



Renmarkskommittén

N 2021:02

Huvudsekreterare

Lisa Englund Krafft

lisa.englund.krafft@regeringskansliet.se

**PM 29 – Handlingslinje 2.5: statligt ianspråktagande av
samebyarnas upplåtelse rätt**

Innehåll

1. Rättsliga utgångspunkter	3
2. Handlingslinje 2.....	4
3. Bakgrund.....	5
4. Allmänna utgångspunkter	6
4.1 Handlingslinjens konstitutionella innebörd	6
4.2 Handlingslinjens förhållande till rättsläget före och efter Girjasdomen...6	
5. Gällande rätt	8
5.1 Egendomsskyddet och förutsättningarna för expropriation	8
5.1.1 Egendomsskyddet i regeringsformen och Europakonventionen.....8	
5.1.2 Ersättning vid expropriation	10
5.2 Regeringsformens och Europakonventionens diskrimineringsförbud..	11
5.2.1 Diskrimineringsförbudet i regeringsformen.....	11
5.2.2 Diskrimineringsförbudet i Europakonventionen	11
5.3 Den folkrättsliga regleringen.....	12
5.3.1 FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter.....	12
5.3.2 FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering	16
5.3.3 ILO-konvention nr 169 om urfolk och stamfolk i självstyrande länder och FN:s deklaration om urfolks rättigheter	17
5.3.4 Folkrättslig sedvanerätt	18
6. Sekretariatets analys	22
6.1 Några inledande ord om likabehandling	22
6.2 Egendomsskyddet	22
6.2.1 Angeläget allmänt intresse	22

6.2.2 Proportionalitetsbedömning.....	27
6.2.3 Ersättning vid ett statligt ianspråktagande av samebyarnas rådighet	35
6.2.4 Sammanfattning av bedömningen av egendomsskyddet.....	39
6.3 Diskrimineringsförbudet	40
6.4 Folkrätten	44
6.5 Blir det någon skillnad beroende på vilken myndighet som upplåter? ..	46
7. Övergripande om möjliga konsekvenser av handlingsalternativet	48
7.1 Genomförbarhet.....	48
7.2 Förvaltning av viltstam och fiskbestånd	49
7.3 Länsstyrelserna.....	49
7.4 Samebyarna	49
7.5 Andra eventuella rättighetshavare	51
7.6 Fiskare och jägare som inte är medlemmar i samebyn.....	54
7.7 Näringslivet	55
7.8 Samefonden.....	57
7.9 Löpande upplåtelser på mark under statens omedelbara disposition	57
7.10 Fortifikationsverkets mark	58
7.11 Naturskyddsområden och nationalparker.....	59
7.12 Kostnader för staten	60
7.13 Övriga konsekvenser	60

1. Rättsliga utgångspunkter

I kommitténs uppdrag ligger att bedöma inom vilka delar av den mark som står under statens omedelbara disposition i lappmarkerna och på renbetesfjällen som samebyar i förhållande till staten genom urminnes hävd har ensamrätt att upplåta fiske och småviltsjakt.

En sådan analys redovisas när det gäller lappmarkerna i PM 18 – *Samebyars rätt grundad på urminnes hävd till jakt och fiske i Lappland*. Sekretariatets slutsats utifrån denna är att motsvarande bedömning som för Girjas kan göras i hela Lappland för den mark som står under statens omedelbara disposition. Analysen utmynnar i bedömningen att staten bör räkna med att samebyar på mark under statens omedelbara disposition skulle anses ha motsvarande rätt som Girjas om saken togs till en rättslig prövning. Analysen bygger på det material som sekretariatet haft tillgång till och redovisat i PM 18.

Denna bedömning bildar utgångspunkt för denna promemoria. Skulle kommittén göra en annan prognos över hur domstolarna skulle komma att bedöma det historiska materialet i ljuset av Girjasdomen kommer sekretariatet givetvis att skapa en ny promemoria som anpassas efter kommitténs egen analys.

När det gäller renbetesfjällen är analysen inte klar. I denna del återkommer sekretariatet.

2. Handlingslinje 2

Handlingslinjens innebörd: Girjas sameby och eventuella andra samebyars ensamrätt att rättsligen förfoga över fiske och jakt på mark under statens omedelbara disposition flyttas över till staten.

Staten ersätter Girjas och eventuella andra samebyar för den förlust som åtgärden medför.

Handlingslinjen kan innefatta justeringar i det nuvarande regelverket, exempelvis avseende samebyarnas inflytande över upplåtelser och avlysningar.

Handlingslinje 2.5. innebär, liksom den ”rena” Handlingslinje 2, att de rättigheter som i juridiskt hänseende bedöms föreligga erkänns i lag.

Den handlingslinje som redovisas i denna promemoria innebär dock att Girjas och eventuella andra samebyar hindras att rättsligen förfoga över sin egendom (en bruksrätt avseende fiske och jakt). Detta genom hinder att upplåta fisket och jakten. I stället tar staten över denna rätt. Eftersom det är fråga om en inskränkning i samebyarnas egendomsskydd (se avsnitt 2) följer en grundlagsreglerad skyldighet för staten att utge full ersättning för åtgärden (se avsnitten 5.1.2 och 6.2.3).

De närmare detaljerna i handlingslinjen är inte givna. Ett statligt ianspråktagande av rådigheten över upplåtelseerna skulle kunna innebära att länsstyrelserna åter görs ansvariga för upplåtelseerna, med en reglering motsvarande dagens rennäringslag såvitt gäller villkoren för upplåtelser och avlysningar. Även andra alternativ är dock tänkbara.

I fråga om ansvarig myndighet berörs Sametinget som ett särskilt alternativ nedan. När det gäller villkoren skulle exempelvis kunna föreskrivas att samebyarnas möjligheter att begära avlysning stärks. En annan möjlighet är reglering om grundläggande krav på redovisning av grunder för begäran om avlysning..

3. Bakgrund

Fram till Girjasdomen har staten under en längre tid, med ett fåtal undantag, utövat rådigheten över fiske och jakt på de renbetesmarker som står under statens omedelbara disposition. Rådigheten har utövats genom att länsstyrelserna har upplåtit fiske och jakt på statligt disponerad mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen. På mark mellan odlings- och lappmarksgränsen har Fortifikationsverket och Naturvårdsverket i vissa fall upplåtit fiske och jakt.

Efter Girjasdomen har ifrågasatts om en enskild aktör – en sameby – bör få bestämma över fisket och jakten på marker som står under statens omedelbara disposition. Ifrågasättandet grundas på uppfattningen att statens mark tillhör alla och att en jämlik tillgång till markerna, inklusive fiske och jakt, behöver säkerställas. Rådigheten över fisket och jakten borde enligt denna uppfattning därför överföras till staten och den rådighetssituation som rent faktiskt förelåg före Girjasdomen återställas.

Denna promemoria är längre än övriga handlingslinjepromemorior. Skälet är att det juridiska utrymmet för denna handlingslinje är beroende av det konstitutionella och folkrättsliga regelverket.

4. Allmänna utgångspunkter

4.1 Handlingslinjens konstitutionella innebörd

I denna promemoria behandlas bl.a. de konstitutionella och folkrättsliga förutsättningarna för ett statligt övertagande av Girjas och eventuella andra samebyars rådighet över fisket och jakten.

Inför analysen kan det finnas skäl att börja med en beskrivning av vad en sådan åtgärd skulle innebära i konstitutionellt hänseende.

Renskötselrätten och den därmed sammanhörande rätten till fiske och jakt är, som framgått av PM 5 – *Egendomskyddet och rätten att upplåta jakt och fiske*, en tillgång som omfattas av regeringsformens och Europakonventionens egendomsskydd (jfr 2 kap. 15 § regeringsformen och artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen). Av Girjasdomen följer att rådigheten över fisket och småviltsjakten (innefattade en ensamrätt gentemot staten till upplåtelser) skyddas som egendom. Skyddet grundas inte på rennäringslagen utan på urminnes hävd.

Handlingslinje 2.5 innebär att berörda samebyar tvingas avstå sin ensamrätt och att den tas i anspråk av det allmänna. Det rör sig alltså inte om en inskränkning av en rådighet utan om en överföring av rådighet (expropriation eller något annat sådant förfogande med regeringsformens terminologi). För att detta alls ska vara tillåtet ska överföringen ske för att tillgodose angelägna allmänna intressen och full ersättning för den förlorade egendomen ska utgå.¹

4.2 Handlingslinjens förhållande till rättsläget före och efter Girjasdomen

Som har framgått har uppfattningen länge varit att staten haft rådighet över fiske och jakt på de renbetesmarker som står under statens omedelbara disposition. Det är också staten som har administrerat och beslutat om upplåtelser.

I debatten har framhållits att en reglering som ger staten ensamrätt att upplåta fiske och jakt på berörda marker därmed inte skulle utgöra något

¹ Jfr SOU 2013:59 s. 40, SOU 1993:40 del A s. 70 och B. Bengtsson, *Grundlagen och fastighetsrätten*, Nerenius och Santérus förlag 1996, s. 25

nytt inslag. En sådan ordning skulle i stället endast innebära en återställning av rättsläget till hur det var före Girjasdomen.

Eftersom detta är en uppfattning som återkommer i debatten kan finnas skäl att inledningsvis säga något om den.

Svensk rättsordning innebär, när det gäller fastställandet av rättigheter, att domstolarna i princip inte skapar rätt; den dömande verksamheten syftar i stället till att fastställa gällande rätt som sedan tillämpas på det enskilda fallet. Högsta domstolen har alltså inte skapat någon ny rättsregel i Girjasdomen, utan har klargjort förutsättningarna för att tillämpa en regel som redan gällt.

Ibland kan Högsta domstolens domar vara överraskande på grund av att det har funnits en bred, om än rättsligt ogrundad, samsyn kring innebörden av en viss faktiska förhållanden och dess betydelse för en rättsregel. Vad som är den rätta innebörden av regeln bestäms med metoder som sammanfattas av den så kallade svenska rättskälleläran. Om den politiska bedömningen görs att det som tidigare ansetts gälla också bör gälla, kan möjligheterna av att göra en anpassning av rättsläget behöva övervägas.²

När det gäller frågan om samisk ensamrätt till upplåtelse av fiske och jakt inom renbetesområdet har frågan om vem upplåtelseätten tillkommer varit tvistig under lång tid. Från samiskt håll har sedan länge hävdats att statens upplåtelser av jakt är rättsstridiga, vilket i viss mån har understötts, eller i vart fall problematiserats, i förarbeten och inom rättsvetenskapen.³ Rättsläget har alltså uppfattats som oklart fram till Högsta domstolens dom i Girjasålet.

Därmed skulle det enligt sekretariatets uppfattning vara missvisande att tala om handlingslinjen i termer av en återställning av ett rättsläge. Det rör sig i stället om ett tillskapande av ett nytt rättsläge som återställer en tidigare, enligt Högsta domstolen rättsstridig, praktik för att framgent göra den legitim.

² Se t.ex. SOU 2020 :45 s. 193

³ Se t.ex. NJA 1981 s. 1, Bengtsson, *Samerätt*, 2004, s. 50–53 och 92–94, samt Brännström, *Samiska markrättigheter i förändring? – Hovrättens dom i Girjasålet väcker frågor om innebörden av rättigheter till fast egendom*, Juridisk Publikation 1/2018 s. 25, och prop. 1971/51: s 67 och 131 f.

5. Gällande rätt

5.1 Egendomsskyddet och förutsättningarna för expropriation

5.1.1 Egendomsskyddet i regeringsformen och Europakonventionen

Det grundlagsstadgade skyddet för egendom finns i 2 kap. 15 § regeringsformen. Skyddet är utformat för att precisera Europakonventionens egendomsskydd. Detta finns i artikel 1 i Europakonventionens första tilläggsprotokoll och är bindande för Sverige genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Europakonventionens regel om egendomsskydd reflekteras också i artikel 17 i den Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

I Europakonventionen formuleras egendomsskyddet som att varje fysisk eller juridisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser.

Utgångspunkten för regeringsformens egendomsskydd uttrycks som att vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande. Inte heller behöver en enskild tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad.

Varken Europakonventionens eller regeringsformens skydd är dock absolut.

Av Europakonventionen följer att respekten för egendom inte inskränker en stats möjligheter att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig bl.a. för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse.

I regeringsformen är undantaget från förbudet mot expropriation och andra sådana förfoganden formulerat som att en sådan åtgärd kan accepteras när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Viss ledning kring vad som anses utgöra angelägna allmänna intressen finns att hämta i expropriationsändamålen i 2 kap. expropriationslagen (se vidare avsnitt 6.2.1).

Att åtgärden ska *krävas* och att det ska handla om att tillgodose *angelägna* allmänna intressen innebär en hög ribba för att expropriation ska kunna godtas. Även i Europadomstolens praxis ställs krav på proportionalitet för att expropriering av en enskilds egendom ska accepteras.

Proportionalitetsprincipen – både som den kommer till uttryck i regeringsformen och som följer av rättspraxis – innebär att även om det finns ett allmänt intresse som kan motivera ingreppet måste det vägas mot den enskildes intresse, och åtgärden måste genomföras på ett sådant sätt att den inte innebär en oskälig börda för den enskilde.⁴

Proportionalitetsprövningen kan sägas omfatta tre led.⁵

1. Om det aktuella ingreppet är ägnat att tillgodose det avsedda ändamålet (ändamålsenlighet).
2. Om ingreppet är nödvändigt för att uppnå det avsedda ändamålet eller om det finns likvärdiga, mindre ingripande alternativ (nödvändighet).
3. Om den fördel som det allmänna vinner står i rimlig proportion till den skada som ingreppet förorsakar den enskilde (proportionalitet i strikt mening).

Punkterna kommer till särskilt uttryck i expropriationslagen genom stadgandet om att expropriationstillstånd inte ska meddelas, om ändamålet lämpligen bör tillgodoses på annat sätt eller olägenheterna av expropriationen från allmän och enskild synpunkt överväger de fördelar som kan vinnas genom den.⁶

När det gäller Europadomstolens praxis kan överlåter domstolen på ett allmänt plan i stor utsträckning åt den nationella lagstiftaren att bedöma vad som utgör det allmännas intresse. Domstolens granskning av proportionalitetsbedömningen är mer omfattande, även om den nationella lagstiftarens bedömning även i detta avseende ges betydande utrymme.

⁴ Se "Parkfastigheten" NJA 2018 s. 753 p. 23 och RÅ 1999 ref. 76, jfr även NJA 2013 s. 350 p. 11 och NJA 2016 s. 868 p. 10

⁵ Se t.ex. RÅ 1999 ref. 76 avsnitt 5.5.3, jfr även prop. 1997/98:45 s. 320

⁶ 2 kap. 12 § första stycket ExprL

5.1.2 Ersättning vid expropriation

Om förutsättningarna för expropriation eller annat sådant förfogande är uppfyllda följer av regeringsformen att den enskildes förlust på grund av åtgärden ska ersättas fullt ut. Ersättningen ska bestämmas enligt grunder som anges i lag.

Sådana bestämmelser finns i svensk rätt huvudsakligen i expropriationslagen. Bestämmelser om ersättning förekommer dock också i speciallag.

I Europakonventionen finns inga uttryckliga regler om ersättning vid ingrepp i respekten för enskilds egendom. Europadomstolen har dock i flera avgöranden slagit fast att kompensation normalt är en förutsättning för att ett ingrepp alls ska kunna betraktas som proportionerligt. Någon rätt till full ersättning följer dock inte av Europakonventionen. I stället innebär Europadomstolens praxis att graden av kompensation kan utfalla olika beroende på vilka intressen som vägs mot varandra. I detta hänseende går alltså regeringsformens egendomsskydd längre än Europakonventionens.

SEKRETARIATSUNIVERSITET

5.2 Regeringsformens och Europakonventionens diskrimineringsförbud

5.2.1 Diskrimineringsförbudet i regeringsformen

Ett statligt övertagande av en samebys rätt att förfoga över fiske och jakt skulle inte bara behöva bedömas i förhållande till egendomsskyddet. Även regeringsformens diskrimineringskydd behöver beaktas.

Av 2 kap. 12 § regeringsformen följer att lag eller annan författning inte får innebära att någon missgynnas därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till bl.a. etniskt ursprung.

Bestämmelsen – det s.k. diskrimineringsförbudet – ingår i regeringsformens rättighetskatalog. Det betyder att bestämmelsen, till skillnad från ett målsättningsstadgande, har ett innehåll som är rättsligt bindande för regering och riksdag och kan åberopas av en enskild i domstol vid t.ex. lagprövning.

Om en myndighet eller domstol bedömer att en lag eller annan föreskrift står i strid med diskrimineringsförbudet ska den inte tillämpa lagen eller föreskriften (lagprövning).⁷ Tidigare krävdes att grundlagskonflikten var uppenbar för att lagen eller föreskriften skulle kunna åsidosättas. I samband med grundlagsreformen 2010 togs dock uppenbarhetsrekvisitet bort.

Det som förbjuds genom diskrimineringsförbudet är att regler införs som missgynnar någon därför att han eller hon tillhör en minoritet. Lagregler som i positivt hänseende särbehandlar en minoritet i förhållande till majoritetsbefolkningen hindras däremot inte av bestämmelsen. Som exempel på det sistnämnda brukar samernas ensamrätt till renskötsel nämnas.⁸ Det är också tillåtet att gynna en minoritet utan att ge en annan minoritet samma förmån.

5.2.2 Diskrimineringsförbudet i Europakonventionen

Förbud mot diskriminering finns inte bara i regeringsformen. Även Europakonvention innehåller bestämmelser om skydd mot diskriminering. Innebörden är att den som anser sig ha diskriminerats i samband med åtnjutandet av någon av de rättigheter som säkerställs i konventionen kan

⁷ Se i 11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § regeringsformen

⁸ Se t.ex. Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, Regeringsformen, kommentaren till 2 kap. 12 § under rubriken Förbud mot diskriminering med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande

åberopa dessa direkt inför svensk domstol och, ytterst, vid en prövning i Europadomstolen.

Av Europakonventionens artikel 14 följer att åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i konventionen ska säkerställas utan diskriminering på någon grund såsom kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åsikt, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt. Egendomsskyddet är som framgått en sådan fri- och rättighet som anges i konventionen.

Det kan finnas skäl att även nämna Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Även i stadgan finns ett diskrimineringsförbud (artikel 21).

5.3 Den folkrättsliga regleringen

Även flera internationella konventioner har regler av betydelse i sammanhanget. Dessa redovisas utförligt i PM 6 – *Sveriges skyldigheter enligt folkrätten*. Ett koncentrat av detta följer nedan.

5.3.1 FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter

Konventionen

Den grupp av mänskliga rättigheter som kallas medborgerliga och politiska rättigheter innefattar ett skydd mot ingrepp från statsmakternas sida samt skydd mot maktmissbruk eller godtycke vid myndighetsutövning. FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter antogs 1966, och har fått stor betydelse för frågor som rör urfolk.

I konventionens 25:e artikel anges att varje medborgare ska äga rätt och möjlighet att utan åtskillnader av något slag och utan oskäligen inskränkningar delta i skötseln av allmänna angelägenheter direkt eller genom fritt valda ombud.

Artikeln bör läsas tillsammans med konventionens artikel 27, där det framgår att i de stater där det finns etniska, religiösa eller språkliga minoriteter ska de som tillhör sådana minoriteter inte förvägras rätten att i gemenskap med andra medlemmar av sin grupp ha sitt eget kulturliv, bekänna sig till och utöva sin egen religion och använda sitt språk.

Bestämmelserna ger alltså ett skydd mot diskriminering. Av artikel 27 följer också en skyldighet för stater att positivt stödja minoriteternas strävanden att bevara sin särart.

Uttalanden från FN:s kommitté för mänskliga rättigheter

FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, som övervakar efterlevnaden av konventionen, har i en allmän kommentar till konventionen klargjort att lika rättigheter inte nödvändigtvis innebär likabehandling. I vissa fall kan grupper särbehandlas när det gäller ändamål som är berättigade enligt konventionen, t.ex. för att uppnå lika rättigheter, om åtgärden är rimlig och objektiv.⁹

Kommittén avgav år 1994 också en allmän rekommendation. I rekommendationen, som inte är juridiskt bindande, påpekas bl.a. att kulturer ofta tar sig många uttryck och att urfolks kulturer ofta är sammankopplade med användandet av naturresurser. Kommittén uttalar i det hänseendet följande:

(7) När det gäller utövandet av de kulturella rättigheter som skyddas enligt artikel 27 konstaterar kommittén att kultur manifesterar sig i många former, inklusive ett särskilt sätt att leva i samband med användning av markresurser, särskilt när det gäller urfolk. Denna rättighet kan inkludera sådana traditionella aktiviteter som fiske eller jakt och rätten att bo i reservat som skyddas av lag. Att åtnjuta dessa rättigheter kan kräva positiva rättsliga skyddsåtgärder och åtgärder för att säkerställa ett effektivt deltagande av medlemmar i minoritetssamhällen i beslut som berör dem.¹⁰

FN:s kommitté för mänskliga rättigheter kan även pröva framställningar från enskilda som menar att de utsatts för en kränkning från statens sida av någon av de rättigheter som omfattas av konventionen. Kommitténs avgöranden är inte bindande för staterna men utgör viktiga rekommendationer och har betydelse som vägledande praxis för framtida fall med liknande omständigheter.

Kommittén har i flera avgöranden behandlat artikel 27 och dess innebörd. I Kitokfallet från 1988 uttalade kommittén specifikt att renskötseln, som en del av traditionell samisk ekonomisk aktivitet av central betydelse för den

⁹ Allmän kommentar nr 18, antagen av kommittén för de mänskliga rättigheterna i november 1989 i Official Records of the General Assembly, 49:e sessionen, supplement nr. 40 (A/45/40). Vol. I, bilaga VI

¹⁰ General comment No. 23 (50) (art. 27)

samiska kulturen, skyddas av artikel 27.¹¹ Att fiske och jakt också omfattas av artikel 27 i den mån de utgör traditionella ekonomiska aktiviteter har bekräftats av kommittén genom Lubicon Lake Band-fallet.¹² I fallet Länsman I uttalas bl.a. att åtgärder som har en viss begränsad inverkan på levnadssättet för personer som tillhör en minoritet inte nödvändigtvis innebär ett förnekande av rätten enligt artikel 27.¹³ I fallet Länsman II påpekas att konventionsstaten måste ha i åtanke att även om olika åtgärder var för sig inte kan anses utgöra en kränkning av artikel 27, så kan flera åtgärder tillsammans urholka samernas rätt att utöva sin egen kultur.¹⁴

Norska Høyesteretts dom i Fosenmålet

I oktober 2021 meddelade Norges motsvarighet till Högsta domstolen – Høyesterett – i stor kammare dom i ett mål avseende koncession och expropriation för utbyggnad av två vindkraftsparker i det norska renbetesområdet (mål nr HR-2021-1975-S).

Høyesteretts avgörande är inte ett prejudicerande för svenska domstolar. I ett mål i domstol om inskränkningar i renskötselrätten i Sverige kan det dock antas att parterna kommer att hänvisa till Fosenmålet i sin argumentation. Detta eftersom såväl Norge som Sverige är bundna av FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, vars tillämpning rättsfallet rör. Det finns därför skäl att kort redogöra för innehållet i avgörandet.

Huvudfrågan i Fosendomen var om de två tillstånden till vindkraftsparkerna borde ha vägrats som stridande mot artikel 27 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. Høyesterett kom i det hänseendet fram till att tillståndsbesluten varit ogiltiga enligt artikeln.

Høyesterett grundade sin dom på bl.a. följande.

Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter gäller som norsk lag enligt en särskild bestämmelse i den norska människorättslagen.¹⁵ Høyesterett uttalar i sin dom att konventionens bestämmelser därmed har företräde vid konflikt med bestämmelser i annan lagstiftning.¹⁶ Beträffande

¹¹ Kitok v. Sweden, Comm. No 197/1985

¹² B. Ominayak, Chief of the Lubicon Lake Band v. Canada, No. 40 (A/38/40)

¹³ Länsman v. Finland, Comm. No 511/1992

¹⁴ Länsman v. Finland, Comm. No. 671/1995

¹⁵ 2 § 2

¹⁶ Se p. 100 HR-2021-1975-S

tolkningen av människorättskonventionens artikel 27 slår Høyesterett fast att uttalanden från FN:s kommitté för mänskliga rättigheter ska tillmätas avsevärd tyngd.¹⁷

När det gäller tröskeln för vad som är att betrakta som ett hot mot en minoritets kulturutövning ligger denna enligt Høyesterett, med hänvisning till människorättskommitténs praxis, högt.

Høyesteretts sammantagna bedömning är att en kränkning enligt artikel 27 föreligger om ett ingrepp leder till betydande negativa konsekvenser för möjligheterna till kulturell utövning för ett urfolk. Ingreppet ska dock, enligt vad domstolen uttalar, inte ses isolerat utan tillsammans med andra åtgärder – både tidigare och planerade. Åtgärdernas samlade effekt är avgörande för om det föreligger en kränkning.¹⁸

När det gäller utrymmet för att inom ramen för artikel 27 göra en intresseavvägning mellan ett urfolks rättigheter och andra legitima intressen konstaterar Høyesterett att formuleringen i artikel 27 i princip inte tillåter någon sådan intresseavvägning. Inte heller ges utrymme för någon skönsmässig bedömning. Detta är, framhåller Høyesterett, en naturlig följd av motiven för bestämmelsen, eftersom skyddet av minoriteter skulle vara verkningslöst om majoritetsbefolkningen kan begränsa det utifrån en bedömning av sina egna legitima behov.¹⁹

I situationer där artikel 27 strider mot andra rättigheter enligt konventionen måste de i grunden motstridiga rättigheterna dock vägas mot varandra och harmoniseras. Detta kan, enligt Høyesterett, leda till att artikel 27 måste tolkas restriktivt. Høyesterett uttalar vidare att liknande överväganden kan behöva göras om rättigheterna enligt artikel 27 står mot andra grundläggande rättigheter. Rätten till miljö i den norska grundlagen, är enligt vad som anges en rättighet som i ett konkret fall kan komma in med en sådan tyngd att en avvägning måste göras. Med andra ord kan hänsynen till den ”gröna omställningen” få betydelse.²⁰

¹⁷ Se p. 102 HR-2021-1975-S och där hänvisningen till storkammarbeslut i Rt-2008-1764 p. 81

¹⁸ Se p. 116–119 HR-2021-1975-S

¹⁹ Se p. 124–129 HR-2021-1975-S och där hänvisningarna till bl.a. p. 9.4 i fallet Ilmari Länsman mfl. mot Finland (CCPR-1992-511) och p. 7.4 i fallet Ángela Poma Poma mot Peru (CCPR-2006-1457)

²⁰ Se p. 130–131 HR-2021-1975-S

Vad kan då vara ett hot mot en minoritets kulturutövning?

Høyesteretts slutsats är i denna del att en kränkning av artikel 27 är för handen om en minskning av betesarealen frántar renägarna möjligheten att fortsätta med något som naturligt kan karakteriseras som näringsverksamhet.²¹ En faktor i bedömningen är att den sydsamiska kulturen är särskilt sårbar. Den traditionella rennäringen är enligt vad domstolen uttalar grundpelaren i denna kultur och för det sydsamiska språket.²²

Høyesteretts bedömning är att det aktuella ingreppet visserligen inte innebär ett totalt förnekande av renägarnas rätt att utöva sin kultur på Fosen. Vid en samlad bedömning blir dock Høyesteretts slutsats att vindkraftsutbyggnaden skulle ha en betydande negativ effekt på renägarnas möjlighet att ha sitt eget kulturliv på Fosen.²³ Denna negativa effekt kan enligt Høyesterett, utifrån vad som är upplyst i målet, inte läkas genom stödutfodring enligt en modell som bl.a. skulle innefatta att halva renhjorden hålls i ett relativt litet hägn under 90 dagar varje år. En sådan modell skulle skilja sig väsentligt från traditionell, nomadisk renskötsel.²⁴

Høyesterett förklarar sammanfattningsvis att det meddelade tillståndet varit ogiltigt eftersom det kränker renägarnas rättigheter enligt artikel 27.

Avgörandet har blivit uppmärksammat i svensk juridisk debatt, och kommer som sagt sannolikt vara av intresse även för svenska domstolar vid prövningar av frågor om upphävande eller inskränkningar av renskötselrätt eller av delar av den.

5.3.2 FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering

FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering som antogs 1965 påbjuder en rad åtgärder för att avskaffa diskriminering som sker på grund av ras, hudfärg, härkomst eller nationellt eller etniskt ursprung. Sverige är part till konventionen. Konventionens första artikel förbjuder diskriminering på grund av exempelvis etnisk bakgrund. Artikel 5 d (v)

²¹ Se p. 134 HR-2021-1975-S

²² Se p. 141 HR-2021-1975-S

²³ Se p. 141 och 144 HR-2021-1975-S

²⁴ Se p. 141 HR-2021-1975-S

förbjuder diskriminering beträffande rätten att äga egendom, både enskilt och tillsammans med andra.

FN:s rasdiskrimineringskommitté avger yttranden om tolkning av konventionen och granskar statsparternas efterlevnad av den. I den allmänna rekommendation från 1997 om urfolks rättigheter, som inte är juridiskt bindande för konventionsstaterna, uppmanar kommittén konventionsstaterna att erkänna och skydda urfolkens rätt att äga, utveckla, kontrollera och använda deras gemensamma marker, territorium och resurser.

5.3.3 ILO-konvention nr 169 om urfolk och stamfolk i självstyrande länder och FN:s deklaration om urfolks rättigheter

ILO-konvention nr 169 antogs 1989 och innehåller bestämmelser som har bäring på staters skyldighet att konsultera eller samråda med urfolk i frågor som rör dem. Sverige har inte tillträtt ILO 169 och är därmed inte bundet av konventionen.

År 2007 antog FN:s generalförsamling deklarationen om urfolks rättigheter (urfolksdeklarationen). Vid 2014 års världskonferens i FN om urfolksfrågor bekräftade FN:s medlemsstater åter och med enhällighet urfolksdeklarationen. Urfolksdeklarationen utgör en politisk viljeyttring och är inte bindande för FN:s medlemsstater utan endast vägledande. Den anses dock ge uttryck för en allt vanligare politisk och folkrättslig syn på urfolksfrågor och är vägledande i frågor om vad som kan betraktas som allmänt gällande sedvanerättsliga principer.

Varken ILO-konventionen nr 169 eller urfolksdeklarationen är alltså bindande för Sverige. Högsta domstolen har dock i Girjasdomen gjort vissa uttalanden kring dessa instrument som är av betydelse för de frågor kommittén har att behandla.

Högsta domstolen uttalar att svensk rätt bygger på den s.k. dualistiska principen, vilket innebär att folkrättsliga regler inte har någon omedelbar effekt utan förutsätts tillämpas av domstolarna först sedan de har införlivats med nationell rätt. Enligt Högsta domstolen är det dock samtidigt naturligt att folkrättsliga principer ges betydelse vid tolkningen av gällande rätt, även om något införlivande genom lagstiftning inte har skett.

Högsta domstolen lyfter i det hänseendet fram ett antal artiklar som man anser ger uttryck för sådana folkrättsliga principer.

I ILO-konventionen handlar det om artikel 8.1, som stadgar att vid tillämpningen av nationell rätt ska vederbörlig hänsyn tas till urfolks sedvänjor och sedvanerätt. Högsta domstolen uttalar, att en tillämpning av denna folkrättsliga princip vid lösande av tvister med koppling till markrättigheter som berör sameer, medför att en samisk sedvana som har konstaterats ska beaktas.²⁵

Domstolen hänvisar också till artikel 26 i urfolksdeklarationen, som anger att ett urfolk har rätt till de land, territorier och resurser som det traditionellt har ägt, besittit och på annat sätt använt eller förvärvat. Efter att även ha refererat till artikel 27 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter uttalar domstolen att även dessa bestämmelser medför att den sedvana som har tillämpats vid sameernas utnyttjande av lappmarken måste beaktas.²⁶

5.3.4 Folkrättslig sedvanerätt

Folkrätten i svensk rättstradition

I Norge så har man, som framgått av redogörelsen för den s.k. Fosendomen, valt att förhålla sig till bl.a. FN:s konvention om politiska och medborgerliga rättigheter genom att implementera den som norsk lag. Därmed tillämpas konventionen, som en del av norsk inhemsk rättsordning, direkt av norska domstolar. Vid tillämpningen tillmäts uttalanden från FN:s kommitté för mänskliga rättigheter avsevärd tyngd.

I Sverige har konventionen inte implementerats direkt som svensk lag, men utgångspunkten när den ratificerades var att svensk lag är förenlig med konventionens krav. I både Norge och Sverige är konventionen alltså ett bindande traktat för staterna.

Den internationella rätten begränsar sig dock inte till de traktat som har slutits mellan staterna. Folkrätten bygger också på sedvanerätt – oskrivna regler som genom sin karaktär av fundamental rättighetsbildning ses som bindande för alla stater. Traktat och sedvanerätt går ofta in i varandra, dels

²⁵ Girjasdomen (NJA 2020 s. 3) p. 130

²⁶ Girjasdomen p. 131

genom att sedvanerätt ofta kommer till uttryck i traktaten, dels genom att traktatens bestämmelser ibland utvecklas till sedvanerätt.

Både i fråga om de traktat som Sverige har anslutit sig till och när det gäller sedvanerätten är den risk som staterna står vid överträdelse av folkrättens regler framför allt politisk, även om det också finns traktat som innehåller sanktioner och tvistlösningsmekanismer. Reglering eller tillämpning i strid med sedvanerätten kan föranleda kritik från berörda FN-organ. Överträdelse kan också anstränga Sveriges bilaterala kontakter och försvåra Sveriges möjlighet att själv rikta kritik mot länder som begår konventionsbrott eller bryter mot internationell sedvanerätt. Sverige har därför en tradition av att så långt som möjligt vara ett föredöme i att svara mot folkrättens krav.

I de föregående avsnitten beskrivs traktaträtten på det folkrättsliga området. I anslutning till detta beskrivs också Högsta domstolens uttalanden om vissa sedvanerättsliga principer som domstolen menar att Sverige är bundet av, trots att de skrivna reglerna finns i icke bindande och icke tillträdde traktat. På det folkrättsliga området har dock urfolkrätten även i fler hänseenden utvecklats betydligt under senare år.

Sedvanerätten vid staternas relationer till sina urfolk

På grund av folkrättens speciella karaktär har sekretariatet tagit särskild hjälp av kommitténs folkrättsexpert Ove Bring, för att beskriva den sedvanerätt som kan sägas gälla för staternas relationer till sina urfolk. Denna sedvanerätt kan enligt Ove Bring sammanfattas enligt följande. På grund av folkrättens speciella karaktär har sekretariatet tagit särskild hjälp av kommitténs folkrättsexpert Ove Bring, för att beskriva den sedvanerätt som kan sägas gälla för staternas relationer till sina urfolk. Denna sedvanerätt kan enligt Ove Bring sammanfattas enligt följande.

Stater och andra aktörer ska fullt ut respektera urfolkens kulturella arv, inklusive deras ekonomiska och sociala livsformer kopplade till näringsfång och överlevnad. Detta följer av art. 11 och 20 FN, art. 27 CPR och art. 8 ILO men får också anses vara en del av den internationella sedvanerätten.

Härav följer också att stater och andra aktörer ska respektera urfolks över tid upparbetade rättigheter beträffande mark och vatten, djurskötsel, fiske och

jakt. Detta följer av art. 20 och 26 FN, art 27 CPR och art. 8 ILO men får också anses vara en del av den internationella sedvanerätten.

Respekten för urfolks kulturella arv innebär vidare att staten ska tillhandahålla effektiva mekanismer för gottgörelse om urfolket berövas kulturell, konstnärlig eller religiös egendom. Ett urfolk har rätt till repatriering av mänskliga kvarlevor. Detta följer av art. 11 och 12 FN, art. 27 CPR och art. 8 ILO men får också anses vara en del av den internationella sedvanerätten.

Principen om intern självbestämmanderätt är tillämplig vad gäller urfolks egna traditionella angelägenheter. Denna rätt till självbestämmande måste emellertid balanseras mot statens krav på suveränitet över territorium och lagstiftning. Externt självbestämmande med rätt till egen stat är uteslutet. Detta följer av art. 3, 4 och 20 FN, art.1 CPR, art. 1 ESCR och art. 8 ILO men får också anses vara en del av den internationella sedvanerätten.

Samhälleliga projekt som förnekar ett urfolks livsformer som sådana är förbjudna; detta enligt en proportionalitetsbedömning av projektets värde jämfört med den hotbild som urfolket ställs inför. Ett urfolk som berövas egendom eller näringsfång är berättigat till rättvis gottgörelse. Begränsningar i traditionella rättigheter är tillåtna om representanter för urfolket gett sitt fria och informerade förhandssamtycke. Detta följer av art. 19, 20 och 26 FN, art. 1 och 27 CPR, art. 1 ESCR, art. 5 CRD och art. 8 ILO men får också anses vara en del av den internationella sedvanerätten.

Principen om fritt och informerat förhandssamtycke ställer krav på konsultationer som ger reell möjlighet att påverka, men principen innebär inte en kategorisk vetorätt. En rätt till veto kan emellertid inte uteslutas i vissa extrema situationer, nämligen när konsultationer inte varit uppriktiga eller tillräckligt inkluderande och där resultatet av det föreslagna projektet skulle hota urfolkets försörjning i hög grad. Konsultationer som, oavsett om de varit uppriktiga, lett till en inskränkning av kulturella ekonomiska rättigheter ställer krav på gottgörelse i någon form. Detta följer av art. 19, 20, 28 och 32 FN, art. 27 CPR och art. 8 ILO men får också anses vara en del av den internationella sedvanerätten.

Den människorättsliga principen om icke-diskriminering och lika-behandling, i princip tillämplig för individer, är också tillämplig till skydd för kollektiv som urfolk och andra minoriteter. Detta följer av art. 2 FN, art. 2

och 26 CPR, art. 2 ESCR och art. 1 och 5 CRD men får också anses vara en del av den internationella sedvanerätten.

Urfolk ska ha rätt att genom egna representanter ta del i beslutsprocesser som rör dem. Denna rätt till deltagande innebär att urfolket i fråga ges en status som aktör i det nationella samhällslivet och i det internationella samarbetet. Detta följer av art. 18 och 27 FN, art. 1 och 27 CPR, art. 1 ESCR och art. 8 ILO men får också anses vara en del av den internationella sedvanerätten. Statusen som internationell aktör framgår bl.a. av Klimatkonventionens partsmöten och art. 8 i konventionen om biologisk mångfald.

Expropriation och andra egendomsberövande åtgärder explicit riktade mot ett urfolk och dess traditionella upparbetade rättigheter är förbjudna. Sådana åtgärder genomförs i regel tvångsvis, men skulle det mot förmodan ske efter fritt och informerat samtycke från urfolkets sida blir åtgärden legitim om adekvat gottgörelse lämnas. Rätten till egendom, inklusive bruksrättigheter, som tillkommer ett urfolk skyddas av principen om icke-diskriminering i samverkan med principen om rätt till mark och resurser som genom kulturella traditioner upparbetats över tid. Detta följer av art. 2, 20 och 26 FN, art. 2 och 27 CPR, art. 2 ESCR, art. 5 CRD och art. 8 ILO. Även de här åberopade artiklarna som inte adresserar frågan om expropriation som sådan, eller frågan om liknande egendomsberövande åtgärder, ger allmänt stöd åt en förbudsregel.

När det gäller de angivna artiklarna kan noteras att vissa av dessa ger ett allmänt men inte specifikt formulerat stöd åt normen i fråga.

6. Sekretariatets analys

6.1 Några inledande ord om likabehandling

I den allmänna debatten har det ibland hävdats att en samisk upplåtelse rätt på marker under statens omedelbara disposition står i konflikt med regeringsformens likställighetsprincip; det vill säga att upplåtelse rätten skulle utgöra en illegitim särbehandling av samebyarnas medlemmar i förhållande till majoritetsbefolkningen.

Det finns skäl att inledningsvis behandla detta påstående eftersom det med en sådan uppfattning kan antas följa också en uppfattning om att det allmänna, för att säkerställa likabehandling, bör ta Girjas och eventuella andra samebyars upplåtelse rätt i anspråk för att fisket och jakten ska kunna fördelas jämligt mellan samebymedlemmar och andra.

Som har framgått ovan finns utrymme i såväl regeringsformen som i folkrätten att under vissa förutsättningar positivt särbehandla minoritetsgrupper. På marker där upplåtelse rätt grundas på urminnes hävd hamnar vi dock överhuvudtaget inte i den diskussionen. Skälet är att upplåtelse rätten på dessa marker inte är ett privilegium från staten, liksom andras skydd för sin privata egendom inte är ett privilegium. Staten har alltså inte valt att särbehandla samer i positiv bemärkelse.

Upplåtelse rätten vilar i stället på civilrättslig grund. På det civilrättsliga området finns inget krav på staten att aktivt verka för att olika enskilda ska likställas i rådighetshänseende. Tvärtom innebär egendomsskyddet att enskilda skyddas från intrång av andra eller staten själv.

Skulle kommittén däremot bedöma att det finns skäl att genom lagstiftning ge fler samebyar än dem som kan åberopa urminnes hävd en upplåtelse rätt, kan frågan om positiv särbehandling behöva beröras. En sådan analys får i så fall göras i anslutning till det.

6.2 Egendomsskyddet

6.2.1 Angeläget allmänt intresse

Sekretariatets bedömning: En god förvaltning av den svenska viltstammen och de svenska fiskbestånden får anses utgöra ett sådant angeläget allmänt intresse som avses i regeringsformen. Sekretariatet återkommer med

närmare bedömningar avseende förvaltningen inför kommittéinternatet i juni.

Huruvida allmänhetens tillgång till fiske och jakt också kan betraktas som ett angeläget allmänt intresse som avses i regeringsformen är ytterst en fråga för politisk bedömning. Det torde finnas rättsligt utrymme för en bedömning i båda riktningarna.

För att en expropriation eller annan liknande åtgärd ska medges är ett första krav att åtgärden ska avse ett angeläget allmänt intresse.

Vid kontakterna med myndigheter och berörda aktörer har sekretariatet uppfattat att framför allt två ändamål finns skäl att bedöma i förhållande till kravet på ett angeläget allmänt intresse.

1. Allmänhetens möjligheter att köpa sig tillgång till fiske och jakt.
2. Förvaltningen av viltstam och fiskbestånd.

Beträffande vad som kan betraktas som ett angeläget allmänt intresse uttalas i förarbetena att det i första hand är sådana ingrepp som är motiverade med hänsyn till intresset av att kunna tillgodose allmänhetens berättigade krav på en god miljö och möjligheterna att kunna bevara och skydda områden som är av särskild betydelse från naturvårdssynpunkt som åsyftas, liksom intresset av att kunna ge allmänheten tillgång till naturen för rekreation och friluftsliv.²⁷ Det är också sådana intressen som ligger bakom t.ex. naturreservatsbildningar och olika typer av områdesskydd.

Även samhällets behov av mark för anläggande av vägar och andra kommunikationsleder m.m. måste kunna tillgodoses. Vad som är ett angeläget allmänt intresse blir, enligt vad som anges i motiven, ytterst föremål för en politisk värdering, där hänsyn måste tas till vad som är godtagbart från rättssäkerhetssynpunkt i ett modernt och demokratiskt samhälle.²⁸

Även expropriationsändamålen i expropriationslagen ger viss vägledning. Bland dessa märks ändamålen att tillgodose den allmänna fiskevården eller

²⁷ Prop. 1993/94:117 s. 48

²⁸ Prop. 1993/94:117 s. 48

för vetenskapliga undersökningar och försök i fråga om fiske (2 kap. 7 a § ExprL) och att tillgodose väsentligt behov av mark eller anläggning för idrott eller friluftsliv, om marken eller anläggningen är avsedd att hållas tillgänglig för allmänheten (2 kap. 9 § ExprL). Om fiske kan även nämnas att man i tidigare förarbeten bedömt fritidsfisket som av utomordentlig betydelse som en del i samhällets uppgift att skapa ett fritidsutbud som står öppet för alla, och som en av de viktigaste rekreatjonsformerna i vårt land.²⁹

Sekretariatet gör i denna del följande bedömning.

Allmänhetens möjlighet att köpa sig tillgång till fiske och jakt

Tillgången till fiske och jakt är tveklöst en viktig del av livet för många människor, kanske i synnerhet i de norra delarna av Sverige. Detta gäller även för dem som inte kan tillgodose sitt intresse genom ett eget markägande eller genom arrendeavtal på privat mark. I kommitténs möten med fiske- och jaktrörelsen har fjällfisket men framför allt fjälljakten återkommande beskrivits i kulturella termer. Tillgången till fiske och jakt har också beskrivits som avgörande för många t.ex. för val av bostadsort, vilket skulle innebära att det även finns ett företagsekonomiskt och regionalt intresse i förhållande till rekryteringsbehoven bl.a. hos expanderande företag i delar av norra Sverige.

Samtidigt ska sägas att varken fiskebefogenhet eller jaktbefogenhet ingår i allemansrätten. Rådigheten över dessa naturresurser på privat mark ligger som utgångspunkt hos markägaren. Också på mark under statens omedelbara disposition krävs att fisket och jakten har upplåtits för att de ska vara tillåtna. Frågan är alltså om möjligheten att köpa sig tillgång till en begränsad naturresurs är ett angeläget allmänt intresse så som det avses i regeringsformen.

Det kan i det hänseendet noteras följande om hur fiske och jakt bedrivs i Sverige som helhet och särskilt i de berörda länen

När det gäller fritidsfiske räknar man med att det finns ca 2 miljoner fritidsfiskare (varav 25 procent är kvinnor) i Sverige. Motsvarande siffra för jakt är omkring 300 000 jägare i Sverige (varav 6 procent är kvinnor).

²⁹ SOU 1978:75 s. 142 och prop. 1980/81 s. 14

Antalet sålda fiskekort i Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län uppgick under perioden 2017–2021 till ca 9 800 per år i respektive län. Motsvarande siffra för antalet sålda jaktkort var i genomsnitt 6 000 per år. Siffrorna inkluderar såväl dagskort som årskort. Under samma period genererade jaktkortsförsäljningen i genomsnitt ca 15 580 jakt dagar per år i marker belägna i Norrbottens läns fjällsamebyar, ca 11 100 jakt dagar per år i marker belägna i Västerbottens läns fjällsamebyar och ca 15 900 jakt dagar per år i marker belägna i Jämtlands läns fjällsamebyar. Vad gäller fiskekortsförsäljningen har det inte varit möjligt att få fram uppgifter om antalet fiskedagar.

I Jämtlands län såldes omkring 1 600 av jaktkorten till länsbor medan motsvarande siffror för Västerbottens och Norrbottens län var 1 300 respektive 2 300. Satt i relation till befolkningen i åldrarna 18–85 år i respektive län (101 000 invånare i Jämtland, 210 500 invånare i Västerbotten och 196 000 invånare i Norrbotten) innebär det att 1,5 procent, 0,6 procent och 1,2 procent av befolkningen i varje län årligen köpt jaktkort under perioden.

Beträffande fiskekortet såldes i genomsnitt per år 2 050 kort till länsbor i Jämtlands län, 5 350 kort till länsbor i Västerbottens län och 4 210 kort till länsbor i Norrbottens län. Sätts detta i relation till befolkningen i åldrarna 15–85 år i respektive län (105 000 i Jämtland, 218 500 i Västerbotten och 205 000 i Norrbotten) har omkring 2 procent av befolkningen i respektive län årligen köpt fiskekort under perioden.

Siffrorna utgår från att varje jakt- och fiskekortsförsäljning avser separata individer. Enskilda individer torde dock ofta köpa jakt- eller fiskekort vid flera tillfällen varför procentandelen sannolikt kan vara något lägre.

För den grupp som utövar fiske och jakt kan fisket och jakten antas utgöra en grundläggande beståndsdel i hur de vill idka friluftsliv.³⁰ Med tanke på de stora arealer som respektive samebyområde omfattar kan antagligen inte heller en tillgång till fiske och jakt tillgodoses på andra marker i närområdet om tillgången väsentligen skulle minska eller helt upphöra. Samtidigt är det fråga om en begränsad grupp sett till samhället i stort, vilket skulle kunna tala för försiktighet i bedömningen.

³⁰ Jfr prop. 1972:109 s 101–108

I ett rent samhällsekonomiskt perspektiv är en bedömning av ett allmänintresse inte begränsat endast till den det direkt berör. Vid bedömningen ingår även en värdering av vilka nyttor och kostnader som aktiviteten i fråga skapar också för andra än dem som är direkt engagerade i den.

Som exempel kan, när det gäller fiske och jakt, hävdas att vistelse i naturen kan ha positiva effekter på fiskarnas och jägarnas fysiska och psykiska hälsa vilket i förlängningen kan innebära lägre hälso- och sjukvårdskostnader för samhället. Å andra sidan kan det också hävdas att fiske och jakt kan leda till olyckor som innebär högre hälso- och sjukvårdskostnader. Det kan också hävdas att jakten inkräktar på möjligheterna att bedriva andra aktiviteter, såsom annan friluftsvksamhet eller näringsverksamhet inom det område jakten bedrivs, vilket i så fall utgör en kostnad för samhället i stort. Även i viltvårdshänseende kan det finnas samhällsekonomiska faktorer, på så sätt att fritidsjakten bidrar till att hålla viltstammen på en nivå som staten bedömer som lämplig, sett till exempelvis jordbruk, skogsbruk och trafik.

Hur det faktiskt förhåller sig beror på flera faktorer, såväl när det gäller hälsa som när det kommer till annan markanvändning och viltvård. Att närmare utreda fiskets och jaktens nettoeffekt på samhället torde därför vara förenat med svårigheter. Däremot kan antas att det finns faktorer som skulle tala både för en samhällsnytta som emot den.

Sammantaget finner sekretariatet att det finns förutsättningar för att betrakta möjligheten att köpa sig tillgång till fiske respektive jakt som sådana angelägna allmänna intressen som avses i regeringsformen. Det finns dock också utrymme för ett motsatt förhållningssätt. Om allmänhetens tillgång till fiske och jakt kan betraktas som ett sådant angeläget allmänt intresse som avses i regeringsformen är då ytterst en fråga för politisk bedömning.

Förvaltningen av viltstam och fiskbestånd

Förvaltningen av fjällens fiskebestånd och viltstam och i vilken mån denna kan påverkas av vem som hanterar upplåtelseerna av fiske och jakt kräver särskild utredning och analys. Bland annat behöver de beståndsdelar som den nuvarande förvaltningen bygger på, liksom vem som ansvarar för vad, benas ut. Ett arbete med detta pågår inom sekretariatet, med behändigt bistånd från kommitténs länsstyrelse-expert.

Eftersom detta är en mycket viktig del och vi ännu inte är helt i hamn har sekretariatet valt att lämna frågeställningen utestående inför detta sammanträde. Vi planerar i stället för att ägna förvaltningen särskild uppmärksamhet vid internatet i juni. Detta är alltså viktigt att ta med sig – att denna fråga än så länge är utestående.

6.2.2 Proportionalitetsbedömning

6.2.2.1 Allmänhetens tillgång till fiske och jakt

Sekretariatets bedömning: Det finns såväl omständigheter som talar för som omständigheter som talar emot att ett ingrepp i egendomsskyddet genom statligt ianspråktagande av Girjas samebys och eventuella andra samebyars rådgighet över fiske och jakt skulle betraktas som proportionerlig i regeringsformens och Europakonventionens mening.

Det som på principiella grunder särskilt kan ifrågasättas är om ingrepp i egendomsskyddet bör göras för att säkerställa allmänhetens tillgång till fiske och jakt utan att det redan nu kan anses stå klart att samebyarnas rådgighet över fiske och jakt på ett märkbart sätt kommer att försämra tillgången eller förvaltningen. Möjligheten till expropriation utgör i det hänseendet ett starkt begränsat undantag från egendomsskyddet och kan inte antas vara avsett att användas i förebyggande eller föregripande syfte.

Krav på proportionalitet

Det förhållandet att något är att betrakta som ett angeläget allmänt intresse är inte tillräckligt för att exproprierande åtgärder ska kunna vidtas. Både av regeringsformen och Europakonventionens praxis följer att åtgärden också ska vara proportionerlig.

Som har framgått kan en sådan proportionalitetsbedömning göras i tre led.

1. Är det aktuella ingreppet ägnat att tillgodose det avsedda ändamålet (ändamålsenlighet)?
2. Är ingreppet nödvändigt för att uppnå det avsedda ändamålet eller finns likvärdiga, mindre ingripande alternativ (nödvändighet)?

3. Står den fördel som det allmänna vinner i rimlig proportion till den skada som ingreppet förorsakar den enskilde (proportionalitet i strikt mening).

Ändamålsenlighet?

När det gäller ändamålsenligheten skulle ett statligt ianspråktagande av samebyarnas rådighet över fiske och jakt rimligen anses tillgodose det avsedda ändamålet, det vill säga trygga allmänhetens tillgång till fiske och jakt på statligt disponerad mark.

Nödvändig åtgärd?

Frågan blir snarare om expropriation i principiellt hänseende kan anses nödvändig för ändamålet, eller om behovet kan tillgodoses genom mindre ingripande åtgärder.

I denna del gör sekretariatet följande bedömning.

En privat upplåtelse rätt av fiske och jakt på mark under statens omedelbara disposition innebär, om det inte finns några lagstadgade krav på upplåtelse, att hanteringen av upplåtelse ligger utom statlig kontroll. Det kan alltså inte garanteras att upplåtelse kommer att göras till fiskare och jägare, utan samebyn kan välja att avstå från upplåtelse.

Samtidigt kan det på ett principiellt plan ifrågasättas om privat rådighet över en naturresurs bör grundas på utgångspunkten att allmänhetens möjligheter att nyttja resursen per automatik stängs. Närmare till hands ligger förmodligen att beakta incitamenten för rådighetshavaren att ge eller att inte ge andra tillgång till resursen. En utgångspunkt kan då vara att rådighetshavaren kan antas vilja optimera avkastningen av olika möjliga former för markanvändning, t.ex. rennäring, eget fiske, egen jakt och intäkter på grund av upplåtelse.

I det hänseendet kan inledningsvis konstateras att samebyarna har uttryckt ett starkt behov av att kunna begränsa jakt under vissa tider och i vissa områden, t.ex. för att åstadkomma betesro och för att skydda renen under kalvning. Det kan också antas att ju fler andra störningar som finns gentemot renskötseln i ett område, desto större upplevs behovet av att begränsa de störningar samebyn kan kontrollera – i det här fallet fisket och jakten.

Samtidigt har samebyarna framhållit att egen kontroll gör att avlysningar kan göras med större precision, vilket de menar skulle kunna öka framför allt jaktmöjligheterna i förhållande till dagens avlysningar av bestämda områden som enligt vissa byar ibland är större än nödvändigt.

Vid de möten som sekretariatet har haft med samebyarna har vidare signalerats ett behov av att öka populationerna för visst vilt. Det rör framför allt om vilt som kan utgöra föda för rovdjur, och där tillgången till sådant vilt enligt samebyarna har en direkt inverkan på riskerna för att få renar rivna av varg, björn, järv och örn. Enkelt uttryckt – med en god tillgång till vilt menar man att rovdjuren ges tillgång till även annan föda än ren.

Även skyddet för samebymedlemmarnas egen jakt kan antas utgöra ett incitament för de berörda samebyarna att i viss mån begränsa andra jägares jakt.

Sammantaget gör sekretariatet i denna del bedömningen att det är sannolikt att en samisk upplåtelse rätt på marker där länsstyrelsen i dag står för upplåtelseerna skulle medföra i vart fall en viss inskränkning i allmänhetens möjligheter att jaga i förhållande till vad som gäller i dag.

När det gäller fisket är läget mer oklart. Vid kontakter med såväl samebyar som Sportfiskarna framkommer att fisket generellt sett orsakar betydligt färre störningar för renskötseln än jakten. Verksamheten är i regel tystare och man rör sig som utgångspunkt i ett mer begränsat område. Viss skillnad kan dock finnas när det gäller fisketurism av mer kommersiell karaktär, med högre krav på komfort hos deltagarna. Användning av t.ex. skoter, fyrhjuling eller helikopter vid sådan verksamhet medför naturligtvis större risker för störningar för renskötseln än när man rör sig till fots. Sammantaget torde dock fisket rent allmänt vara förenat med mindre risk för störningar än jakten, även om störningar kan förekomma. Samebyarnas eventuella skäl för att begränsa fisket torde snarare handla om i vilken mån samebyarna vill använda vissa vatten för medlemmarnas fiske och andra vatten för en avkastningsmaximerande upplåtelse till t.ex. olika former för fiskecamper eller annat organiserat fiske.

Vilka incitament finns då för att faktiskt upplåta fiske och jakt?

Flera samebyar har betonat att redan dagens upplåtelseintäkter, som dels delas med Samefonden, dels bestämts utifrån andra principer än

marknadsvärde, är av betydelse i en redan ekonomiskt trängd verksamhet. I det hänseendet kan också noteras att förändringar av klimatet ställer ökade krav på stödutfodring och andra åtgärder, vilket ytterligare kan komma att öka behovet av intäkter på grund av annan markanvändning. En upplåtelse där hela intäkten går till samebyn menar samebyarna skulle öka incitamenten för att upplåta jakt i så hög grad det är möjligt med hänsyn till renskötseln.

Ett annat förhållande som återkommande har lyfts av samebyarna rör vikten av att tillhandahålla fiske och jakt för att upprätthålla goda relationer med lokalbefolkningen.

Sammantaget bedömer sekretariatet att det inte är möjligt för en statlig utredning att med bestämdhet säga i vilken omfattning fiske och jakt kommer att upplåtas även fortsättningsvis och i framtiden om rådigheten utan några särskilda statliga krav på verksamheten går över till privata aktörer som samebyarna. Själva rådighetsövergången innebär ju, liksom vid annan privatisering, att staten inte längre har kontroll över egendomen.

Däremot torde man inte heller, utan klara indikationer på det, kunna utgå från det motsatta. I sammanhanget ska noteras att det exempel som finns – Girjas sameby – har valt att fortsätta upplåta fiske och jakt efter Girjasdomen. Omständigheten att samebyn flyttade starten för ripjakten med hänvisning till renskötseln påverkar inte förhållandet att de fortsatta upplåtelseerna kan ses som något som talar emot antagandet att en övergång av rådigheten genomgående kommer att leda till betydande begränsningar i allmänhetens tillgång till fiske eller jakt.

Däremot kan det finnas skäl att anta att tillgången till jakt, och möjligen även till fiske, kommer att bli föremål för vissa begränsningar i förhållande till om staten hade hanterat upplåtelseerna. Hur stora dessa begränsningar blir kan skilja sig mellan olika områden beroende på de olika samebyarnas förutsättningar för rennäringen. Att tillgången ska vara exakt densamma som vid statlig upplåtelse kan dock rimligen inte krävas för att skydda egendomsskyddade rättigheter från expropriation eller andra sådana förfoganden. Vissa inskränkningar i förhållande till dagens läge torde få accepteras. Det kan i det sammanhanget också noteras att även länsstyrelserna, där de har rådighet över upplåtelseerna, kan ändra upplåtelseperioder om det bedöms som motiverat av hänsyn till renskötseln.

Inte heller kan det garanteras att kostnaden för fisket och jakten hålls på samma nivå av ett vinstdrivande företag som när staten står för tillhandahållandet. Det kan emellertid i principiellt hänseende ifrågasättas om ansvaret för allmänhetens tillgång till en viss verksamhet mot en kostnad som understiger marknadsvärdet för tjänsten kan eller bör läggas på en privat aktör. Skulle en marknadsprissättning medföra att allmänhetens tillgång till fiske och jakt begränsas torde det snarare vara upp till det allmänna att bedöma om det finns skäl att på ett eller annat sätt subventionera verksamheten, än att den ska exproprieras.

Det kan också noteras att redan bedömningen att upplåtelseätten utgör en civilrättsligt skyddad rättighet innebär att även en expropriation ska kompenseras, inte bara med den avgift som staten bedömer som rimlig i förhållande till allmänhetens tillgång till fiske och jakt, utan utifrån ett beräknat marknadsvärde (se avsnitt 6.2.3). Oavsett om samebyn upplåter eller om staten tar upplåtelseätten i anspråk kommer staten alltså ha att bedöma en eventuell subvention av allmänhetens fiske och jakt.

Sammantaget bedömer sekretariatet att det visserligen finns omständigheter som kan komma att påverka omfattningen av allmänhetens tillgång till fiske och jakt på berörda områden. Incitamenten för samebyarna att upplåta fiske och jakt talar dock emot att det allmänna redan på förhand kan utgå från att tillgången kommer att påverkas på ett sådant sätt att det är nödvändigt för staten att i förebyggande syfte besluta om en så ingripande åtgärd som att ta rådgigheten i anspråk. Ett sådant förfarande skulle innebära ett ianspråktagande för säkerhets skull, något som kan ifrågasättas både på ett principiellt plan och i konstitutionellt hänseende.

Skulle utvecklingen däremot gå mot att en eller flera samebyar väljer att över tid helt strypa allmänhetens tillgång till fiske och jakt, eller begränsa fisket och jakten på ett sätt som gör att man inte längre kan tala om en allmänhetens tillgång till fiske och jakt, kan man komma i ett annat läge. Samma sak om en eller flera samebyar allvarligt brister i administrationen av upplåtelseerna.

Det kan ifrågasättas om ett statligt ianspråktagande av rådgigheten i ett sådant läge kan vidtas i förhållande till alla berörda samebyar, eller om en bedömning måste göras för samebyarna var för sig. I det hänseendet ska

påpekas att egendomsskyddet är en enskild rättighet, inte en kollektiv, vilket i principiellt hänseende kan utgöra skäl för en prövning sameby för sameby.

Proportionalitet i strikt mening

Även om en åtgärd bedöms vara av ett angeläget intresse, ändamålsenlig och nödvändig krävs att åtgärden i strikt hänseende också är proportionerlig. En sådan proportionalitetsavvägning innebär ytterst att den enskildes och det allmännas intressen ställs mot varandra.

När det gäller den nu aktuella avvägningssituationen har Högsta domstolen, som framgått av avsnitt 5.3.3, i Girjasdomen gjort uttalanden som är av mer generell art.

Ett sådant uttalande rör vad Högsta domstolen framhåller beträffande målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § sjätte stycket regeringsformen. Där föreskrivs att det samiska folkets och etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas.

Även om bestämmelsen inte självständigt ger några rättigheter uttalar Högsta domstolen att stadgandet ändå kan få viss materiell betydelse vid sådan rättstillämpning där det är fråga om att väga olika faktorer mot varandra. Högsta domstolen uttalar vidare att samernas intresse av att kunna vidmakthålla sin kultur, däribland renskötseln, vid en sådan avvägning ska tillmätas särskild vikt.³¹

Dessa uttalanden är alltså inte specifikt knutna till den frågeställning som var föremål för prövning i Girjasdomen. I stället berör uttalandena i mer allmänna termer vilken materiell betydelse regeringsformens målsättningsstadgande kan få i en avvägningssituation. Det kan antas att motsvarande förhållningssätt skulle antas vid en rättslig prövning även i andra avvägningssituationer avseende samiska rättigheter.

Som har framgått av avsnitt 5.3.3 gör Högsta domstolen därtill uttalanden om folkrättens betydelse vid tolkningen av gällande rätt. I det hänseendet uttalar Högsta domstolen att det är naturligt att folkrättsliga principer, det vill säga bindande sedvanerätt, ges betydelse vid tolkningen av gällande rätt,

³¹ Se Girjasdomen p. 92

även om något införlivande genom lagstiftning inte har skett.³² Även detta behöver beaktas vid tolkning av gällande rätt – i det här fallet egendomsskyddets utrymme för expropriation eller något annat sådant förfogande.

Av det sagda följer att en bedömning av allmänintresset alltså inte kan göras isolerad till majoritetsbefolkningens behov och intressen. Även behovet och intresset hos samebyn och dess medlemmar måste tillmätas betydelse, liksom behov och intressen hos den samiska befolkningen i övrigt.

Vad ligger då i vågskålarna?

Som har redogjorts för under avsnitt 6.2.1 torde det finnas utrymme att betrakta allmänhetens tillgång till fiske och jakt som ett angeläget allmänt intresse. En sådan klassificering av fisket och jakten skulle i sig utgöra ett tungt vägande skäl för åtgärder i syfte att säkerställa denna tillgång.

Därtill utgör de marker som står under statens omedelbara disposition den absoluta merparten av den mark där fjällfiske och fjälljakt kan bedrivas. Med en rådighet över fiske och jakt hos samebyn följer därmed att den som vill fiska eller jaga i närområdet skulle ha att vända sig till samebyn. Samebyn skulle i det hänseendet i princip ha en monopolställning i närområdet.

Möjligen skulle den som vill köpa fjällfiske eller fjälljakt kunna vända sig till en annan sameby. Samebyarna bedriver ju sinsemellan konkurrerande verksamheter. Det förutsätter dock dels att det finns angränsande samebyar som upplåter fiske och jakt, dels att fisket och jakten finns inom rimliga avstånd. Det torde inte kunna utgöra ett allmänt och över tid gällande antagande.

Dessa förhållanden får vägas mot betydelsen av kontroll över fiske och jakt på de egna renbetesmarkerna för den samiska renskötselkulturen och -näringsen.

I denna del kan inledningsvis sägas att det inte torde finnas någon anledning att ifrågasätta samebyarnas egen inställning att fisket och jakten utgör en grundläggande del i den samiska renskötselkulturen. Historiskt sett har både fisket och jakten varit av mycket stor betydelse, såväl för den egna

³² Se a.a. p. 94

överlevnaden som för inkomster genom försäljning av skinn, kött och fisk. Fisket och jakten innefattar också traditionella metoder som förs vidare mellan generationerna, vilket också det gör dem till en del av det samiska kulturarvet.

Med det sagt innebär dock ett statligt övertagande av rådigheten över fisket och jakten inte att samebymedlemmarnas möjligheter att fiska och jaga i sig tas i anspråk. Även med dagens statliga upplåtelser har samebymedlemmarna en grundläggande fiske- och jakträtt. Denna kan visserligen påverkas av de upplåtelser som staten gör till andra, men upplåtelseerna kan inte sägas påverka samebymedlemmarnas fiske och jakt på ett sätt som medför ett hot mot fisket och jakten som en del i den samiska renskötselkulturen.

Vilken betydelse har då rådigheten på ett mer övergripande plan i förhållande till samiska markrättigheter?

Vid denna frågeställning torde det inte vara utan betydelse att ett urfolks kultur, inbegripet deras markrättigheter, tillmäts särskild betydelse i folkrätten. Att ta i anspråk en så grundläggande del i markrättigheterna som rådigheten över fiske och jakt på egna renbetesområden skulle sannolikt betraktas som en ingripande åtgärd i folkrättsligt hänseende (se avsnitt 5.3).

Det är dock inte självklart att detta per automatik innebär att åtgärden ska betraktas som oproportionerlig i konstitutionell mening. Det torde i det hänseendet vara möjligt att argumentera för att rådighetsförhållandena under en lång tid varit på det sätt som skulle åstadkommas genom ett statligt ianspråktagande och att detta inte kan anses ha hotat samisk renskötselkultur eller på annat sätt allvarligt inskränkt samiska markrättigheter. Mot detta kan dock argumenteras för att statens upplåtelser under lång tid varit rättsstridiga och att en expropriation eller något annat sådant förfogande, när samebyarna nu efter en mycket lång tids hävdande av sina rättigheter till slut ges rätt, skulle vara särskilt allvarligt. Och att ett sådant förfarande sett i ljuset av detta är svårt att förena med regeringsformens målsättningsstadgande om att det samiska folkets och etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas.

Det är enligt sekretariatet svårt att bedöma vilket av dessa förhållningssätt som kan antas få genomslag vid en eventuell domstolsprövning. Det framstår också i övrigt som svårprognosticerat hur utfallet av en

proportionalitetsavvägning i strikt mening skulle kunna bli vid en prövning i domstol.

När det slutligen gäller Europakonventionens proportionalitetskrav finns det också skäl för att iaktta en viss försiktighet. Å ena sidan kan noteras att Europakonventionen i hög grad lämnar till de nationella rättsordningarna att bestämma i vilken mån expropriation eller något annat sådant förfogande kan godtas och att det som enligt praxis särskilt tillmäts betydelse vid proportionalitetsavvägningen är om skälig ersättning har utgått för egendomsöverföringen. Å andra sidan torde urfolksaspekten inte sakna betydelse heller vid en prövning enligt Europakonventionens regler. Ett statligt ianspråktagande av i ett urfolks rätt att själv råda över sin egendom kan i det hänseendet uppfattas som tvivelaktigt om det sker för säkerhets skull, innan ett allmänt intresse kunnat konstateras ha trätts förnär.

Förvaltningen av viltstam och fiskbestånd

Sekretariatet kommer återkomma med en analys avseende förvaltningen inför internatet i juni, se avsnitt 6.2.1.

6.2.3 Ersättning vid ett statligt ianspråktagande av samebyarnas rådighet

Sekretariatets bedömning: Ett statligt ianspråktagande av Girjas och eventuella andra samebyars rådighet över fiske och jakt skulle behöva ersättas utifrån grunder som fastställs i lag.

Ersättningen skulle behöva utgå dels från en beräkning av uppskattat marknadsvärde för rättigheterna, dels från en beräkning av uppskattad skada för renskötelsen.

Eftersom marknadsvärdet för upplåtelser kan skilja sig väsentligt mellan samebyarna torde en schablon inte kunna göras för renbetesområdena i stort. Hänsyn behöver i stället tas till skiftande lokala förhållanden.

Skulle kommittén bedöma att det finns utrymme och skäl för ett ianspråktagande av samebyns rådighet över fisket och jakten ska detta ianspråktagande, som framgått, ersättas fullt ut. De närmare grunderna för ersättningen ska bestämmas i lag.

De grundläggande bestämmelserna om ersättning för alla former av markåtkomst, rådighetsinskränkningar och miljöskador finns i

expropriationslagen. Även speciallagstiftningen hänvisar dit, även om det i speciallagarna ibland finns undantag från vissa av expropriationslagens regler. För att undersöka hur en ersättning skulle beräknas är det därför lämpligt att utgå från expropriationslagens ersättningssystem.

En grundläggande princip i expropriationslagen är att ersättning utgår för en *ekonomisk skada* av åtgärden. Med detta menas att skadan ska vara objektivt mätbar. En annan princip är den om *orubbad förmögenhetsställning*; sakägarens ekonomiska ställning efter åtgärden ska vara densamma som om åtgärden inte hade ägt rum.³³

Vid en expropriation utgår ersättning för förlust av marknadsvärde och för övriga ekonomiska skador som en sakägare drabbas av till följd av expropriationen. Därutöver görs ett schablon tillägg med 25 procent på den del av ersättningen som avser en marknadsvärdesförlust.³⁴ Det är ofta inte möjligt att ens med den mest fullständiga utredning komma fram till ett exakt värde vid värdering av expropriationsskador, utan bara till vissa gränser inom vilket värdet bör anses ligga. I sådana fall får ersättningen uppskattas till ett skäligt belopp.³⁵

Vilka delar i en ersättning för ett ianspråktagande av samebyarnas rådighet som hör till förlust av marknadsvärde eller övriga ekonomiska skador, samt hur dessa skador sannolikt skulle värderas, är komplicerat och kräver en omfattande analys. I denna promemoria finns inte utrymme till det. Här ges därför endast en översiktlig redogörelse. Skulle kommittén vilja gå vidare med den här handlingslinjen krävs en mer omfattande juridisk och ekonomisk analys, där värdebegrepp och värdering i allmänhet och fastighetsvärdering i synnerhet behöver beskrivas.

Kort kan sägas att vid ett ianspråktagande av en samebys rådighet över fiske och jakt så skulle samebyn ha rätt till ersättning för uteblivna upplåtelseintäkter, både när det gäller upplåtelse till medlemmarna och till andra. En minst lika viktig del för samebyarna är dock den uteblivna kontrollen över de störningar som framför allt jakten kan orsaka för

³³ Sjödin m.fl., Markåtkomst och ersättning, 3 U, Norstedts juridik, s. 67 (från den senare nämnda principen finns vissa undantag)

³⁴ 4 kap. 1 § expropriationslagen

³⁵ Jfr Sjödin m.fl., Markåtkomst och ersättning, 3 U, Norstedts juridik, s. 69

renskötsel. Denna del skulle också behöva ersättas. Båda dessa delar behandlas nedan.

Ersättning för uteblivna intäkter

Att beräkna en engångsersättning för ett övertagande av rådigheten över fiske och jakt är förenat med svårigheter. Närmare till hands ligger förmodligen en ersättningsmodell som bygger på en indexuppräknad ersättning för de upplåtelser som staten gör. Det skulle också öppna för att rådigheten går tillbaka till samebyn om staten inte längre ser skäl att mot ersättning hantera upplåtelseerna.

På vilka grunder kan då en sådan ersättning beräknas?

Den som vill jaga i ett renbetesområde måste i dagsläget dels ha löst ett jaktkort, dels betala en avgift till länsstyrelsen. Att länsstyrelserna ska ta ut en avgift följer av rennäringslagen.³⁶ Inkomsten fördelas i lika delar mellan Samefonden och den sameby som har sina marker på jaktområdet.³⁷ Därutöver tar länsstyrelsen ut en avgift för administration, viltvård och jaktbevakning.³⁸

Upplåtelseavgiften som länsstyrelserna tar ut är inte beräknad på marknadsmässiga grunder. Den är i stället satt utifrån en nivå som ska möjliggöra för gemene man att fiska och jaga.³⁹

Ett ianspråktagande av samebyarnas rådighet med innebörden att länsstyrelserna även fortsättningsvis upplåter fiske och jakt skulle därför rimligen inte kunna ersättas endast genom att upplåtelseavgiften betalas ut till berörda samebyar. I stället krävs en marknadsmässig värdering baserad på utbud och efterfrågan och med jämförande analyser av kommersiell jakt på privat mark. För att inte behöva värdera rådigheten över fiske och jakt även sett till framtida generationers förlust skulle förmodligen en löpande, indexuppräknad ersättning ligga närmast till hands. Den frågan behöver dock, om det blir aktuellt, bli föremål för ytterligare analys.

³⁶ Se 34 § första stycket rennäringslagen

³⁷ Se 6 § rennäringsförordningen

³⁸ Se 7 § rennäringsförordningen

³⁹ Prop. 1992/93:32 s. 147

Eftersom det är fråga om mycket stora markområden som dessutom kan skilja sig väsentligen åt framstår det vidare som högst tveksamt att en schablon för ersättning kan bestämmas för områdena i stort. En sådan ordning skulle typiskt sett innebära att samebyar med mer attraktiva marker underkompenseras och tvärtom. Eftersom egendomsskyddet är individuellt och inte kollektivt kan en sådan ordning ifrågasättas i konstitutionellt hänseende.

I sammanhanget finns slutligen skäl att också nämna det förhållandet att Girjas sameby själv har valt att lägga avgiften för upplåtelse av småviltsjakt på en nivå som motsvarar länsstyrelsens upplåtelseavgift. Man har alltså valt att lägga sig på en nivå som kan antas vara lägre än marknadsvärdet.

Detta torde inte påverka att en ersättning vid ett eventuellt ianspråktagande av råidigheten ska beräknas utifrån ett uppskattat marknadsvärde. Samebyns upplåtelse rätt innefattar naturligtvis manöverutrymmet att justera upp avgiften för att öka sina intäkter.

Ersättning för utebliven kontroll över fisket och jakten

Samebyarna har genomgående anfört att det huvudsakliga skälet till att upplåtelsefrågan är viktig för dem inte handlar om att de vill ha ersättning för upplåtelse utan om att de vill kunna kontrollera och begränsa de störningar som fiske och jakt innebär för renskötseln. De har konsekvent beskrivit den delen av upplåtelse rätten som den viktigaste.

Utöver att samebyarna skulle behöva ersättas för själva upplåtelseintäkterna så skulle de också ha rätt till ersättning för den eventuella skada för renskötseln som den förlorade kontrollen över fiske och jakt medför.

Ersättningen skulle alltså behöva motsvara skillnaden mellan ett system där samebyn har full kontroll över fiske och jakt jämfört med dagens system där samebyn har en möjlighet att påverka upplåtelse rna, men där länsstyrelsen fattar beslut.⁴⁰ Det som ska ersättas är alltså den värdeminskning som följer av det statliga ianspråktagandets effekter för markens användning.

⁴⁰ Länsstyrelsernas prövning görs i förhållande till om upplåtelse rna innebär en olägenhet av någon betydelse för renskötseln eller kan ske utan besvärande intrång i sameby medlemmarnas rätt till fiske och jakt, dvs. enligt 3 § första stycket första punkten rennäringsförordningen och 32 § andra stycket rennäringslagen

En sådan ersättning är svår att beräkna, kanske ännu svårare att beräkna än ersättningen för uteblivna intäkter. Det finns nämligen inga liknande företagsskador, det vill säga inga liknande värderingsobjekt, att jämföra med vid en marknadsvärdesanalys. Sannolikt skulle det behöva göras skönsmässiga bedömningar baserade på hur många upplåtelser som över tid äger rum i de olika samebyarnas områden. Liksom vid ersättningen för uteblivna intäkter skulle värderingen sannolikt inte kunna göras likadan för hela området i stort, eftersom störningarna för samebyarna ser olika ut.

6.2.4 Sammanfattning av bedömningen av egendomsskyddet

Sekretariatets bedömning i fråga om hur ett ingrepp i samebyarnas rådighet över fiske och jakt genom krav på upplåtelse på statligt disponerad mark kan sammanfattas enligt följande.

Allmänhetens tillgång till fiske och jakt

- En god förvaltning av den svenska viltstammen och de svenska fiskbestånden får anses utgöra ett sådant angeläget allmänt intresse som avses i regeringsformen.
- Huruvida allmänhetens tillgång till fiske och jakt också kan betraktas som ett angeläget allmänt intresse som avses i regeringsformen är ytterst en fråga för politisk bedömning. Det torde finnas rättsligt utrymme för en bedömning i båda riktningarna.
- Åtgärden att ta samebyarnas rådighet över fiske och jakt i anspråk för statlig upplåtelse skulle tillgodose ändamålet att ge allmänheten tillgång till fiske och jakt.
- Nödvändigheten av ett statligt ianspråktagande kan ifrågasättas. I det hänseendet kan det på ett generellt plan antas att allmänhetens tillgång till fiske och jakt i viss mån kommer att begränsas om samebyarna tillerkänns rätten att upplåta fiske och jakt. Det har dock inte framkommit skäl som ger anledning att genomgående utgå från att allmänhetens tillgång till fiske och jakt kommer att begränsas avsevärt eller till och med upphöra om upplåtelse rättigheterna övergår till samebyarna.
- När det gäller proportionaliteten i strikt mening finns det på ett generellt plan både omständigheter som talar för och omständigheter

som talar emot att ett statligt ianspråktagande av samebyarnas rådighet över fisket och jakten kan förenas med regeringsformens krav. Det är svårt att säga vilken av dessa omständigheter som skulle anses väga tyngst vid en rättslig prövning.

- Prisfrågan bedöms sakna betydelse vid proportionalitetsbedömningen. Anser staten att fiske och jakt, för att tillgodose allmänhetens behov, ska erbjudas utifrån en viss prisnivå torde staten ha att kompensera samebyn för mellanskillnaden upp till marknadsvärdet. Det gäller oavsett om det sker som en subvention i förhållande till samebyns upplåtelse eller som ersättning för ianspråktagandet.
- Med den principiella utgångspunkten att staten inte bör använda egendomsskyddets utrymme för expropriation och andra former av ianspråktagande av egendom för säkerhets skull, och utifrån att egendomsskyddet är individuellt och inte kollektivt, kan en för renbetesområdena övergripande bedömning i fråga om nödvändigheten i ett statligt ianspråktagande ifrågasättas. Bedömningen av om åtgärden krävs för att säkerställa allmänhetens tillgång till fiske och jakt torde i stället behöva göras sameby för sameby.
- På motsvarande sätt torde ersättningen vid eventuellt statligt ianspråktagande av samebyns rådighet behöva avgöras utifrån den enskilda samebyns markförhållanden och inte för områdena i stort.

Förvaltningen av viltstam och fiskbestånd

Sekretariatet kommer återkomma med en analys avseende förvaltningen inför internatet i juni, se avsnitt 6.2.1.

6.3 Diskrimineringsförbudet

Sekretariatets bedömning: Övervägande skäl talar för att ett statligt ianspråktagande av Girjas och eventuella andra samebyars rådighet över fiske och jakt i fjällen skulle kunna motiveras av sakliga förhållanden som inte kommer i konflikt med regeringsformens eller Europakonventionens diskrimineringsförbud. I skogslandet är det betydligt mer tveksamt.

Eftersom ett statligt ianspråktagande av samebyarnas rådighet över fiske och jakt skulle träffa samebyarna specifikt uppkommer frågan om en sådan reglering skulle vara förenlig med regeringsformens och Europakonventionens diskrimineringsförbud. Åtgärden träffar ju inte några andra fiske- eller jakträttsinnehavare.

Högsta domstolen har i Skattefällsdomen och Girjasdomen prövat om rennäringslagens upplåtelseförbud är förenligt med regeringsformens diskrimineringsförbud. I bägge domarna har prövningen dock handlat om upplåtelseförbud i förhållande till rättigheter som vilar på administrativ grund och inte om upplåtelseförbud i förhållande till hävdvunna rättigheter. Ingen av domarna bedöms därför ge någon direkt ledning i den nu behandlade frågan (se PM 21 – *Några tolkningsfrågor avseende Girjasdomen och Skattefällsdomen*). I Girjasdomen antyder Högsta domstolen dock att ett förbud för samebyn att upplåta fiske och jakt skulle kunna strida mot diskrimineringsförbudet, i vart fall om det grundas på en uppfattning om att samebyarna inte själva förmår hantera upplåtelseerna.⁴¹

Sekretariatet gör följande bedömning.

Som har framgått av avsnitt 4.1 får enligt regeringsformen lag eller annan författning inte innebära att någon missgynnas därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till bl.a. etniskt ursprung. Liknande regler finns i Europakonventionen, även om konventionens förbud endast gäller i förhållande till de rättigheter som följer av konventionen (däribland egendomsskyddet).

Grundfrågan blir om ett statligt övertagande av en samebys upplåtelse rätt kan anses missgynna samer i förhållande till andra folkgrupper. Bedömningen får göras genom en jämförelse med den behandling som en annan grupp (enligt regeringsformen en majoritetsgrupp) skulle antas få i en motsvarande situation.

En naturlig jämförelse blir i första hand andra rättighetsinnehavare till fiske och jakt, det vill säga privata markägares rådighet över fiske och jakt.

Som har framgått är grunden för inställningen att staten bör ges rådighet över fiske och jakt på berörd mark att fisket och jakten utgör ett allmänt

⁴¹ Se p. 96 i Girjasdomen

intresse. Frågan blir i diskrimineringshänseende varför detta allmänna intresse ska tillgodoses endast genom ianspråktagande av samebyarnas markrättigheter.

Sekretariatet uppfattar att det finns tre omständigheter som kan sägas särskilja samebyarnas rådighet från andra jakträttsinnehavares, företrädesvis privata markägares.

1. Samebyarnas rådighet hänför sig till mark under statens omedelbara disposition.
2. Staten har hanterat upplåtelseerna under lång tid, när det gäller småvilt sedan småviltsjaktreformen 1993 och för annat vilt betydligt längre. Det innebär att såväl lokalbefolkning som tillresta fiskare och jägare har inrättat sig efter detta.
3. När det gäller fjällfisket och fjälljakten innebär det förhållandet att de privata markägarna i fjällkedjan är få och äger förhållandevis små fastigheter att samebyarna i praktiken får monopol på fjällfiske och fjälljakt.

När det gäller den första punkten kan anföras att den mark som står under statens omedelbara disposition är en gemensam resurs som medborgarna bör kunna nyttja på samma villkor. Det är också fråga om mycket stora, sammanhängande områden.

Mot detta kan anföras att marken genom uppkomsten av urminnes hävd inte i detta hänseende utgör eller har utgjort en allmän resurs. Bedöms det finnas skäl till en återgång till det läge som rådde innan staten förlorade sin rådighet över fisket och jakten kan hävdas att detsamma möjligen borde gälla även annan mark i fjällområdet som staten helt eller delvis har förlorat rådigheten över (genom marköverföring eller uppkomst av hävd för annan). Den bärande synpunkten skulle då vara att alla som härleder någon rätt till mark som ursprungligen stått under statens disposition ska behandlas lika för att en diskriminering ska undvikas.

I anslutning till ett sådant synsätt kan hävdas att samebyns egendom – renskötselrätten – redan utan intrång från fiske- och jaktutövare är mer utsatt än vad andra privata rättighetshavare behöver acceptera. Renskötseln är föremål för flera typer av intrång och påverkan och de kumulativa

effekterna är ofta betydande. Det kan utifrån det perspektivet hävdas att, sett till renskötseln som urfolkskultur, ett frångående av samebyns kontroll över fiske och jakt skulle vara att betrakta som särskilt ingripande.

När det gäller den andra punkten – statens långvariga hantering av upplåtelser – innebär en bedömning att samebyn på grund av urminnes hävd har rätt att upplåta fiske och jakt att statens upplåtelser har gjorts utan att staten haft rätt till det. Det kan på principiella grunder ifrågasättas om ett sådant förhållande ska kunna användas som argument till nackdel för samebyn vid en diskrimineringsbedömning. I den mån många kan ha inrättat sig efter denna ordning är rättsverkan av detta i princip begränsad till frågan om hävden har brutits (se om detta Girjasdomen p. 215).

När det gäller den tredje punkten – monopol över fjälljakt och fjällfiske – kan följande konstateras.

I fjällkedjan är de privata markägarna förhållandevis få. Markområdena i privat ägo är också begränsade till sin yta. Innebörden är att fjällfiske och fjälljakt företrädesvis bedrivs på statligt disponerad mark. Med en rådighet över fiske och jakt hos samebyn följer därmed att den som vill fiska eller jaga i närområdet har att vända sig till samebyn. Samebyn innehar i princip monopol på fjällfiske och fjälljakt i närområdet.

Den som vill köpa fjälljakt eller fjällfiske skulle möjligen kunna vända sig till en annan sameby. Samebyarna bedriver ju sinsemellan konkurrerande verksamheter. Det förutsätter dock dels att det finns angränsande samebyar som upplåter fiske och jakt, dels att fisket och jakten finns inom rimliga avstånd. Med hänsyn till de markområden som är i fråga torde detta inte vara något som kan förutsättas.

Med hänsyn till det angivna bedömer sekretariatet att ett statligt ianspråktagande av samebyarnas rådighet som motiveras utifrån den tredje punkten inte torde kunna ses som diskriminerande i regeringsformens och Europakonventionens mening. Det ska dock sägas att det förutsätter att fjällfisket och fjälljakten betraktas som så pass speciellt i förhållande till annat fiske och annan jakt att det finns skäl för särbehandling. Annars hamnar man tillbaka i punkterna ett och två, som i diskrimineringshänseende får betraktas som betydligt mer tveksamma i förhållande till ett sådant ingrepp i egendomsskyddet som behandlas i denna promemoria.

När det däremot gäller fiske och jakt utanför fjällkedjan kan motsvarande som enligt tredje punkten inte göras gällande. I det hänseendet är det förhållandet att den som vill fiska och jaga utanför fjällen redan i dag, särskilt sett till landet som helhet, närmast uteslutande är hänvisad till privata upplåtelser. Ett statligt ianspråktagande av upplåtelseätten som träffar mark i skogslandet framstår, om den endast riktas mot samebyarna, som mer tveksam i diskrimineringshänseende.

Förvaltningen av viltstam och fiskbestånd

Sekretariatet kommer återkomma med en analys avseende förvaltningen inför internatet i juni, se avsnitt 6.2.1.

6.4 Folkrätten

Sekretariatets bedömning: Det finns en påtaglig risk för att Sverige skulle anses bryta mot bindande folkrättslig sedvanerätt om staten tar samebyarnas rådighet över fiske och jakt i anspråk på mark under statens omedelbara disposition.

När det gäller den folkrättsliga bedömningen har sekretariatet, som angetts, tagit särskilt hjälp av kommitténs folkrättsexpert Ove Bring. I avsnitt 5.3.4 sammanfattas hans slutsatser. Av dessa följer att han bedömer att sedvanerätten på det folkrättsliga området innefattar ett direkt förbud mot expropriation av ett urfolks upparbetade rättigheter om en sådan är (1) specifikt riktad mot urfolksgruppen och (2) specifikt riktad mot urfolkets upparbetade rättigheter. Hans slutsats utifrån detta är att Sverige genom att expropriera samebyarnas rådighet över fiske och jakt skulle göra sig skyldigt till överträdelse av folkrätten. Bring har klargjort att hans slutsats gäller oavsett om en expropriation skulle ske under viss tid mot löpande ersättning eller om det skulle vara fråga om expropriation på evig tid mot engångsersättning. Brings slutsatser framstår som mycket väl underbyggda.

Brings slutsatser innebär inte att expropriation eller liknande ianspråktaganden av ett urfolks rättigheter alltid är att betrakta som olovliga. Däremot får åtgärden inte få vara specifikt riktad mot urfolksgruppen och dennas upparbetade rättigheter. Det innebär att rennäringslagens utrymme för utsläckande av rättigheter⁴² kan tillämpas t.ex. om det sker som ett led i

⁴² 26 § rennäringslagen

anläggning av en väg eller säkerställande av ett försvarsintresse som inte specifikt rör den samiska rättigheten.

Vid bedömningen kan finnas skäl att snegla också på norsk rättstillämpning.

I avsnitt 5.3.1 refereras den s.k. Fosendomen. I domen, som rörde koncession och expropriation för utbyggnad av två vindkraftsparker i det norska renbetesområdet, fann Høyesterett att det finns situationer då en avvägning mellan det allmänna intresset och samebyns intresse överhuvudtaget inte blir aktuell – när fråga är om hot mot ett urfolks kulturutövning. Tröskeln för vad som kan betraktas som ett sådant hot lade dock Høyesterett högt, med hänvisning till människorättskommitténs praxis. I målet handlade det om en åtgärd som innebar att berörda siidor (en siida är enligt den norska reindriftsloven en grupp renägare som utövar renskötsel tillsammans på bestämda arealer, 51 § reindriftsloven) i princip inte skulle kunna bedriva traditionell, nomadisk renskötsel. Något allmängiltigt förbud mot inskränkningar av upparbetade rättigheter diskuterades inte.

Sekretariatet gör bedömningen att ett statligt ianspråktagande av rådigheten över fiske och jakt inte kan anses innefatta ett hot mot den samiska renskötselkulturen. Statlig kontroll över rådigheten frántar inte samebymedlemmarna deras egen rätt att fiska och jaga.

En samlad bedömning ska dock göras. Det bör då beaktas att det är fråga om ett generellt ianspråktagande – inte om att en rättighet tas i anspråk för ett specifikt, avgränsat område. Åtgärden skulle dessutom, som den beskrivs i handlingslinjepromemorian, riktas endast mot samebyarna och endast gentemot samiska upparbetade rättigheter. Andra rättighetshavare, t.ex. privata markägare, skulle inte träffas. Det förhållandet att en sådan åtgärd skulle komma som svar på en framgång i domstol som tillerkänts samebyn efter en mångårig process – ett domstolsutslag som dessutom innebär att staten orättfärdigt och under lång tid har tagit på sig rådigheten över samiska markrättigheter – bör vägas in.

Med beaktande av det som angetts ovan landar sekretariatet i slutsatsen att risken är påtaglig för att Sverige skulle anses bryta mot för Sverige bindande folkrättslig sedvanerätt vid ett statligt ianspråktagande av samebyarnas rådighet över fiske och jakt.

Förvaltningen av viltstam och fiskbestånd

Sekretariatet kommer återkomma med en analys avseende förvaltningen inför internatet i juni, se avsnitt 6.2.1.

6.5 Blir det någon skillnad beroende på vilken myndighet som upplåter?

I dagsläget upplåter länsstyrelserna fiske och jakt. Det har dock framförts från vissa håll att ett statligt ianspråktagande av samebyarnas rådgivning över fisket och jakten borde innebära att det i stället blir Sametinget som ges uppgiften att upplåta fiske och jakt.

Det finns skäl att beröra i vilken mån en sådan ordning skulle påverka bedömningarna enligt ovan.

Sametinget, som invigdes 1993, bildades i syfte att förbättra de svenska samernas möjligheter att som ursprungsfolk bevara och utveckla sin kultur. Sametingets övergripande mål är enligt sametingslagen att verka för en levande samisk kultur och ta initiativ till verksamheter och föreslå åtgärder som främjar denna kultur.

Sametinget är både en statlig myndighet och ett samiskt parlament med folkvalda ledamöter. Sametinget som parlament utövar dock inte något faktiskt självbestämmande, utan kan ses som ett rådgivande organ. Sametinget som myndighet är expertmyndighet för samiska frågor och har också vissa förvaltningsuppgifter som följer av lag eller förordning. Sametinget har även med stöd av bemyndiganden viss föreskriftsrätt. Föreskrifterna beslutas i plenum.

Skulle upplåtelseätten läggas på Sametinget skulle det sannolikt innebära att Sametingets politiska del beslutar om närmare föreskrifter och allmänna råd rörande upplåtelser av fiske och jakt på berörd mark, medan myndighetssidan administrerar upplåtelseerna och fattar beslut utifrån föreskrifterna och villkoren.

Som nämnts i PM 6 – *Sveriges skyldigheter enligt folkrätten* har Sverige fått flera rekommendationer om att stärka Sametingets roll och möjligheter till inflytande. Exempelvis har FN:s kommitté för sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter uttryckt oro över Sametingets begränsade befogenheter i frågor som rör markrättigheter. Även den rådgivande kommittén om

ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter har i upprepade rekommendationer uttryckt att Sametingets status och roll behöver utvecklas. FN:s särskilda rapportör för urfolks rättigheter har också lyft fram behovet av att stärka Sametingets självständighet som självstyrande organ, liksom Sametingets möjligheter till verkligt inflytande i allt beslutsfattande som påverkar det samiska folket. I det sammanhanget har regeringen rekommenderats att tillsammans med Sametinget överväga fler områden där Sametinget kan få ökad eller till och med ensam beslutanderätt.

Detta kan tala för att ett ianspråktagande i vart fall i folkrättsligt hänseende skulle uppfattas som acceptabelt om beslutsfattandet läggs hos Sametinget.

Det förutsätter dock i så fall att ianspråktagandet görs beroende av att den myndighet som rent faktiskt tar över och även fortsättningsvis har rådigheten över fisket och jakten är just Sametinget. Det vill säga att rådigheten inte kan överföras till någon annan myndighet utan att den återgår till samebyn om riksdag eller regering av ett eller annat skäl bedömer att Sametinget inte bör administrera upplåtelseerna.

Det grundläggande kravet på att ett statligt ianspråktagande av en samebys fiske- och jakträtt ska vara lagligen tillåtet måste dock uppfyllas oberoende av vilket organ inom staten som tar över rådigheten.

7. Övergripande om möjliga konsekvenser av handlingsalternativet

7.1 Genomförbarhet

Ska samebyarnas rådighet över jakt och fiske tas i anspråk för statlig upplåtelse måste detta ske antingen direkt genom lag eller genom ett myndighetsbeslut. Naturlig instans för myndighetsbeslut om statligt ianspråktagande skulle vara regeringen. Så är det nuvarande inlösensutrymmet i rennäringslagen formulerat. Eftersom besluten skulle riktas mot enskilda – samebyarna – och avse deras civila rättigheter skulle respektive sameby i så fall kunna vända sig till Högsta förvaltningsdomstolen med en ansökan om rättsprövning av beslutet.⁴³ Högsta förvaltningsdomstolen har vid en sådan prövning att bedöma om beslutet strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har angett eller som klart framgår av omständigheterna. Om så är fallet ska beslutet upphävas.

Med tanke på handlingsalternativets ingripande karaktär får det tas för visst att samebyarna skulle ta tillvara sin rätt till överprövning genom rättsprövningsinstitutet. Sekretariatets bedömning är, utifrån den rättsliga analysen ovan, att det finns en risk för att besluten skulle betraktas som grundlagsstridiga vid prövningen. Konsekvensen skulle i så fall bli att de upphävs.

Gör Högsta förvaltningsdomstolen en annan bedömning har samebyarna en möjlighet att klaga till Europadomstolen. Europadomstolen utgör inte någon överinstans till svenska domstolar och kan inte upphäva beslut som fattats inom den svenska statsförvaltningen. Däremot kan Europadomstolen utdöma skadestånd vid en medlemsstats brott mot Europakonventionen. Europarådet följer också löpande medlemsstaternas uppföljning och hantering av mot staterna fällande domar. Sverige brukar vara mån om att följa Europadomstolens domar och Europarådets rekommendationer.

Sammanfattningsvis bedömer sekretariatet att övervägande skäl talar för att ett regeringsbeslut om statligt ianspråktagande av samebyarnas rådighet över fiske och jakt inte skulle bestå vid en rättslig prövning. Övervägande skäl talar snarare i motsatt riktning. Konsekvensanalysen nedan utgår dock från att besluten genomförs och består.

⁴³ Se 1 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut

7.2 Förvaltning av viltstam och fiskbestånd

I samtliga handlingslinjepromemorior kommer en redovisning behöva göras av förvaltningen av fjällens viltstam och fiskbestånd och i vilken mån denna påverkas av vem som hanterar upplåtelseerna av fiske och jakt.

Detta kräver en analys av de beståndsdelar som bygger upp rådande reglering av förvaltningen av viltstam och fiskbestånd, liksom av vem som ansvarar för vad. Ett arbete med detta pågår inom sekretariatet, med behändigt bistånd från kommitténs länsstyrelse-expert. Eftersom detta är en mycket viktig del och vi ännu inte är helt i hamn har sekretariatet valt att lämna denna del utestående inför detta sammanträde. Vi planerar i stället för att ägna förvaltningen särskild uppmärksamhet vid internatet i juni.

7.3 Länsstyrelserna

Som har nämnts är det i dagsläget länsstyrelserna som upplåter fiske och jakt på av staten direkt disponerad mark. Om staten skulle överta rådigheten över fisket och jakten från samebyarna, är ett alternativ att länsstyrelserna åter görs till ansvarig myndighet för upplåtelseerna. Detta skulle återställa den ordning som rent faktiskt förelåg före Girjasdomen. Förutsatt att villkoren för upplåtelser inte ändras, kan länsstyrelserna i så fall förväntas hantera upplåtelseerna ungefär på samma sätt som tidigare. Eftersom länsstyrelserna är självständigt beslutande myndigheter kan tillämpningen även fortsättningsvis antas skilja sig mellan länen.

Som nämnts har det från vissa håll framförts att ett statligt ianspråktagande av samebyarnas rådighet över fisket och jakten borde innebära att det i stället blir Sametinget som ges uppgiften att upplåta fiske och jakt. I ett sådant scenario skulle länsstyrelserna alltså inte ha något ansvar för förvaltningen av upplåtelseerna.

7.4 Samebyarna

Handlingsalternativet skulle innebära att Girjas och eventuella andra samebyars rådighet över fiske och jakt tas i anspråk av staten mot ersättning.

Betesro

I förhållande till Handlingsalternativ 2 om en ”ren” kodifiering av Girjas och eventuella andra samebyars rådighet över fiske och jakt, skulle Handlingsalternativ 2.6 innebära att berörda samebyar förlorar möjligheten att genom rådigheten över upplåtelser kunna kontrollera och begränsa

störningar som fiske och jakt innebär för renskötseln. Som noterats i avsnittet om ersättningsberäkning ovan har samebyarna genomgående anfört att det huvudsakliga skälet till att upplåtelsefrågan är viktig för dem handlar om just att kunna kontrollera och begränsa de störningar som fiske och jakt innebär för renskötseln.

Hur stor förlusten av kontroll skulle bli beror på vilka villkor som skulle gälla för upplåtelser efter statens ianspråktagande. Som nämnts skulle de kunna motsvara dagens bestämmelser i rennäringslagen, men tänkbart är också att andra villkor skulle föreskrivas. Hur stora skillnaderna för samebyarna blir skulle bli mot såväl dagens läge, som jämfört med att samebyarna skulle ha rådighet över fiske och jakt, beror alltså på den närmare regleringen för upplåtelseerna.

Om länsstyrelserna skulle åläggas ansvaret med villkor motsvarande dagens reglering, kan upplåtelseerna förväntas ske enligt samma mönster som i dagsläget. Det är dock inte självklart att villkoren behöver utformas på samma sätt. Justeringar skulle t.ex. kunna göras för att öka samebyarnas inflytande över jakt dagar, avlysningar m.m. Utan ett ställningstagande till vad som så fall skulle vara lämpliga villkor, sett till dagens förhållanden, är det inte möjligt att göra en klar prognos kring konsekvenserna för betesron.

I det sammanhanget kan erinras om vad som från samebyarna uttryckts om dessa principer och länsstyrelsens nuvarande upplåtelser. Det har uttryckts att rennäringslagens nu gällande regler är alltför otydliga. Därmed lämnas enligt byarna alltför stort utrymme för tolkning för att renarnas behov av betesro ska tillgodoses. Länsstyrelsernas tillämpning uppfattas som alltför restriktiv, långsam och oförutsebar. Även skillnaderna i tillämpning mellan de berörda länsstyrelserna kritiserar. Om länsstyrelsernas ges ansvaret för upplåtelseerna med villkor motsvarande de som gäller i dag, kommer ovanstående kritik sannolikt kvarstå.

Som nämnts är det också tänkbart att en annan myndighet åläggs upplåtelseansvaret. Sametinget har särskilt lyfts som en möjlig upplåtelsemyndighet. Det kan också tänkas att handlingsalternativet innefattar att villkoren för upplåtelser och avlysningar ändras. T.ex. skulle, som nämnts, samebyarnas makt när det gäller avlysningar kunna stärkas.

Handlingsalternativet innebär att samebyarna skulle ersättas för förluster som det statliga ianspråktagandet innebär. Som behandlats i avsnittet om

ersättning kan ersättningsberäkningen förväntas blir svår och värderingen av förlusterna skulle sannolikt behöva göras sameby för sameby och inte för området i stort, eftersom samebyarnas störningar av fiske och jakt ser olika ut. Det är därmed svårt att göra några generella antaganden om ersättning.

Eget fiske och egen jakt

En rådighet över fiske och jakt innefattar utrymme att själv bestämma under vilka förutsättningar andra får fiska och jaga. En variabel i detta kan vara det egna fisket och den egna jakten. I ett scenario där Girjas och eventuella andra samebyars rådighet över fiske och jakt kodifieras, kan samebyn välja att först prioritera det egna fisket och den egna jakten för att därefter upplåta till andra.

Ett statligt ianspråktagande av rådigheten över fiske och jakt innebär att berörda samebyar förlorar möjligheten att själv styra över detta genom upplåtelse. De faktiska möjligheterna för hänsyn till samebymedlemmarnas eget fiske och egen jakt beror i stället på hur villkoren för statens upplåtelse formuleras.

7.5 Andra eventuella rättighetshavare

I Girjasdomen prövades endast samebyns rätt gentemot staten på den berörda marken. I debatten har återkommande lyfts att det kan finnas även andra rättighetshavare på marken.

Allmänt kan sägas att det kollektiv som kan hävda en civilrättsligt grundad rättighet på markerna begränsas till samebyn, vilket handlar om samebyns rättsliga konstruktion. Gruppen fiskare eller gruppen jägare kan inte som kollektiv på motsvarande sätt i rättsligt hänseende göra gällande några rättigheter.

En aspekt i sammanhanget är också att den urminnes hävd som tillämpats i Girjasdomen är en rätt av ett speciellt slag; förutsättningarna för att tillämpa rättsinstitutet har utvecklats med beaktande av principer för skydd av urfolk. Den typ av urminnes hävd som tillämpats är därför inte helt jämförbar med de förutsättningar för urminnes hävd som andra markanvändare kan behöva påvisa.

Det utesluter dock inte att det kan finnas enskilda fiskare eller jägare, såväl samer utanför samebyarna som andra, vars förfäder har upparbetat en fiske-

eller jakträtt genom urminnes hävd. Det är inte heller uteslutet att förutsättningarna för att tillämpa rättsinstitutet skulle kunna komma att utvecklas och anpassas till den kulturhistoriska kontext som gäller för dem. Detta gäller oavsett om länsstyrelsen eller någon annan upplåter fiske och jakt.

Nu behandlad handlingslinje innebär inte att sådana eventuella andra rättigheter utsläcks. Den som genom historisk dokumentation kan visa att han eller hon har en sådan upparbetad rätt kan fortfarande göra rätten gällande. En sådan rätt fastställs i så fall genom ett tvistemålsförfarande i domstol. Staten har då, motsvarande vad som nu gäller Girjas och eventuella andra samebyar, att ta ställning till om det finns skäl att vidta åtgärder med anledning av den konstaterade rätten.

Det kan dock noteras att enskilda under länsstyrelsernas administration av upplåtelser endast i mycket begränsad omfattning har hävdad enskild rätt till fiske och jakt, vilket kan ha att göra med att möjligheterna att även utan en fastställd rätt bedriva fiske och jakt rimligen kan påverka incitamenten för att inleda en process till fastställande av en eventuell hävdvunnen rätt.

Särskilt om samer utanför samebyarna

När det gäller samer utanför samebyarna kan följande särskilt noteras.

Rennäringslagen innebär i sin nuvarande utformning att renskötselrätten, inbegripet de fiske- och jakträttigheter som ingår i renskötselrätten, i praktiken tillkommer samebyn och dess medlemmar. Kommittén har i utredningens nästa del att analysera om en rätt till fiske och jakt även tillkommer de samer som inte är medlemmar i samebyar. Denna frågeställning ska alltså inte bedömas inom ramen för delbetänkandet.

Handlingslinje 2.5 innebär därmed att de faktiska förutsättningarna för fiske och jakt även fortsättningsvis blir desamma för samer utanför samebyarna som för som andra fiskare och jägare utan medlemskap i en sameby, se nedan.

Säkerställa viltstammens storlek

Vid de möten som sekretariatet har haft med samebyarna har signalerats att man ser ett behov av att öka populationerna för visst vilt. Det handlar framför allt om vilt som kan utgöra föda för rovdjur, och där tillgången till

sådant vilt enligt samebyarna har en direkt inverkan på riskerna för att få renar rivna av varg, björn, järv och örn. Enkelt uttryckt – med en god tillgång till vilt har rovdjuren tillgång till även annan föda än ren.

Med en kontroll över upplåtelseerna menar samebyarna att man bättre kan kontrollera viltpopulationerna. Med ett statligt ianspråktagande av rådigheten över fiske och jakt skulle berörda samebyar inte ha denna möjlighet.

I detta sammanhang ska dock noteras att bestämmelserna i fråga om sådant vilt som kan orsaka skador på skogs- och lantbruk – företrädesvis älg – inte ensidigt ligger hos samebyn, även om samebyn skulle ha rådighet över fiske och jakt. Skulle älgstammen öka på ett sätt som gör att den medför allvarlig skada särskilt på bl.a. gröda, skog eller annan egendom kan länsstyrelsen med stöd av jaktförordningen besluta om skydds jakt.⁴⁴ Det kommer finnas skäl att återkomma till frågan om skydds jakt vid den större översynen av förvaltningen av viltstam och fiskebestånd inför kommitténs sammanträde i juni.

Intäkter från upplåtelser

I dagsläget delas upplåtelseintäkterna från länsstyrelsernas upplåtelser i lika delar mellan berörd sameby och Samefonden. I ett scenario där Girjas och andra eventuella samebyars rådighet över fiske och jakt kodifieras är en naturlig följd att inkomsterna av sålda upplåtelser i sin helhet tillfaller samebyn (se PM 24). Det nu behandlade handlingsalternativet innebär att intäkterna från upplåtelser som efter statens ianspråktagande görs av länsstyrelserna eller annan myndighet, tillfaller staten.

Handlingsalternativet innebär samtidigt att samebyarna skulle ersättas för uteblivna upplåtelseintäkter. Som behandlats i avsnittet om ersättning skulle en ersättningsberäkning sannolikt behöva utgå från en marknadsmässig värdering baserad på utbud och efterfrågan och med jämförande analyser av kommersiellt fiske och jakt på privat mark. För att inte behöva värdera rådigheten över fiske och jakt även sett till framtida generationers förlust skulle förmodligen en löpande, indexuppräknad ersättning ligga närmast till hands. Den frågan behöver dock, om det blir aktuellt, bli föremål för ytterligare analys.

⁴⁴ Se 23 a § jaktförordningen (1987:905).

Sannolikt skulle värderingen vidare behöva göras sameby för sameby och inte för området i stort, eftersom det är fråga om mycket stora markområden som dessutom kan skilja sig väsentligen åt när det gäller attraktivitet ur fiske- och jaktsynpunkt. Det är därmed svårt att göra några generella antaganden om ersättningsnivåer.

7.6 Fiskare och jägare som inte är medlemmar i samebyn

Möjligheterna att fiska och jaga

Ett statligt ianspråktagande av Girjas och eventuella andra samebyars rådighet över fiske och jakt innebär att upplåtelseerna på mark under statens omedelbara disposition skulle ligga inom statlig kontroll. Det skulle motsvara den faktiska rådighet som staten utövar genom länsstyrelserna idag, förutom på Girjas byområde. Handlingslinjen skulle på så sätt tillgodose det tydliga önskemål som framförts från framför allt jägarrörelsen om att staten ska fortsätta förvalta upplåtelseerna.

Som påpekats kan det inte förutsättas att allmänhetens möjligheter till fiske och jakt väsentligen skulle inskränkas om i stället samebyarna tillerkänns upplåtelseätten. Möjligheterna att fiska och jaga skulle i ett sådant scenario beror på hur samebyarna skulle välja att agera. Från fiske- och jaktrörelsen har framförts att ett sådant scenario dock skapar en oförutsebarhet kring fisket och jakten. Med en statlig förvaltning skulle det kunna garanteras att upplåtelse kommer att göras till fiskare och jägare utanför samebyarna.

Det är samtidigt inte givet att de närmare villkoren för fiske- och jaktupplåtelse skulle vara utformade på exakt samma vis som i dag. Som nämnts skulle lagstiftaren kunna överväga förändringar av hänsyn till det rättsläge som bedöms föreligga. T.ex. skulle viss förstärkning av samebyarnas inflytande i fråga om jaktdagar och avlysningar kunna övervägas. Det är i slutändan en politisk fråga.

Sammanfattningsvis skulle de närmare konsekvenserna i fråga om möjligheterna att fiska och jaga för fiskare och jägare utanför samebyar bero på hur staten väljer att utforma villkoren och regleringen kring upplåtelse.

Särskilt om kostnader för att fiska och jaga

En statlig förvaltning av fiske- och jaktupplåtelse skulle innebära att staten bestämmer prisnivåer för sålda fiske- och jaktkort.

I statens intresse av att kunna ge allmänheten tillgång till fjällfiske och fjälljakt ligger att det skulle behöva övervägas om prissättningen bör bestämmas efter samma principer som i dagsläget, det vill säga beräknas utifrån andra parametrar än det rena marknadsvärdet. I grunden handlar frågeställningen om den marknadsmässiga ersättningen för ianspråktagandet av samebyarnas egendom bör utgöra en kostnad för staten eller läggas på konsumenterna.

Förutsebarhet

Handlingsalternativet skulle innebära en övergripande förutsägbarhet för fiskare och jägare utanför samebyarna, på så sätt att det i och med statlig förvaltning kan garanteras att upplåtelse kommer att göras till dessa grupper. När det gäller kostnadsbilden beror denna på hur staten väljer att agera, se ovan.

Med det sagt är det inte givet att de närmare villkoren för fisket och jakten skulle lämnas helt oförändrade i förhållande till dagsläget. Den aspekten har berörts i flera sammanhang i det föregående, och inverkar även på frågan om förutsebarhet.

Inom jägarkåren framhålls särskilt man rent allmänt uppfattar uttrycket betesro som väldigt luddigt. Om en eventuell reglering ska vila på utgångspunkten om goda förutsättningar för att trygga renens betesro efterfrågas en tydligare definition grundad på vetenskapliga rön.

7.7 Näringslivet

Förutsättningarna för att rekrytera arbetskraft

Under utredningen har det aktiva friluftslivet med fiske och jakt i flera sammanhang och från flera håll beskrivits som grundläggande för att industrier, skogsbruk och annat lokalt näringsliv i norra Sverige ska kunna rekrytera och behålla arbetskraft.

Sekretariatet har inte kunnat finna några undersökningar av hur den upplevda livskvaliteten påverkas av tillgången till fiske och jakt, eller i vilken grad sådan tillgång påverkar valet av bostadsort. En sådan undersökning är inte heller möjlig att göra inom ramen för en utredning. Tillförlitliga resultat förutsätter t.ex. utvärdering över tid för att få information om hur förändringar i upplåtelseätten påverkar tillgången till fiske och jakt och, i sin

tur, företagens rekryteringsmöjligheter. Det finns vidare andra faktorer än möjligheterna till fiske och jakt som kan påverka valet av bostadsort och vara effekter man behöver kontrollera för (t.ex. arbetsmarknadens storlek och diversifiering, boendekostnader, utbildningsmöjligheter, tillgång till service, tillgång till orörd natur utan fiske- eller jaktutövning).

Det är alltså i skrivande stund inte möjligt att veta sig i företagsekonomiskt eller nationalekonomiskt hänseende närmare värdera vilken inverkan allmänhetens tillgång till fiske och jakt har på näringslivets möjligheter att rekrytera och behålla kompetens. Det innebär dock inte att det finns skäl att bortse från att en sådan inverkan, trots bristande mätbarhet, kan vara en betydelsefull faktor. Sekretariatet har fått en del tips från expertgruppen och avser att undersöka denna faktor vidare.

Handlingsalternativ 2.5 innebär att staten även fortsättningsvis utövar kontroll över upplåtelser av fiske och jakt. På så sätt bedöms handlingsalternativet inte ha några omedelbara konsekvenser för näringslivet i detta hänseende jämfört med dagsläget. En annan sak är att möjligheterna till fiske och jakt kan påverkas beroende på vilka närmare villkor för upplåtelser av fiske och jakt som staten kan komma att föreskriva.

Särskilt om fiske- och jaktturism

Ett statligt ianspråktagande innebär en fortsatt statlig kontroll över upplåtelseerna. Med tanke på statens intresse av att kunna tillhandahålla fiske och jakt i fjällen till allmänheten är det sannolikt att upplåtelser även fortsättningsvis skulle ske för turismändamål.

Särskilt om älgjaktens betydelse för skogsindustrin

Från skogsindustrins håll har lyfts att en del i regleringen av älgstammen handlar om att hålla älgpopulationen på en nivå som begränsar omfattningen av betesskador inom skogsbruket. I dagsläget är det framför allt länsstyrelserna som ansvarar för detta, vilket bland annat hanteras genom tilldelning av kvoter.

Eftersom handlingslinjen innebär att staten även fortsättningsvis hanterar upplåtelser och kvotssystem, bedöms den inte innebära några omedelbara konsekvenser för älgjakten i förhållande till dagens situation, och därmed inte heller för skogsindustrin i detta hänseende.

7.8 Samefonden

Handlingslinjen innebär att Samefonden inte längre får någon del i intäkterna för upplåtelse av fiske och småviltsjakt i Lappland. Som har framgått i PM 20 – *Så fungerar Samefonden*, kom närmare två tredjedelar av Samefondens intäkter under åren 2016 till 2020 från upplåtelse.

Ett bortfall av upplåtelseintäkterna skulle alltså innebära ett betydande tapp i Samefondens medel och därmed påverka Samefondens verksamhet betydligt. Om några kompenserande åtgärder inte vidtas innebär det t.ex. mindre medel till samiska kulturändamål, underhåll av vissa renskötselaneläggningar och för andra projekt där fondstyrelsen fattar beslut efter ansökan.

7.9 Löpande upplåtelse på mark under statens omedelbara disposition

På mark under statens omedelbara disposition löper i vissa fall fleråriga avtal om upplåtelse av framför allt jakt. Sådana avtal kan ha ingåtts av länsstyrelserna eller av Naturvårdsverket eller Fortifikationsverket när det gäller mark som ägs av dessa myndigheter. I kommitténs uppdrag för det första delbetänkandet ligger att analysera vad en ensamrätt till upplåtelse av fiske och jakt får för konsekvenser för statens avtal om nyttjanderättsupplåtelse inom berörda områden.

Det statliga ianspråkandet av samebyars upplåtelse rätt skulle innebära att den faktiska situationen vore densamma som i dag, på så sätt att upplåtelse rna fortsatt skulle ligga inom statens kontroll.

Visserligen innebär handlingslinjen en ny rättslig grund för statens upplåtelse. Handlingslinjen innefattar ju att Girjas och eventuella andra samebyars ensamrätt som bedöms föreligga i juridiskt hänseende erkänns i lag, men att denna rätt därefter ianspråkats av staten. Det är således samebyarnas upplåtelse rätt som ligger i botten, varför avtal ingångna av staten före ianspråkandet skulle kunna ifrågasättas. Efter statens ianspråkande borde dock eventuella brister i det hänseendet kunna betraktas som läkta.

Skulle en annan myndighet eller organisation än tidigare ta över ansvaret för upplåtelse rna, bör partsbyte kunna ske på upplåtarsidan.

7.10 Fortifikationsverkets mark

Fortifikationsverket äger och förvaltar fastigheter avsedda för försvarsändamål. Myndighetens förvaltning och utvecklingen av detta fastighetsbestånd ska vara ändamålsenligt i förhållande till totalförsvarets behov.

Ett par relativt sett mindre områden av den mark som Renmarkskommittén utreder ägs och förvaltas av Fortifikationsverket. Inom dessa områden bedriver Försvarsmakten och andra myndigheter med koppling till försvarets (försvarsmyndigheter)⁴⁵ verksamhet.

I dagsläget upplåter länsstyrelserna fiske och jakt i Fortifikationsverkets områden när det gäller mark ovan odlingsgränsen, medan Fortifikationsverket upplåter fiske och jakt på mark mellan odlingsgränsen och lappmarksgränsen. Fortifikationsverkets upplåtelser sker i de flesta fall genom ettåriga avtal med etablerade lokala fiske- och jaktlag. I de områden som berörs av delbetänkandet finns för närvarande inga upplåtelser som endast avser fiske, utan fisket inkluderas i vissa fall i de befintliga tecknade jaktavtalen. I avtalen föreskrivs att försvarsmyndigheterna har företräde till områdena. Det erinras också om att försvarsmyndigheterna kan avlysa områden enligt skyddslagen och att fiske/jakt då inte får utövas. Ytterligare förbehåll för jakt och fiske kan finnas i upplåtelseavtalen till skydd för försvarsmyndigheternas verksamhet samt för Fortifikationsverkets egen förvaltning, för att Fortifikationsverket ska kunna tillhandahålla ändamålsenliga fastigheter för totalförsvaret.

Om det statliga ianspråktagandet av samebyars upplåtelse rätt skulle innebära att det även fortsättningsvis är länsstyrelserna respektive Fortifikationsverket som upplåter fiske och jakt på den nu aktuella marken, kan handlingsalternativet förväntas inte ha några särskilda konsekvenser för denna mark jämfört med dagsläget.

Överförs upplåtelse rätten på Sametinget eller någon annan myndighet kan det, med tanke på de förbehåll som i dagsläget görs i upplåtelseavtalen för att säkerställa skyddet för försvarsmyndigheternas verksamheter, behöva tillses att motsvarande skydd ges även vid den ”nya” myndighetens eller organisationens upplåtelser. Frågan blir i denna del densamma som om

⁴⁵ Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt och Totalförsvarets forskningsinstitut

upplåtelseätten skulle tillerkännas samebyarna. avtalsförbehåll för att säkerställa skyddet för försvarsmyndigheternas verksamheter.

Frågan om löpande avtal har behandlats i avsnitt 7.9.

7.11 Naturskyddsområden och nationalparker

Naturvårdsverket är en stor markägare i de områden som Renmarkskommittén utreder. Merparten av denna mark är skyddad som nationalparker eller naturreservat.

Nationalparker kan endast inrättas på statligt ägd mark.⁴⁶ I nationalparksområden kan det finnas fastigheter som under någon period varit i privat ägo men som sedan köpts tillbaka av staten. Hur sådan mark ska bedömas rättsligt är inte givet, eftersom det är osäkert vad den tillfälliga privatiseringen kan ha för betydelse för en upparbetad ensamrätt. I PM 18 har föreslagits, med hänsyn till att det rör sig om i sammanhanget begränsade arealer, att marken behandlas på samma sätt som den mark som alltid varit i statlig ägo, det vill säga att ingen särskild åtskillnad görs för sådan mark i delbetänkandet. Förslaget grundar sig på praktiska överväganden och innefattar eller föregriper inte någon rättslig bedömning.

Inom det stora flertalet naturreservat görs inga större inskränkningar i möjligheten att fiska eller jaga. Det finns dock vissa undantag för jakten i somliga fall. För nationalparkerna gäller föreskrifter med begränsningar av fiske och jakt som bedrivs av andra än samebymedlemmar.

På delar av Naturvårdsverkets mark sköter länsstyrelserna upplåtelser, men på andra delar är det myndigheten själv som förvaltar eventuella upplåtelser av fiske och jakt. Det kan vara avtal som löper på ett år, fem år eller i vissa fall tio år. Dessutom förekommer kortare upplåtelsetider. Det förekommer även att Naturvårdsverket köpt fastigheter av skogsbolag, men skrivit avtal med bolaget om att bolaget behåller jakträtten på marken. Sådana avtal löper som regel i tio år, varefter de förlängs med fem år i taget om de inte sägs upp.

Om det statliga ianspråktagandet av samebyars upplåtelseätt skulle innebära att det även fortsättningsvis är Naturvårdsverket som upplåter fiske och jakt

⁴⁶ 7 kap. 2 § miljöbalken

på den nu aktuella marken, kan handlingsalternativet förväntas inte ha några särskilda konsekvenser för denna mark jämfört med dagsläget.

Frågan om löpande avtal har behandlats i avsnitt 7.9 ovan.

7.12 Kostnader för staten

Handlingsalternativet innebär att berörda samebyar behöver ersättas för förluster och förlorade upplåtelseintäkter som det statliga ianspråktagandet innebär. Som behandlats i avsnittet om ersättning kan ersättningsberäkningen förväntas innefatta vissa utmaningar. Värderingen av förlusterna och förlorade intäkter skulle sannolikt också behöva göras sameby för sameby och inte för området i stort, eftersom förhållandena i de olika samebyarna ser olika ut. Det är därmed svårt att göra några generella antaganden om ersättning. Att det skulle vara fråga om betydande belopp står dock klart. Med en eventuell subvention av upplåtelseerna i förhållande till allmänheten blir kostnaderna också naturligtvis större

7.13 Övriga konsekvenser

Särskilt om lokala spänningar

En gemensam nämnare vid de kontakter sekretariatet haft är oron för de spänningar som finns med anledning av den nuvarande situationen. Lokala jägare vittnar om framflyttade samiska positioner och minskad vilja hos samebyarna till samförstånd efter Girjasdomen. Girjas och andra samebyar vittnar å sin sida om ökad rasism och en påtaglig ökning av hat och hot, såväl under domstolsprocessen som i anslutning till att Girjasdomen meddelades. Efter en lugnare period upplevs från båda håll att spänningarna åter har ökat sedan Renmarkskommittén tillsattes.

Handlingslinjen kan antas leda till starka reaktioner inom samebyarna. Att först kodifiera samebyars rådighet över fiske och jakt för att därefter ianspråkta densamma kan uppfattas som ett stort svek från statens sida, och då särskild sett i ljuset av historien. Att staten preventivt väljer att ta rådigheten i anspråk kan också uppfattas som att staten nedvärderar eller misstror samebyarnas förmåga att själva administrera upplåtelse och att förfoga över fisket och jakten på ett godtagbart sätt. Den försoningsprocess som ska ske inom ramen för den aviserade sanningskommissionen kan antas påverkas.

Från fiske- och jaktrörelsen kan handlingslinjen uppfattas som en vinst, som i sig kan tona ner konfliktläget. Beroende på hur villkoren för statens upplåtelser utformas, är det dock inte givet att alternativet skulle uppfattas som en full vinst. Frågan om avlysningar kvarstår också som ett möjligt konfliktområde, som dessutom återkommer varje säsong.

Slutligen kan sägas att statens företrädare vid samtliga handlingslinjer kan påverka konfliktläget, såväl lokalt som regionalt. Centrala makthavare kan genom sitt agerande och sätt att framföra kritik eller stöd i olika hänseenden spä på motsättningar likväl som gjuta olja på vågorna.

SEKRETARIATSUNDERLAG