

Not 34

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 26 maj 2020 följande dom (mål nr 4723-19).

Bakgrund

1. Samebyarna [REDACTED], [REDACTED] norra och [REDACTED] södra utövar renskötsel och jakt på mark ovanför odlingsgränsen i [REDACTED].

2. I juni 2019 beslutade Länsstyrelsen i [REDACTED] om upplåtelse av älgjakt med totalt 22 dagar per jaktår inom det aktuella området till andra än medlemmar i samebyarna. Enligt beslutet skulle jakttiden infalla under de två första veckorna som älgjakt var tillåten samt under två veckoslut i oktober, från och med torsdag till och med söndag. Beslutet innebar en utökning av jakttiden från tidigare medgivna 16 dagar.

3. Länsstyrelsen motiverade beslutet med att det utgjorde ett led i att öka jakttrycket för att därigenom kunna uppnå målsättningarna med älgförvaltningen. Förändringen var ett steg i att modernisera regelverket för upplåtelsejakt så att det skulle bli mer i linje med den adaptiva älgförvaltningen och därmed kunna uppnå en effektivare förvaltning med högre måluppfyllnad. Länsstyrelsen framhöll vidare att den tidigare gällande jakttiden om 16 dagar vilade på en gammal överenskommelse och att jakttiden för älg generellt utökats i landet sedan den överenskommelsen gjordes, vilket också det ansågs utgöra skäl för att se över jakttiden för upplåtelsejaktlagen.

4. Samebyarna överklagade beslutet till regeringen och yrkade i första hand att länsstyrelsens beslut skulle upphävas och i andra hand att ärendet skulle visas åter till länsstyrelsen för ny handläggning och prövning. De anförde bl.a. att de invändningar som de hade fört fram under beredningen av ärendet hos länsstyrelsen inte hade beaktats i myndighetens beslut och att detta var bristfälligt motiverat.

5. Regeringen avslog överklagandet. I regeringens beslut angavs att det inte hade kommit fram skäl för att visa ärendet åter till länsstyrelsen på grund av formfel och att utökningen av antalet jaktdagar inte utgjorde en avsevärd olägenhet för renskötseln eller ett besvärande intrång i sameby-medlemmarnas egen rätt till jakt.

Yrkanden m.m.

6. [REDACTED] sameby, [REDACTED] sameby, [REDACTED] sameby, [REDACTED] sameby, [REDACTED] norra sameby och [REDACTED] södra sameby ansöker om rättsprövning av regeringens beslut och yrkar att det ska upphävas. De anför följande.

7. En utökad jakt kommer mycket troligt att innebära försämrade möjligheter till samling av renhjordar inför slakt, störningar av renarnas brunst och minskad betesro, vilket sammantaget medför försämrade förutsättningar för att kunna bedriva renskötsel. Jakten skulle ha långtgående konsekvenser för renskötselns bedrivande men också inskränka deras egen jakt.

8. Vare sig länsstyrelsen eller regeringen har bemött invändningarna mot den ökade jakttiden på det sätt som lagstiftningen kräver. Därigenom

har gällande bestämmelser om hur och när upplåtelser får ske inte tillämpats korrekt. Regeringens beslut strider därmed även mot den grundläggande allmänna förvaltningsrättsliga principen om krav på besluts-motivering.

9. *Regeringen*, som har beretts tillfälle att yttra sig i målet, anför följande. Länsstyrelsen har vid sin handläggning av ärendet gett samtliga berörda samebyar tillfälle att yttra sig. Av länsstyrelsens motivering av beslutet framgår vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande. Vad samebyarna har anført avseende ärendets beredning och beslutets utformning har inte utgjort grund för regeringen att upphäva beslutet eller visa ärendet åter till länsstyrelsen. Regeringens beslut strider inte heller i övrigt mot någon rättsregel.

Skälen för avgörandet

Rättslig reglering m.m.

Rättsprövning

10. Av 1 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut framgår att en enskild får ansöka om rättsprövning av sådana beslut av regeringen som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

11. Enligt 7 § ska Högsta förvaltningsdomstolen upphäva regeringens beslut om det strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har angett eller som klart framgår av omständigheterna. Detta gäller dock inte om det är uppenbart att felet saknar betydelse för avgörandet.

12. Rättsprövningen innefattar, förutom ren lagtolkning, även sådana frågor som faktabedömning och bevisvärdering samt frågan om beslutet strider mot kraven på saklighet, opartiskhet och allas likhet inför lagen. Prövningen omfattar också fel i förfarandet som kan ha påverkat utgången i ärendet. Om de tillämpade rättsreglerna är så utformade att det föreligger en viss handlingsfrihet vid beslutsfattandet, omfattar rättsprövningen frågan om beslutet ryms inom handlingsfriheten (jfr prop. 1987/88:69 s. 23–25 och 234).

Rennäringslagen

13. Av 1 § rennäringslagen (1971:437) framgår att den som är av samisk härkomst (same) får enligt bestämmelserna i lagen använda mark och vatten till underhåll för sig och sina renar. Denna rätt (renskötselrätten) tillkommer den samiska befolkningen och grundas på urminnes hävd. Renskötselrätten får utövas av den som är medlem i sameby.

14. Av 3 § följer att renskötsel får bedrivas under hela året i [REDACTED] bottens läns lappmarker ovanför odlingsgränsen.

15. Enligt 25 § får en medlem i sameby jaga och fiska på utmark inom de delar av byns betesområde som hör till renbetesfjällen eller lappmarkerna, när renskötsel är tillåten där.

16. Av 32 § framgår att på sådan kronomark ovanför odlingsgränsen som står under statens omedelbara disposition och på renbetesfjällen får nyttjanderätt upplåtas endast om upplåtelsen kan ske utan avsevärd olägenhet för renskötseln. Avser upplåtelsen rätt till jakt eller fiske, krävs

dessutom att upplåtelsen är förenlig med god viltvård eller fiskevård och kan ske utan besvärande intrång i rätten till jakt eller fiske enligt 25 §.

Förvaltningslagen

17. I 32 § förvaltningslagen (2017:900) anges att ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

18. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar inledningsvis att samebyarna är att betrakta som parter i ärenden om upplåtelse av nyttjanderätt inom områden där renskötsel får bedrivas och att de har rätt att ansöka om rättsprövning av regeringens beslut i sådana ärenden (se bl.a. RÅ 1999 not. 234, RÅ 2003 not. 133 och RÅ 2008 not. 110).

19. Samebyarna har under beredningen i länsstyrelsen anfört att deras rätt att bedriva renskötsel och jakt inom det aktuella området skulle påverkas negativt genom en utökning av jakttiden och att utökningen därför strider mot 32 § rennäringslagen. De har inför både regeringen och Högsta förvaltningsdomstolen vidhållit denna invändning.

20. Bestämmelsen innebär att det vid en upplåtelse ska göras en intresseavvägning mellan å ena sidan samernas renskötselrätt och jakträtt och å andra sidan de motstående intressen som kan motivera avsteg från samernas rättigheter i dessa avseenden. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att samerna är skyldiga att tåla smärre olägenheter som en upplåtelse kan innebära, men att upplåtelser som innebär avsevärd olägenhet för renskötseln inte är tillåtna (prop. 1971:51 s. 133).

21. Samebyarna har vidare anfört att vare sig länsstyrelsen eller regeringen har bemött invändningen att besluten står i strid med 32 § rennäringslagen och att regeringens beslut därmed strider mot kravet på att beslut ska motiveras.

22. Den allmänna principen om att ett beslut ska vara motiverat har för förvaltningsmyndigheterna kommit till uttryck i 32 § förvaltningslagen. Förvaltningslagen är inte direkt tillämplig i regeringsärenden men i praxis följs de principer som kommit till uttryck i förvaltningslagen i stor utsträckning också vid handläggningen av regeringens förvaltningsärenden (se bl.a. prop. 2016/17:180 s. 27). Av betydelse i sammanhanget är vidare bestämmelsen i 1 kap. 9 § regeringsformen om att de som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet.

23. Motiveringsskyldigheten syftar till att garantera att myndigheterna prövar sina ärenden på ett sakligt och enhetligt sätt. En klargörande motivering ökar också förståelsen för hur myndigheten har resonerat i det enskilda fallet. I kravet på motivering ligger bl.a. att myndigheten normalt bör förklara hur den har bedömt eventuella invändningar som den enskilde har gjort i ärendet (se prop. 2016/17:180 s. 187 f. och 320 f.).

24. Regeringen har i det klandrade beslutet bedömt att den utökade jakttid som länsstyrelsen beslutat om inte strider mot 32 § rennäringslagen.

Beslutet saknar närmare redovisning av hur denna slutsats nåtts. Någon sådan motivering går inte heller att utläsa av länsstyrelsens beslut.

25. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening går det inte att av det klandrade beslutet utläsa vad regeringen grundat sitt ställningstagande på. Utfallet av den bedömning som 32 § rennäringslagen kräver framstår inte heller i detta fall som så självklart att en motivering är uppenbart obehövlig. I regeringens yttrande har inte lämnats några kompletterande upplysningar som närmare belyser hur regeringen har gjort den aktuella intresseavvägningen. Mot denna bakgrund finner Högsta förvaltningsdomstolen att regeringens beslut inte uppfyller kravet på att beslut ska motiveras. Eftersom det inte är uppenbart att felet saknat betydelse för avgörandet ska beslutet upphävas.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver regeringens beslut.

I avgörandet deltog justitieråden [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]

Föredragande var justitiesekreteraren [REDACTED]

Regeringen (Näringsdepartementet 2019-08-22):

Medlemmar i samebyar har jakträtt på vissa delar av byns betesområde enligt 25 § rennäringslagen. På statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen får dock staten enligt 32 § rennäringslagen upplåta jakträtt även åt andra än medlemmar i samebyarna. Jakträtt får upplåtas endast om upplåtelsen kan ske utan avsevärd olägenhet för renskötseln. Det krävs dessutom att upplåtelsen är förenlig med god viltvård och kan ske utan besvärande intrång i rätten till jakt enligt 25 §.

Regeringen anser inte att skäl har framkommit för att återförvisa ärendet på grund av formfel. Regeringen bedömer vidare att den utökning av jaktdagar som har beslutats inte utgör en avsevärd olägenhet för renskötseln och inte heller ett besvärande intrång i samebymedlemmarnas rätt till jakt. Samebyarnas överklagande ska därför avslås.