

YTTRANDE
2015-11-05

Ärendenr:
NV-06811-15

Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över promemorian Överprövning av beslut om skyddsjakt och licensjakt för vissa rovdjur

(Näringsdepartementets diarienummer: N2015/07181/RS)

Sammanfattning

- Naturvårdsverket avstyrker utredarens förslag om att länsstyrelsens beslut om jakt på stora rovdjur ska överklagas till förvaltningsdomstol istället för till Naturvårdsverket.
- Naturvårdsverket förordar ett alternativ där en instans vid domstol läggs till efter Naturvårdsverkets överprövning.
- Naturvårdsverket tillstyrker förslaget att införa ett skyndsamhetskrav för överprövningen.
- Om utredarens förslag om överprövning vid förvaltningsdomstol genomförs föreslår Naturvårdsverket att det bör ställas krav på förvaltningsrätten att inhämta utlåtande från Naturvårdsverket innan ärendet avgörs.
- Naturvårdsverket delar utredarens bedömning att överprövning vid en särskild nämnd inte bör införas.

Naturvårdsverkets ställningstaganden och skäl

1.1 Författningsförslag

Naturvårdsverket avstyrker förslaget om ändring i 58 § jaktförordningen (1989:905), som innebär att överprövningen av länsstyrelsens beslut om skyddsjakt och licensjakt efter vissa rovdjur övergår från Naturvårdsverket till förvaltningsdomstol.

Naturvårdsverket tillstyrker att ett skyndsamhetskrav införs i 60 § jaktförordningen.

Om utredarens förslag om överprövning vid förvaltningsdomstol genomförs föreslår Naturvårdsverket att det införs ett krav i 60 § jaktförordningen på att förvaltningsdomstolen inhämtar ett utlåtande från Naturvårdsverket såsom

expertmyndighet innan ett ärende avgörs, såvida det inte är uppenbart att sakkunskap saknar betydelse för ärendet.

Sakkunskap har stor betydelse vid överprövning av jaktbeslut

Det finns viktiga skäl till varför ansvaret för överprövning av dessa ärenden inte bör övergå till förvaltningsdomstol. Den juridiska kunskapen är en del i bedömningen, men därutöver krävs annan kompetens. Ärendena är ofta komplexa, brådskande och innehåller ett stort mått av överväganden om djurs förväntade beteende, djurhållning, förebyggande åtgärder och påverkan på arters bevarandestatus. Kunskap om viltförvaltningen är viktig för att förstå reglernas syfte i ett större sammanhang, till ledning för hur reglerna lämpligen bör tolkas. Detta gäller såväl för frågan om inhibition som för prövningen i sak. Ett annat område där sakkunskap ansetts behövas vid domstolsprövning är ärenden vid mark- och miljödomstolarna när tekniska råd eller särskilda ledamöter med sakkunskap deltar i beslutsfattandet.

Ett kriterium för såväl skydds- som licensjakt är att det inte ska finnas någon annan lämplig lösning. Det ska alltså inte föreligga något alternativ till jakten. Särskilt vid dessa bedömningar är det en fördel med sakkunskap hos den överprövande instansen i frågor om lämpliga respektive mindre lämpliga alternativ i den enskilda situationen. Vad som är lämpliga lösningar kan nämligen variera beroende på t.ex. vilken del av landet beslutet avser eller vilken art och vilken tidsperiod jakten omfattar. Ett annat exempel när sakkunskap är särskilt viktigt är bedömningar av skyddsjaktkriterierna i ärenden som rör vargar som kan vara genetiskt viktiga. Om ett ärende rör en genetiskt viktig varg påverkar det tillämpningen av samtliga tre kriterier för skyddsjakt.

De viktigaste ändamålen vid utformandet av ett överprövningssystem är enligt Naturvårdsverket att systemet leder till att jaktlagstiftningen och dess verktyg, som t.ex. skyddsjakt, kan tillämpas på ett effektivt sätt utan att rättssäkerheten åsidosätts samt att besluten kan överprövas enligt kraven i såväl svensk rätt som EU-rätt. Sakkunskap och en skyndsamt hantering bör vara hörnstenar vid utformningen av ett nytt överprövningssystem. Om utredarens förslag om överprövning vid förvaltningsdomstol genomförs anser Naturvårdsverket att det bör införas ett krav i 60 § jaktförordningen på att förvaltningsdomstolen inhämtar ett utlåtande från Naturvårdsverket såsom expertmyndighet innan ett ärende avgörs, såvida det inte är uppenbart att sakkunskap saknar betydelse för ärendet. Kravet att inhämta utlåtande syftar till att tillgodose behovet av sakkunskap vid framtida överprövningar. En sådan process med utlåtanden finns t.ex. för beredningen av mål i mark- och miljödomstol (se 22 kap. 4 § miljöbalken).

Skyndsamhetskrav

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget att införa ett skyndsamhetskrav för överprövningen. En försening av t.ex. ett skyddsjaktsärende med några dagar kan medföra att jaktbeslutets syfte inte kan uppnås. Det är inte bara den första överprövande instansens hantering som måste ske skyndsamt. Den totala domstolsprocessen får inte omöjliggöra ett genomförande av t.ex. skyddsjakt. Så blev fallet i processerna om den s.k. Junsele-vargen. Se till exempel beslutet i

mål nr 3854-13 m.fl. hos Kammarrätten i Stockholm. I beslutet konstaterade kammarrätten att förutsättningarna för skydds jakt var uppfyllda, men den beslutade jakttiden var sedan länge passerad och någon jakt kunde därför inte genomföras. Naturvårdsverket delar inte utredarens bedömning att en fullständig överprövning av den föreslagna rättskedjan är möjlig före beslutad jaktstart. Exemplet med licensjakten 2015, som omnämns i utredningen, har endast avsett frågan om inhibition, inte någon prövning i sak. Särskilt när det gäller skydds jakt fattas besluten ofta med verkställighet inom några dagar. Det är då utifrån överklagandetiden inte möjligt ens för den första överprövande instansen att pröva ärendet i sak före jaktstart, än mindre för efterföljande överprövande instanser.

Att Naturvårdsverket, som framförs i utredningen, kan välja att i komplicerade ärenden själv besluta om skydds- eller licens jakt efter de aktuella arterna är inte i enlighet med tanken om att rovdjursförvaltningen ska vara regionaliserad. Det är inte heller lämpligt, och kanske inte ens förenligt med jaktförordningen, att ha två vid samma tidpunkt parallella beslutande myndigheter.

Naturvårdsverket anser att oavsett vilket överprövningssystem som genomförs så är ett skyndsamt krav som det föreslagna positivt.

1.2 Författningsförslag – överprövning vid Förvaltningsrätten i Stockholm

Om utredarens förslag om överprövning vid förvaltningsdomstol genomförs tillstyrker Naturvårdsverket förslaget om ändring i förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. som innebär att överklaganden av beslut om skydds jakt och licens jakt efter dessa arter ska tas upp av Förvaltningsrätten i Stockholm.

Om ansvaret för överprövning av dessa ärenden övergår till förvaltningsdomstol anser Naturvårdsverket att det är positivt om det är endast en förvaltningsrätt som handlägger målen. Det gör det möjligt att öka kompetensen vid den domstolen och bidrar till en mer enhetlig rättstillämpning. Vidare blir det tydligare för den enskilde var ärendet kommer att handläggas.

5.3 En särskild nämnd för överprövning bör inte inrättas

Naturvårdsverket delar utredarens bedömning att en central nämnd för överprövning av jaktbeslut inte bör inrättas.

Sammansättningen av en sådan nämnd kan vara problematisk. Det finns en stark polarisering i frågor om skydds- och licens jakt. En risk med en partssammansatt nämnd skulle kunna vara att intressenternas ståndpunkter får ett för stort genomslag och att det snarare blir avgöranden präglade av policyöverväganden än juridiska skäl. Vidare finns det praktiska aspekter såsom handläggningstid och sammanträdesintervall som skulle kunna försvåra administrationen.

Naturvårdsverket förordar ett tredje alternativ

Naturvårdsverket instämmer i utredarens bedömning att den gällande ordningen med överprövning av enbart Naturvårdsverket inte är tillräcklig ur ett EU-rättsligt perspektiv. Det finns därför skäl att föra in en domstolsprövning i

systemet. I syfte att samtidigt möjliggöra genomförandet av viltförvaltningen bör den överprövande rättskedjan inte vara alltför lång. Naturvårdsverket har tidigare framfört att det finns ett tredje alternativ för ett nytt överprövningssystem, utöver de två som efterfrågats och beskrivits i utredningen. Det alternativet innebär att bestämmelsen i 58 § jaktförordningen ändras och att det läggs till en instans vid domstol efter Naturvårdsverkets överprövning. Naturvårdsverket har fördelen som överprövande instans att myndigheten har personal med sakkunskap. Vidare är en skyndsam hantering möjlig. Mot bakgrund av behovet av såväl juridisk expertis som sakkunskap på området kan det vara mindre lämpligt att därefter lägga till en överinstans inom de allmänna förvaltningsdomstolarna då möjligheten att ta hjälp av t.ex. råd med särskild expertis inte finns där. En möjlighet vore därför att lägga till Mark- och miljööverdomstolen som överinstans, eventuellt med ett krav på prövningstillstånd. Alternativt Kammarrätten i Stockholm, även då eventuellt med ett krav på prövningstillstånd.

Beslut om detta yttrande har fattats av tillförordnade generaldirektören Lena Callermo.

I beredningen av ärendet har handläggare Hanna Ek deltagit.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit avdelningschefen Martin Eriksson, föredragande, chefsjurist Kerstin Cederlöf, biträdande avdelningschef Rikard Janson, enhetschef Gunilla Sallhed, sektionschef Gunilla Ewing Skotnicka och handläggare Ola Larsson.

För Naturvårdsverket

Lena Callermo

Martin Eriksson

Kopia till
Miljödepartementet