

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
4856-09

meddelad i Stockholm den 12 december 2011

SÖKANDE

Maskaure sameby
c/o AA
Skomakaregatan 3
930 90 Arjeplog

KLANDRAT AVGÖRANDE

Regeringens (Jordbruksdepartementet) beslut den 16 april 2009, Jo2004/2045, avseende överklagande av Statens jordbruksverks beslut i fråga om fördelning av intäkter för upplåtelse av rätt till fiske, se bilaga

SAKEN

Rättsprövning

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avslår yrkandet om muntlig förhandling.

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver regeringens beslut.

YRKANDEN M.M.

Maskaure sameby ansöker om rättsprövning och yrkar att regeringens beslut ska upphävas och att muntlig förhandling ska hållas i målet. Maskaure sameby anför bl.a. följande.

Dok.Id 113558

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Wallingatan 2

Telefon
08-561 676 00

E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-12:00
13:00-16:30

Av 34 § rennäringslagen (1971:437), RNL, följer att avgiften fördelas mellan Samefonden och sameby som berörs av upplåtelsen enligt bestämmelser som meddelas av regeringen. Enligt 6 § första stycket rennäringsförordningen (1993:384) tillfaller avgiften till hälften Samefonden och till hälften samebyn. Något särskilt beslut av länsstyrelsen krävs inte i det avseendet. Om upplåtelsen berör flera samebyar beslutar länsstyrelsen enligt 6 § andra stycket förordningen hur stor del som ska tillfalla varje sameby. Länsstyrelsen har tillämpat förordningen på så sätt att intäkterna har fördelats mellan Maskaure sameby och Samefonden. Något beslut om fördelning mellan flera samebyar enligt 6 § andra stycket har inte fattats. Något överklagbart beslut finns därför inte.

Finner Högsta förvaltningsdomstolen att beslutet är överklagbart ska prövning ske i allmän förvaltningsdomstol och inte hos regeringen. Enligt 36 § andra stycket rennäringsförordningen får beslut av länsstyrelsen enligt 8 a § överklagas hos Jordbruksverket. Det anges vidare att bestämmelser om överklagande av andra beslut av länsstyrelsen finns i 99 § RNL. Beslut i övrigt enligt förordningen får inte överklagas.

Enligt 99 § första stycket RNL får länsstyrelsens beslut enligt lagen eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av lagen, om beslutet rör annat än sådan upplåtelse som avses i 32 §, överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Beslut om upplåtelse som avses i 32 § får enligt paragrafens tredje stycke överklagas hos regeringen.

Det beslut som länsstyrelsen har fattat och som har överklagats av Svaipa sameby till Jordbruksverket och som senare har prövats av regeringen är inte ett sådant beslut som avses i 8 a § rennäringsförordningen. Det är inte heller ett sådant beslut som avses i 32 § RNL, eftersom beslutet inte rör själva upplåtelsen utan fördelningen av intäkter från upplåtelsen enligt 34 § RNL och 6 § rennäringsförordningen. Beslutet ska enligt bestämmelserna i RNL och rennäringsförordningen prövas av allmän förvaltningsdomstol.

Regeringen, som beretts tillfälle att avge yttrande i målet, anför bl.a. följande.

Bestämmelser om överklagande av en länsstyrelses beslut enligt RNL finns i 99 § RNL. Sedan lagens ikraftträdande har dessa bestämmelser ändrats flera gånger, bl.a. i fråga om instansordningen.

Det beslut som Länsstyrelsen i Norrbottens län fattade den 9 februari 1996 gällde en sådan upplåtelse som avses i 32 § RNL. Ett sådant beslut kunde överklagas till Jordbruksverket enligt då gällande bestämmelser i 99 § andra stycket RNL. Enligt tredje stycket samma paragraf kunde verkets beslut överklagas till regeringen.

När länsstyrelsen fattade beslutet den 17 juni 2003 gällde i stället att ett sådant beslut kunde överklagas till regeringen enligt 99 § andra stycket RNL, i dess lydelse enligt SFS 1996:1553. Enligt övergångsbestämmelserna ska den lydelsen dock inte tillämpas i de fall där det första beslutet i ärendet fattats dessförinnan.

När regeringen fattade det beslut som begäran om rättsprövning avser ansågs länsstyrelsens beslut den 9 februari 1996 utgöra det första beslutet i ärendet och äldre bestämmelser tillämpades därför i enlighet med nämnda övergångsbestämmelser. Oavsett vilken lydelse av 99 § RNL som tillämpas har regeringen dock varit behörig att överpröva de frågor som det till regeringen överklagade beslutet avsåg.

När det gäller förhållandet mellan 32 och 34 §§ RNL kan det konstateras att ett beslut om sådan upplåtelse som avses i 32 § innefattar inte bara den geografiska omfattningen av upplåtelsen utan även villkor för upplåtelsen såsom upplåtelse-tidens längd, avgiftens storlek och avgiftens fördelning. Lagstiftarens tanke torde ha varit att överklagande av ett sådant upplåtelsebeslut borde prövas av regeringen och inte delat så att själva upplåtelsen prövas av regeringen och avgiften av allmän förvaltningsdomstol. Denna princip har gällt ända sedan lagens tillkomst 1971, vilket framgår av förarbetena. Ett beslut enligt 6 § andra stycket rennäringsförordningen bör således i detta sammanhang anses som en del av en upplåtelse enligt 32 § RNL.

I förslaget till RNL (prop. 1971:51 s. 212) uttalades att skälen till att dåvarande

Lantbruksstyrelsens beslut skulle kunna överklagas hos Kungl. Maj:t var att de frågor som prövats var av praktisk natur med starka inslag av ekonomiska och andra ändamålsenlighetssynpunkter. Lagstiftarens uppfattning bör alltså tolkas så att det inte rådde några tvivel om att upplåtelsen i sin helhet, inklusive ersättningen för upplåtelsen, skulle kunna prövas av Kungl. Maj:t, numera regeringen.

I förarbetena till 1996 års lagändringar (prop. 1995/96:226 s. 64–65) ansåg regeringen att den borde pröva överklaganden endast i de fall det finns anledning att utöva en politisk styrning av praxis, eller i de fall ärendena berör sådana områden som inte lämpar sig för domstolsprövning. Beslut som avses i 32 § RNL om upplåtelse av nyttjanderätt borde dock även i fortsättningen överklagas hos regeringen. Någon ändring av vad som skulle ingå i regeringens prövning jämfört med 1971 års förarbeten avsågs inte.

Svaipa sameby motsätter sig ett upphävande av regeringens beslut och anför bl.a. följande.

I 34 § RNL anges under hela den tid som är relevant att den avgift som är aktuell ska fördelas mellan Samefonden och berörd sameby utifrån de bestämmelser som regeringen meddelar. Redan 1996 när länsstyrelsen första gången beslutade i ärendet fanns en bestämmelse i 6 § rennäringsförordningen som ålade länsstyrelsen att fördela avgiften på sätt som nu skett i de fall där upplåtelsen berör flera samebyar. Det aktuella beslutet om fördelning av avgiften mellan samebyarna kan därför inte anses strida mot en rättsregel.

När det gäller invändningen om att regeringen skulle ha brutit mot överklagandebestämmelserna hänvisar samebyn till regeringens yttrande. Oavsett vilken bedömning som görs i frågan om tillämplig instansordning så är det uppenbart att regelverket föreskriver en sådan delning mellan de berörda samebyarna som nu skett. Ett eventuellt formfel har därmed uppenbart varit utan betydelse för avgörandet.

Eftersom det nu gått 15 år sedan frågan för första gången var uppe till prövning framstår det som olämpligt ur ett strikt rätts säkerhetsperspektiv om en prövning i Högsta förvaltningsdomstolen skulle leda till att frågan ännu en gång ska underställas underinstanserna för ett förnyat ställningstagande.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Enligt 1 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut får en enskild 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 Europakonventionen. 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.

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).

På sådan kronomark ovanför odlingsgränsen som står under statens omedelbara disposition och på renbetesfjällen får enligt 32 § första stycket RNL nyttjanderätt upplåtas endast om upplåtelsen kan ske utan avsevärd olägenhet för renskötseln. Frågor om upplåtelse enligt 32 § RNL som avser annat än tillgodogörande av mineraliska ämnen som inte omfattas av minerallagen (1991:45) eller skogsavverkning prövas enligt 2 § rennäringsförordningen av länsstyrelsen, om inte annat är särskilt föreskrivet.

Upplåtelse enligt 32 § RNL, som ej avser tillgodogörande av naturtillgångar eller

skogsavverkning, ska enligt 34 § första stycket RNL ske mot avgift, om ej särskilda skäl föreligger för avgiftsfrihet. Avgiften fördelas mellan Samefonden och sameby som berörs av upplåtelsen enligt bestämmelser som meddelas av regeringen. Enligt 6 § första stycket rennäringsförordningen tillfaller avgift enligt 34 § första stycket RNL till hälften Samefonden och till hälften samebyn. Om en upplåtelse berör flera samebyar ska länsstyrelsen enligt paragrafens andra stycke besluta hur stor del av avgiften som ska tillfalla varje sameby.

Enligt 99 § första stycket RNL får länsstyrelsens beslut enligt lagen eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av lagen, om beslutet rör annat än sådan upplåtelse som avses i 32 §, överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Enligt 99 § tredje stycket får beslut om upplåtelse som avses i 32 § överklagas hos regeringen. Bestämmelserna i 99 § trädde i kraft den 1 januari 1997. De ska enligt övergångsbestämmelserna inte tillämpas i de fall där det första beslutet i ärendet fattades dessförinnan.

I 36 § rennäringsförordningen anges att beslut av länsstyrelsen enligt 8 a § – en bestämmelse som inte är aktuell i målet – får överklagas hos Jordbruksverket och att bestämmelser om överklagande av andra beslut av länsstyrelsen finns i 99 § RNL.

Före den 1 januari 2007 hade 36 § rennäringsförordningen en annan lydelse. Huvudregeln var att länsstyrelsens beslut fick överklagas hos Jordbruksverket och att verkets beslut i ett överklagat ärende fick överklagas hos regeringen.

Högsta förvaltningsdomstolen gör följande bedömning.

Det beslut som Länsstyrelsen i Norrbottens län fattade den 9 februari 1996 undanröjdes av Jordbruksverket genom beslut den 26 maj 2000. Länsstyrelsen fattade ett nytt beslut i ärendet den 17 juni 2003. Det sistnämnda beslutet måste anses vara det först fattade beslutet i ärendet eftersom beslutet från 1996 hade undanröjts. Detta innebär att 99 § RNL ska tillämpas i enlighet med lydelsen sedan den 1 januari 1997.

Enligt 99 § RNL är det enbart beslut enligt 32 § som överklagas hos regeringen. Övriga beslut enligt RNL eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av lagen överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Avgörande för frågan om vilka överklagandebestämmelser som är tillämpliga i målet är således om länsstyrelsens beslut den 17 juni 2003 ska anses vara ett beslut enligt 32 § RNL.

Länsstyrelsens beslut gäller fördelning mellan Maskaure och Svaipa samebyar av den del av en upplåtelseavgift som ska tillfalla berörd sameby. Fördelningen avser intäkter från upplåtelse av fiske för perioden 1987–1994 inom ett s.k. överlappningsområde mellan byarna på statens mark och vatten ovan odlingsgränsen. Enligt beslutet skulle intäkterna tillfalla Maskaure sameby.

Regeringen anser att ett beslut om sådan upplåtelse som avses i 32 § RNL innefattar även villkor för upplåtelsen såsom avgiftens storlek och fördelning. Enligt regeringen torde lagstiftarens mening ha varit att överklagande av ett sådant upplåtelsebeslut bör prövas av regeringen och att någon uppdelning inte ska ske på så sätt att själva upplåtelsen prövas av regeringen och avgiften av allmän förvaltningsdomstol. Ett beslut enligt 6 § andra stycket rennäringsförordningen bör, enligt regeringen, i detta sammanhang anses som en del av en upplåtelse enligt 32 § RNL.

I 32 § RNL regleras förutsättningarna för att upplåtelse av nyttjanderätt ska få ske. I 34 § föreskrivs dock särskilt att sådan upplåtelse som inte avser tillgodogörande av naturtillgångar eller skogsavverkning ska ske mot avgift, om inte särskilda skäl föreligger för avgiftsfrihet, och att avgiften fördelas mellan Samefonden och sameby som berörs av upplåtelsen enligt bestämmelser som meddelas av regeringen. Sådana bestämmelser har tagits in i 6 § rennäringsförordningen.

Länsstyrelsens beslut rör fördelning av avgift enligt 34 § RNL mellan

Mål nr
4856-09

Samefonden och sameby som berörs av upplåtelsen. Beslutet kan därför enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening inte anses vara ett beslut om upplåtelse enligt 32 §.

Länsstyrelsens beslut är ett beslut enligt 6 § andra stycket rennäringsförordningen. Eftersom denna bestämmelse får anses vara en föreskrift meddelad med stöd av RNL innebär 99 § RNL att allmän förvaltningsdomstol ska pröva ett överklagande av beslutet. Det förhållandet att det i 36 § rennäringsförordningen, fram till den 1 januari 2007 och således före tidpunkten för regeringsbeslutet, fanns en överklagandebestämmelse som kunde uppfattas som konkurrerande med överklagandebestämmelsen i RNL ändrar inte denna slutsats.

Överklagandet av länsstyrelsens beslut skulle således ha prövats av allmän förvaltningsdomstol. Det kan inte anses uppenbart att felet saknat betydelse för avgörandet. Regeringens beslut ska därför upphävas.

Vid denna utgång är muntlig förhandling i målet uppenbart obehövlig. Det yrkandet ska därför avslås.

Nils Dexe

Margit Knutsson

Henrik Jermsten

Olle Stenman

Erik Nymansson

Ann-Charlotte Borlid

Föredragande justitiesekreterare

Avd. II

Föredraget 2011-11-16