg, björn, järv, lo) samt skyddsjakt på kungsörn. Idag kan dessa beslut enligt 58 § jaktförordningen (1987:905, JaktF) överklagas till Naturvårdsverket, men inte vidare till domstol. Utredningens förslag är att överklaganden istället ska gå från länsstyrelse direkt till förvaltningsdomstol. För att säkerställa att domstolen har den kompetens och erfarenhet som krävs för dessa mål, föreslås att målen koncentreras till Förvaltningsrätten i Stockholm. En särskild skyndsamhetsregel bör också införas.

Allmänt om förslagen

Bakgrunden är att de senaste årens reformer med att delegera besluträtten för skyddsjakt och licensjakt av de stora rovdjuren till länsstyrelserna har medfört att dessa beslut inte längre kan överklagas till domstol. Delegeringen motiverades med behovet av att förankra rovdjurspolitiken regionalt, samtidigt som den hade som avsedd bieffekt att förhindra att domstolarna sätter stopp för besluten om vargjakt. Bakgrunden till det senare är att av de fem licensjakterna 2009, 2010, 2013, 2014 och 2015 har två varit överklagbara till förvaltningsdomstol (2013, 2014), varvid båda har bedömts strida mot art- och habitatdirektivet. Delegeringen av beslutsrätten skedde efter att 2014 års jakt stoppades genom överprövning i förvaltningsdomstol. Nyordningen resulterade i att EU-kommissionen initierade ytterligare ett överträdelseärende i vargfrågan, vid sidan av det pågående ärendet om licensjakten i sak. I den juridiska litteraturen har också påtalats 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. Utredningsuppdraget har mot denna bakgrund varit att föreslå en ordning för överklagande som lever upp till kraven i Århuskonventionen och EU-rätten, antingen genom en återgång till domstolsprövning eller genom en särskild överklagandenämnd för jaktfrågor.

Juridiska fakultetsnämnden vill inledningsvis uttala sitt stöd för förslaget i stort. Vi håller med utredningen i dess analys av rättsskyddsprincipen enligt EU-rätten, liksom av kravet på ”equality of arms” på miljöområdet. Utred-



ningen redovisar också utförligt skälen för varför en särskild överklagandekommitté inte är ett godtagbart alternativ, en uppfattning som vi delar. Vi anser också att det finns skäl att införa en skyndsamhetsregel på ett rättsområde där förvaltningsdomstolarna uppvisat en anmärkningsvärd okänslighet för behovet av vägledning i tid.¹

Synpunkter på delar av utredningens förslag

Förslaget innebär alltså att Naturvårdsverket inte längre ska överpröva länsstyrelsernas beslut om skydds- eller licensjakt på de stora rovdjuren. Utredningen menar att tidsskäl talar emot att besluten först överklagas till Naturvårdsverket och därefter till förvaltningsdomstol. I samma riktning talar det faktum att naturvårdsorganisationerna inte längre anser att Naturvårdsverket är opartisk i jaktfrågor, överklaganden dit sägs ofta vara ”meningslösa”. Mot denna bakgrund stöder vi förslaget att länsstyrelsebesluten överklagas direkt till förvaltningsdomstol. Däremot anser vi att det är oerhört viktigt att Naturvårdsverket ges möjligheten att självt överklaga de regionala besluten om skydds- och licensjakt. Från politiskt håll har det visserligen under senare år uttalats att statliga myndigheter ”inte ska kunna överklaga varandras beslut” och att ”staten ska tala med en röst”. Inställningen vittnar om en grundläggande omedvetenhet om den svenska förvaltningsmodellen på miljöområdet. Här finns ytterst få möjligheter för överordnade eller nationella organ att ingripa mot olagliga beslut som tas på lägre nivåer. Som bekant har vi vare sig minsterstyre eller möjligheter för överordnade myndigheter att förbehålla sig rätten att besluta i vissa ärenden (motsvarande ”call-in” i engelsk förvaltningsrätt). Naturvårdsverkets roll i systemet är enbart vägledande och beslutens laglighet avgörs helt inom ramen för överklagandeinstituten. Att i det läget förlita sig på att EU-rätten upprätthålls genom att naturvårdsorganisationerna överklagar besluten – vilket många gånger är ytterst kontroversiellt – menar vi kan bryta mot det grundläggande kravet på ett effektivt genomförande av EU-rätten. Det här är en fråga som i allt högre utsträckning har uppmärksamats av EU-domstolen, som har betonat att unionsrätten kräver att de nationella systemen sammantaget är tillräckligt effektiva för att säkerställa en riktig tillämpning av direktivreglerna (nu senast i C-301/12 *Cascina di Prini* (2014), para 43). Juridiska fakultetsnämnden menar mot denna bakgrund att Naturvårdsverket måste ges möjligheter att överklaga länsstyrelsebeslut om skydds- och licensjakt genom en uttrycklig regel i JaktF.

En fråga av mera detaljkaraktär rör hänvisningen i 58 § Jakt F, där det inledningsvis framgår att ”(i) 22 a § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol”. Även om det en-

¹ Så har exempelvis HFD nu funderat på talerätsfrågan från förra årets licensjakt i över nio månader (HFD beslut om prövningstillstånd 2015-01-28 i mål nr 312/15), vilket kan resultera i att frågan återigen aktualiseras genom de kommande länsstyrelsebesluten om licensjakt för 2016, samtidigt som EU-kommissionen har hotat med att begära inhibition i EU-domstolen om så sker.



UPPSALA
UNIVERSITET

REMISSYTTRANDE

3 (3)

2015-11-05

JURFAK 2015/77

bart är en påminnelse om en forumregel som gäller allmänt, kan den formuleras tydligare. Ett förslag kan vara att bara säga att "överklagande görs till allmän förvaltningsdomstol". Ett annat alternativ vore att hänvisa till samtliga regler om överklagande i det allmänna regelverket genom en skrivning om att "regler om överklagande finns i 22-25 §§ förvaltningslagen (1986:223)".

Slutligen till en fråga som ligger utanför utredningsuppdraget. Diskussionen har i detta sammanhang enbart förts kring alternativen förvaltningsdomstol eller särskild överklagandenämnd för jaktfrågor. Om man emellertid anlägger ett mera systematiskt synsätt på frågan om rätt forum för överklagande av beslut som gäller Sveriges implementering av art- och habitatdirektivet, blir det uppenbart att samtliga dessa bör prövas inom en och samma domstolslinje. Då de flesta regler om artskydd ligger i miljöbalken vore det därför konsekvent att överpröva även besluten enligt JaktF i mark- och miljödomstolarna. Därigenom skulle det kunna säkerställas att rättspraxis blev konsekvent och att domstolarna – där ju tekniska råd deltar i sitsarna – upprätthöll den erfarenhet och sakliga kompetens som behövs på området.

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

Mattias Dahlberg