



Renmarkskommittén

N 2021:02

Huvudsekreterare

Lisa Englund Krafft

lisa.englund.krafft@regeringskansliet.se

PM 30 – Handlingslinje 2.6: lagstadgat krav på samebyarna att upplåta

Innehåll

1. Rättsliga utgångspunkter	3
2. Handlingslinje 2.6.....	4
3. Om kontraheringsplikt	5
5. Handlingslinjens konstitutionella innebörd	6
6. Gällande rätt	7
7. Sekretariatets analys	8
7.1 Egendomsskyddet	8
7.1.1 Angeläget allmänt intresse	8
7.1.2 Proportionalitetsbedömning.....	9
7.1.3 Ersättning vid ingrepp i samebyarnas rådighet över fiske och jakt	14
7.1.4 Sammanfattning av bedömningen av egendomsskyddet.....	16
7.2 Näringsfriheten.....	17
7.3 Diskrimineringsförbudet	18
7.4 Folkrätten	21
8. Övergripande om möjliga konsekvenser av handlingsalternativet	23
8.1 Förvaltning av viltstam och fiskbestånd	23
8.2 Samebyarna	23
8.3 Andra eventuella rättighetsinnehavare	25
8.4 Fiskare och jägare som inte är medlemmar i samebyn.....	26
8.5 Näringslivet	27
8.6 Samefonden.....	29
8.7 Löpande upplåtelser på mark under statens omedelbara disposition	30
8.8 Fortifikationsverkets mark	30

8.9 Naturskyddsområden och nationalparker.....	32
8.10 Kostnader för staten.....	34
8.11 Övriga konsekvenser	35

SEKRETARIATSUNDERLAG

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 2.6

Handlingslinjens innebörd:

På mark under statens omedelbara disposition där utredningen bedömer att samebyarna har en hävdvunnen ensamrätt gentemot staten att upplåta fiske och jakt kodifieras denna rätt i rennäringslagen.

Samtidigt införs krav i lag på samebyarna att upplåta fiske och jakt.

Handlingslinje 2.6. innebär, liksom den ”rena” Handlingslinje 2, att de rättigheter som i juridiskt hänseende bedöms föreligga kommer till uttryck i lag.

Samtidigt ställs krav i lag på samebyarna att upplåta fiske och jakt. Lagtekniskt handlar det alltså om en kontraheringsplikt – det vill säga ett undantag från avtalsrättens huvudregel om avtalsfrihet genom en skyldighet att sluta avtal.

De närmare detaljerna i handlingsalternativet beror på hur kontraheringsplikten utformas och hur långtgående krav som i detta sammanhang ställs på samebyarna. Det skulle t.ex. kunna vara fråga om krav beträffande under vilka tidsperioder upplåtelser som huvudregel ska ske, vilka som ska kunna köpa jakt- och fiskekort (även andra än ortsbor?), eller till vilket pris upplåtelser ska ske (t.ex. genom ett krav på skälighet eller viss angiven prisnivå).

3. Om kontraheringsplikt

En allmän utgångspunkt på det civilrättsliga området är avtalsfrihet – det vill säga en frihet att bestämma med vem man vill gå avtal och vilka avtalsvillkor som ska gälla för avtalet.

Avtalsfriheten är dock inte obegränsad. Ett exempel på en inskränkning i avtalsfriheten är så kallad kontraheringsplikt. Innebörden av en sådan plikt är att den som tillhandahåller en vara eller en tjänst inte får vägra att ingå avtal utan saklig grund. Kontraheringsplikt kan också innefatta begränsningar i rätten att avbryta, säga upp eller ändra i villkoren för avtalet.

Kontraheringsplikter aktualiseras ofta när den som tillhandahåller en tjänst, produkt eller liknande intar en monopolställning, eller när verksamheten som bedrivs är tillståndspliktig. Även olika typer av skyddshänsyn kan motivera en kontraheringsplikt.

På arbetsmarknadens område kan noteras företrädesrätt till återanställning och på bostadsmarknaden finns krav på att under vissa förhållanden förlänga bostadshyresavtal. Även rätt till medlemskap i en fackförening, avtal för telekommunikation och försäkringstagares rätt till försäkring kan omfattas av en kontraheringsplikt.¹

Andra motiv som kan ligga bakom en kontraheringsplikt kan vara behovet av att tillgodose en planmässig hushållning av knappa resurser (gäller t.ex. jaktvårdsområden och vattenreglering), intresset av att enskilda ges möjlighet att nyttja naturtillgångar eller andra tillgångar (t.ex. gruvor och tvångslicenser till patent) och intresset av att marknaden fungerar tillfredställande.²

¹ Adlercreutz m.fl., Avtal, Norstedts juridik, Juno version 15, s. 23

² Victorin, SvJT 1976 s. 436, s. 449 f.

5. Handlingslinjens konstitutionella innebörd

I denna promemoria behandlas bl.a. de konstitutionella och folkrättsliga förutsättningarna för en kontraheringsplikt för de samebyar som bedöms ha en ensamrätt till fiske- och jaktupplåtelser på åretruntmarker under statens omedelbara disposition.

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

Renskötselrätten och den därmed sammanhörande rätten till fiske och jakt är, som framgått av PM 5 – *Egendomsskyddet 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 rådhjuten över fisket och småviltsjakten (innefattande en ensamrätt gentemot staten till upplåtelser) skyddas som egendom. Skyddet grundas inte på rennäringslagen utan på urminnes hävd.

Handlingslinje 2.6 innebär krav på samebyarna att upplåta fiske och jakt genom kontraheringsplikt.

I förhållande till regeringsformens egendomsskydd utgör en kontraheringsplikt som utgångspunkt inte något intrång i egendomsskyddet. En skyldighet att inom en näringsverksamhet erbjuda sina varor eller tjänster till någon som man annars inte skulle ha avtalat med ses inte som att staten tar näringsidkarens förmögenhetsmassa i anspråk.

När det gäller en kontraheringsplikt gentemot samebyar finns dock omständigheter som utmärker sig. I grunden handlar det om att samebyn har en egendomsskyddad rättighet – en bruksrätt – som det inte är självklart att samebyn vill använda för upplåtelse av fiske och jakt; eller i vart fall inte i den utsträckning staten anser påkallat. Det handlar alltså inte om att samebyn utan kontraheringsplikten skulle ha upplåtit sin nyttjanderätt till någon annan, utan om att samebyn helt eller delvis, av ett eller annat skäl, hade kunnat begränsa sina upplåtelser till samebyns medlemmar. Därigenom kan kontraheringsplikten anses utgöra en inskränkning i egendomsskyddet som behöver bedömas utifrån regeringsformens krav.

6. Gällande rätt

För en redovisning av gällande rätt avseende regeringsformens och Europakonventionens egendomsskydd, regeringsformens diskrimineringsförbud samt folkrättsliga instrument och sedvanerätt, se PM 29 – *Handlingslinje 2.5: statligt ianspråktagande av samebyarnas upplåtelse rätt.*

SEKRETARIATSUNDERLAG

7. Sekretariatets analys

7.1 Egendomsskyddet

7.1.1 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.

Allmänhetens möjlighet att köpa sig tillgång till fiske och jakt

För att en expropriation eller annan liknande åtgärd ska medges är ett första krav att åtgärden ska avse ett angeläget allmänt intresse. För analysen avseende allmänhetens tillgång till fiske och jakt som ett angeläget allmänt intresse, se avsnitt 6.2.1 i PM 29.

Förvaltningen av viltstam och fiskbestånd

När det gäller förvaltningen av fjällens viltstam och fiskbestånd och i vilken mån denna kan påverkas av vem som hanterar upplåtelseerna av fiske och jakt krävs 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.

7.1.2 Proportionalitetsbedömning

7.1.2.1 Allmänhetens tillgång till fiske och jakt

Sekretariatets bedömning: Övervägande skäl talar för att ett ingrepp i egendomsskyddet genom lagstadgade krav på samebyn att upplåta fiske och jakt kan betraktas som proportionerligt i regeringsformens och Europakonventionens mening.

Krav på proportionalitet

Det förhållandet att något är att betrakta som ett angeläget allmänt intresse är inte tillräckligt för att ingrepp i egendomsskyddet ska kunna göras. Både av regeringsformen och Europadomstolens praxis följer att åtgärden också ska vara proportionerlig.

Som har framgått av PM 29 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 lagstadgat krav på samebyarna att upplåta fiske och jakt rimligen anses tillgodose det avsedda ändamålet, det vill säga att trygga allmänhetens tillgång till fiske och jakt på statligt disponerad mark.

Nödvändighet

Nästa del i prövningen handlar om huruvida lagstadgade krav på upplåtelse utgör en nödvändig åtgärd för ändamålet, eller om behovet kan tillgodoses genom mindre ingripande åtgärder.

Inledningsvis kan konstateras att en kontraheringsplikt rimligen får betraktas som en mindre ingripande åtgärd än att staten på det sätt som beskrivs i PM 29 går in och tar över förvaltningen av upplåtelser. Hur pass ingripande åtgärden är torde närmast bli beroende av hur den utformas, se närmare resonemang om detta under avsnittet om proportionalitet i strikt mening.

Även om en åtgärd är mindre ingripande än en annan ska den dock, om den utgör ett ingrepp i egendomsskyddet, bedömas mot regeringsformens och Europakonventionens krav. Det innefattar en bedömning av om det avsedda ändamålet ändå kan tillgodoses genom ännu lindrigare åtgärder.

I det hänseendet skulle man kunna hävda att samma omständigheter gör sig gällande som för Handlingslinje 2.5 om statligt ianspråktagande av samebyarnas rådighet. Motivet för en kontraheringsplikt skulle alltså vara antagandet att samebyarna väsentligen skulle försvåra allmänhetens möjligheter att fiska och jaga. Ett sådant motiv kan ifrågasättas på ett principiellt plan. Det kan därmed möta svårigheter att tala om en nödvändighet innan samebyarnas agerande har kunnat utvärderas.

Samtidigt utmanar nödvändighetsprövningen inte grundpremisen att allmänhetens tillgång till fiske och jakt utgör ett angeläget allmänt intresse, om en sådan bedömning görs. Med själva hanteringen av upplåtelser kvar hos samebyarna skulle därför också kunna hävdas att ett upplåtelsekrav inte innebär någon faktiskt skillnad för den som ändå tänkt upplåta. Det skulle vidare kunna hävdas att den sameby som utan lagkrav hypotetiskt inte skulle upplåtit blir föremål för samma regler som skulle kunnat komma i fråga efter en utvärdering av svårigheter för allmänheten att utöva fiske och jakt.

Hur väl detta resonemang kan slå igenom torde åt båda håll bero på hur en reglering utformas. I detta ligger t.ex. vilka beslutsmarginaler kring villkor, avlysningar m.m. som ligger kvar hos samebyn. Ju mer ingripande regleringen görs, desto större frågor kan resas kring den grundläggande frågeställningen om allmänhetens behov av fiske och jakt kunnat tillgodoses genom mindre ingripande åtgärder.

Sammantaget bedömer sekretariatet att det torde finnas förutsättningar för att se en kontraheringsplikt som nödvändig i regeringsformens mening. Hur långtgående kontraheringsplikt som kan accepteras i förhållande till regeringsformens krav kräver dock en särskild analys om kommittén skulle välja att gå vidare med detta alternativ.

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 PM 29, 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.³

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 gälla vid en rättslig prövning även i andra avvägningssituationer avseende samiska rättigheter.

Som har framgått av PM 29 gör Högsta domstolen även uttalanden om folkrättens betydelse vid tolkningen av gällande rätt. I det hänseendet uttalar Högsta domstolen i Girjasdomen 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, det vill säga bindande sedvanerätt, ges

³ Se Girjasdomen p. 92

betydelse vid tolkningen av gällande rätt, även om något införlivande genom lagstiftning inte har skett.⁴

Även detta behöver beaktas vid en tolkning av gällande rätt – i det här fallet egendomsskyddets utrymme för kontraheringsplikt.

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 betyder då kontrollen över fiske och jakt på de egna renbetesmarkerna för den samiska renskötselkulturen och -näringen?

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

Med det sagt innebär dock ett ingrepp i rådigheten över fisket och jakten genom lagstadgat krav på upplåtelse inte att samebymedlemmarnas möjligheter att jaga och fiska 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 görs till andra, men upplåtelseerna kan knappast sägas påverka samebymedlemmarnas fiske och jakt på ett sätt som på medför ett hot mot fisket och jakten som en del i den samiska renskötselkulturen.

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

⁴ Se a.a. p. 94

Inledningsvis kan konstateras att urfolks kultur, inbegripet deras markrättigheter, tillmäts särskild betydelse i folkrätten. Det gör att expropriation av åtgärder per definition får betraktas ingripande (jfr PM 29).

Med det sagt skulle en kontraheringsplikt kunna utformas så att den medför betydligt mindre ingripande åtgärder än att staten tar den egendom som avtalsplikten gäller i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande. Det som utmärker den kontraheringsplikt som nu är i fråga, och som utgör skälet till att en bedömning alls behöver göras mot egendomsskyddet, är emellertid att statens krav på försäljning gäller egendom – fiske och jakt – som annars inte nödvändigtvis hade bjudits ut för försäljning.

Hur ingripande åtgärden får betraktas blir då främst beroende av hur stort statligt inflytande som läggs i kontraheringsplikten. Ju större krav på upplåtelse och ju mer statligt inflytande, desto mer ingripande får åtgärden anses vara i konstitutionellt hänseende. Motsatsvis gäller att ju större manöverutrymme kontraheringsplikten lämnar kvar hos samebyn, desto mindre ingripande anses den vara i konstitutionellt hänseende.

Ytterligare en aspekt som finns skäl att beakta vid proportionalitetsbedömningen handlar om det förhållandet att kontraheringsplikten skulle träffa verksamhet som ännu inte bedrivs. Eftersom samebyarna i dagsläget, av naturliga skäl, inte bedriver någon upplåtelseverksamhet skulle en utgångspunkt för plikten vara att en ny verksamhetsgren startas inom näringsverksamheten. En sådan behöver resurssättas och administreras, vilket möjligen skulle behöva ersättas av staten. Alternativ för den sameby som överhuvudtaget inte vill hantera administrationen skulle därför också krävas.

Vad ligger då i den andra vågskålen?

Som har redogjorts för i avsnitt 6.2.1 i PM 29 finns 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 rådgighet 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 antas gälla allmänt och över tid.

Sammantaget bedömer sekretariatet att det kan finnas förutsättningar för en kontraheringsplikt som kan förenas med regeringsformens och Europakonventionens egendomsskydd. Hur långtgående en sådan plikt kan vara kräver dock särskild analys om kommittén väljer att gå vidare med detta alternativ.

Förvaltningen av viltstam och fiskbestånd

Sekretariatet kommer återkomma med en analys avseende förvaltningen inför kommittéinternatet i juni, se avsnitt 7.1.1.

7.1.3 Ersättning vid ingrepp i samebyarnas rådighet över fiske och jakt

Sekretariatets bedömning: Med en kontraheringsplikt som vilar på att samebyarna att inrätta en administration för upplåtelser av fiske och jakt skulle det behöva övervägas om kostnaderna för inrättande och drift ska ersättas av staten.

Innefattas i ett lagstadgat krav på upplåtelse att den ska ske till ett pris som understiger marknadsvärdet torde mellanskillnaden behöva ersättas av staten.

Samebyarna skulle också kunna ha rätt till ersättning för den eventuella skada för renskötseln som en förlorad eller minskad kontroll över fiske och jakt medför.

Ersättning för administration

Som har framgått skulle en kontraheringsplikt behöva vila på att samebyarna startar upp och förvaltar en ny verksamhetsgren inom deras respektive näringsverksamhet. Det kräver resurssättning och andra administrationskostnader. Med en kontraheringsplikt under dessa

förutsättningar skulle det behöva övervägas om kostnaderna behöver ersättas av staten.

Mot en statlig ersättningsskyldighet talar möjligen att det handlar om en näringsverksamhet som kan väntas bli lönande för samebyarna. Den sameby som inte vill bedriva en sådan näringsverksamhet i egen regi skulle även kunna avtala med en annan aktör om detta, alternativt skulle länsstyrelsen kunna finnas kvar som möjlig förvaltare för samebyar som inte själva vill sköta upplåtelseerna.

Intäkter av upplåtelse

Med ett lagstadgat krav på samebyarna att upplåta fiske och jakt är en naturlig följd att inkomsterna av sålda upplåtelse tillfaller samebyn.

Skulle staten därtill kräva att upplåtelse tillhandahålls till en viss prisnivå, och denna prisnivå understiger upplåtelseernas marknadsvärde, torde staten ha att ersätta samebyn för mellanskillnaden.

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

Ersättning för utebliven kontroll av 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 upplåtelseätten som den viktigaste.

Samebyarna skulle också kunna ha rätt till ersättning för den eventuella skada för renskötseln som en förlorad eller minskad kontroll över fiske och jakt medför. Bedömningen beror på hur kontraheringsplikten utformas och hur ingripande den görs gentemot samebyarna. Avgörande för bedömningen är på vilket sätt kontraheringsplikten skulle påverka renskötseln.

Allmänt sett får den som driver verksamhet av större allmänt intresse möjligen tåla en viss statlig kontroll utan kompensation, i vart fall om det inte är fråga om ett avsevärt försvårande av pågående markanvändning. Här kan en jämförelse göras med den som får ett förordnande om naturreservat på sin mark och som därmed får bruka den med viss hänsyn till allmänna intressen – friluftsliv, växtliv, djurliv – utan kompensation. En mer ingripande kontraheringsplikt skulle dock kunna aktualisera en ersättningskyldighet från statens sida.

En sådan ersättning skulle sannolikt behöva motsvara skillnaden mellan ett system där samebyn har full kontroll över fisket och jakten jämfört med det system som skulle bli följden av villkoren för kontraheringsplikten. Det som i sådant fall ska ersättas är alltså den värdeminskning som följer av de statligakravens effekter för markens användning.

Hur stor den värdeminskningen skulle bli är beroende av under vilka förutsättningar samebyarna skulle vara tvungna att upplåta fiske och jakt, det vill säga vilka möjligheter till kontroll samebyarna skulle ha. Om ingreppet i rådgivningen skulle innefatta stora inskränkningar i samebyns möjlighet att fritt bestämma över t.ex. avlysningar torde ersättningen bli högre än om samebyarna fortfarande behöll den kontrollen.

7.1.4 Sammanfattning av bedömningen av egendomsskyddet

Sekretariatets bedömning i fråga om hur ett ingrepp i samebyarnas rådgivning 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. 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.

- Åtgärden att lagstifta om krav på samebyarna att upplåta fiske och jakt skulle tillgodose ändamålet att ge allmänheten tillgång till fiske och jakt.
- Övervägande skäl talar för att ett ingrepp i egendomsskyddet genom lagstadgade krav på samebyn att upplåta fiske och jakt kan betraktas som proportionerligt i regeringsformens och Europakonventionens mening.
- Med en kontraheringsplikt som vilar på att samebyarna ska inrätta en administration för upplåtelser av fiske och jakt skulle kostnaderna för inrättande och drift möjligen behöva ersättas av staten.
- Innefattas i ett lagstadgat krav på upplåtelse att den ska ske till ett pris som understiger marknadsvärdet torde mellanskillnaden behöva ersättas av staten. En sådan kompensation torde behöva bestämmas 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 7.1.1.

7.2 Näringsfriheten

Sekretariatets bedömning: Ett krav på samebyarna att starta en ny verksamhetsgren för upplåtelse av fiske och jakt torde inte kunna ifrågasättas i förhållande till regeringsformens näringsfrihet.

Kontraheringsplikt förekommer som nämnts i flera sammanhang inom förmögenhetsrätten. Det som särskiljer en kontraheringsplikt för samebyarna är att samebyarna, bortsett från Girjas, inte bedriver någon näringsverksamhet beträffande jakt och fiske inom det område som kontraheringsplikten skulle gälla. En kontraheringsplikt skulle därför behöva vila på att samebyarna startar upp en ny verksamhetsgren inom sina respektive näringsverksamheter.

Näringsfriheten, som den formuleras i 2 kap. 17 § första stycket regeringsformen, innebär att begränsningar i rätten att driva näring eller

utöva yrke endast får införas för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag.

Till sin ordalydelse utgör bestämmelsen ett skydd mot *inskränkningar* i näringsfriheten. Någon negativ näringsfrihet, det vill säga en rätt att slippa starta eller bedriva en näringsverksamhet följer alltså inte av ordalydelsen. Huruvida en sådan ändå kan läsas in i bestämmelsen skulle behöva bli föremål för en närmare analys.

Med det sagt skulle alternativ för den sameby som överhuvudtaget inte vill hantera administrationen rimligen behöva övervägas, om inte annat av rent sakliga skäl. En kontraheringsplikt skulle inte heller inverka på samebyarnas avtalsfrihet, vilket t.ex. innefattar utrymme att anlita underleverantörer eller på annat sätt avhända sig administrationen av upplåtelser. Någon konflikt med näringsfriheten torde därmed inte kunna uppkomma.

7.3 Diskrimineringsförbudet

Sekretariatets bedömning: Övervägande skäl talar för att en kontraheringsplikt på statligt disponerad mark i fjällen skulle kunna motiveras av sakliga förhållanden som inte kommer i konflikt med regeringsformens eller Europakonventionens diskrimineringsförbud, åtminstone i fjällen. I skogslandet är det betydligt mer tveksamt.

Eftersom ett lagstadgat krav på upplåtelse av fiske och jakt skulle träffa samebyarna specifikt uppkommer frågan också om en sådan reglering skulle vara förenlig med regeringsformens och Europakonventionens diskrimineringsförbud.

Som har framgått av PM 29 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 lagstadgat krav på samebyarna att upplåta fiske och jakt 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.

Vid diskrimineringsbedömningen blir en naturlig jämförelse i första hand vad som gäller för andra rättighetsinnehavare till fiske och jakt, det vill säga privata markägares rådighet över fiske och jakt.

Som har framgått är grunden för inställningen att krav bör ställas på samebyarna att upplåta fiske och jakt på berörd mark att fisket och jakten utgör ett angeläget allmänt intresse. Frågan blir i diskrimineringshänseende varför detta allmänna intresse ska tillgodoses genom kontraheringsplikt endast gentemot samebyarna.

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 fjällfiske 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 för åtgärder som säkerställer allmänhetens tillgång till fiske och jakt kan hävdas att detsamma 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 fråntagande av samebyns kontroll över fiske och jakt skulle vara att betrakta som särskilt ingripande.

När det gäller den andra punkten – statens långtida 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).

Den tredje punkten – monopol över fjälljakt och fjällfiske – hör samman med själva motiven för en kontraheringsplikt.

Som har framgått utgör kontraheringsplikter ofta ett medel för att möta olika typer av monopol. Genom kontraheringsplikt ges allmänheten tillgång till varor eller tjänster som monopolinnehavaren annars skulle kunnat neka.

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 rådhets 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 fjällfiske eller fjälljakt 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 stora markområden som är i fråga torde detta inte vara något som kan förutsättas.

Med hänsyn till det angivna bedömer sekretariatet att en kontraheringsplikt som motiveras av 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 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 däremot inte göras gällande. En kontraheringsplikt 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 7.2.1.

7.4 Folkrätten

Sekretariatets bedömning: Övervägande skäl talar för att en kontraheringsplikt skulle kunna utformas så att den inte kommer i konflikt med regeringsformens diskrimineringsförbud.

När det gäller den folkrättsliga bedömningen har sekretariatet, som angetts, tagit särskilt hjälp av kommitténs folkrättsexpert Ove Bring. I avsnitt 4.3.4 i PM 29 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. Det skulle i så fall kunna få negativa effekter för Sveriges internationella relationer.

Handlingslinje 2.6 innefattar emellertid inte att staten tar samebyarnas rådighet i anspråk genom expropriation. I stället ligger upplåtelseerna kvar i

samebyarnas regi, men med statliga krav på att samebyarna upplåter en del av sina fiske- och jakträttigheter. Hur en sådan åtgärd skulle bedömas i folkrättsligt hänseende torde bero på hur kontraheringsplikten utformas.

Liksom vid prövningen i förhållande till regeringsformens egendomsskydd torde bedömningen av hur ingripande åtgärden blir närmast bli beroende av hur stort statligt inflytande som läggs i kontraheringsplikten. Ju större krav på upplåtelse och ju mer statligt inflytande, desto mer ingripande blir åtgärden i konstitutionellt hänseende. Motsatsvis gäller att ju större manöverutrymme kontraheringsplikten lämnar kvar hos samebyn, desto mindre ingripande torde den betraktas i folkrättsligt hänseende.

Sammantaget bedömer sekretariatet att det torde finnas förutsättningar för en kontraheringsplikt som kan förenas med folkrättens urfolksskydd. Hur långtgående en sådan kontraheringsplikt kan bli skulle dock kräva en särskild analys om kommittén väljer att gå vidare med detta alternativ.

Förvaltningen av viltstam och fiskbestånd

Sekretariatet kommer återkomma med en analys avseende förvaltningen inför internatet i juni, se avsnitt 7.2.1.

8. Övergripande om möjliga konsekvenser av handlingsalternativet

8.1 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 kan 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 vi valt att lämna denna del utestående inför detta sammanträde. Vi planerar i stället för att ägna förvaltningen särskild uppmärksamhet vid internatet i juni.

8.2 Samebyarna

Handlingsalternativet innebär att för de samebyar som bedöms ha en hävdvunnen ensamrätt gentemot staten att upplåta fiske och jakt, kodifieras denna rätt i rennäringslagen. Samtidigt införs krav i lag på samebyarna att upplåta fiske och jakt.

Betesro

Som noterats i avsnittet om ersättning för utebliven kontroll av fisket och jakten så 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.

I förhållande till handlingsalternativet att kodifiera Girjas och eventuella andra samebyars rådighet över fiske och jakt, skulle Handlingsalternativ 2.6 innebära att berörda samebyar har kvar viss rådighet över fiske och jakt på statligt disponerad mark. I vilken mån denna rådighet innefattar utrymme för att kontrollera och begränsa störningar för renskötseln beror på hur regleringen utformas. Ju större statlig kontroll, desto mindre sådant utrymme liksom det omvända.

Beroende på handlingsalternativets närmare utformning har staten att ersätta samebyarna för de begränsningar regleringen innebär för samebyen när det gäller de eventuella skador som kraven medför i renskötseln.

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.

En skyldighet för samebyarna att upplåta fiske och jakt kan innebära att berörda samebyar förlorar den möjligheten. Det beror dock på hur långtgående samebyarnas skyldighet att upplåta fiske och jakt blir.

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 upplåtelsemenar samebyarna att man bättre kan kontrollera viltpopulationerna. Ett lagstadgat krav på upplåtelse av fiske och jakt skulle rimligen begränsa denna möjlighet.

I detta sammanhang ska dock också noteras att bestämmelserätten 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 skulle länsstyrelsen även vid oinskränkt upplåtelse rätt hos samebyn med stöd av jaktförordningen kunna besluta om skydds jakt.⁵ 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.

⁵ Se 23 a § jaktförordningen (1987:905).

Intäkter från upplåtelser

Med ett lagstadgat krav på samebyarna att upplåta fiske och jakt är en naturlig följd att inkomsterna av sålda upplåtelser tillfaller samebyn. Med krav på upplåtelser till en viss prisnivå torde staten därutöver behöva ersätta samebyn upp till marknadsvärde (jfr avsnitt 7.1.3)

8.3 Andra eventuella rättighetsinnehavare

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. Förutsättningarna för fiske och jakt för samer utanför samebyarna är med andra ord samma som för andra fiskare och jägare utan medlemskap i en sameby. Kommittén har i utredningens nästa del 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 2.6 innebär att de faktiska förutsättningarna för fiske och jakt även fortsättningsvis blir desamma för samer utanför samebyarna som för andra fiskare och jägare utan medlemskap i en sameby, se nedan.

8.4 Fiskare och jägare som inte är medlemmar i samebyn

Möjligheterna att fiska och jaga

Handlingsalternativet innebär ett lagstadgat krav på de samebyar som bedömts ha en ensamrätt gentemot staten till fiske och jakt att upplåta fiske och jakt. Genom lag kan således säkerställas att upplåtelser kommer att göras till fiskare och jägare utanför samebyarna på vissa lagreglerade villkor.

Som påpekats kan det inte förutsättas att allmänhetens möjligheter till fiske och jakt skulle väsentligen inskränkas utan en sådan lagreglerad upplåtelseskyldighet. Möjligheterna att fiska och jaga skulle i ett sådant scenario bero på hur samebyarna skulle välja att agera. Från fiske- och jaktrörelsen har framförts att ett sådant scenario dock skapar en oförutsägbarhet kring fisket och jakten. Med en upplåtelseskyldighet i lag skulle det kunna garanteras att upplåtelser kommer att göras till fiskare och jägare utanför samebyarna.

Det är samtidigt inte givet att de närmare villkoren för fiske- och jaktupplåtelser skulle vara utformade på exakt samma vis som idag. Med en upplåtelse rätt kvar hos samebyn får rimligen visst inflytande ligga kvar där. De närmare konsekvenserna i fråga om de närmare förutsättningarna för fiske och jakt beror alltså på den närmare utformningen av regleringen och de avvägningar som i så fall görs i anslutning till denna.

Särskilt om kostnader för att jaga och fiska

En ovillkorad rätt till upplåtelse av fiske och jakt innefattar en rätt att också prissätta upplåtelseerna. Det är dock tänkbart att en lagstadgad upplåtelseskyldighet skulle kunna innehålla krav på vissa prisintervall. Det torde dock förutsätta att staten bedömer att allmänhetens intresse av tillgången till fiske och jakt motiverar en subventionering, eftersom staten sannolikt skulle behöva ersätta samebyn upp till marknadspris (se avsnitt 7.1.3).

Förutsebarhet

Handlingsalternativet skulle innebära en övergripande förutsebarhet för fiskare och jägare utanför samebyarna, på så sätt att det i och med den lagstadgade upplåtelseskyldigheten för samebyarna skulle kunna garanteras att upplåtelser kommer att göras till dessa grupper. Även kostnaderna för fiske och jakt skulle kunna betraktas som relativt förutsebara, givet att även prisnivåerna skulle regleras i samebyarnas lagstiftade skyldighet.

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.

8.5 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 2.6 innebär att staten även fortsättningsvis utövar viss kontroll över upplåtelser av fiske och jakt, genom att samebyarna förpliktas att upplåta fiske och jakt till allmänheten. 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 som föreskrivs i samebyarnas upplåtelseplikt.

Särskilt om fiske- och jaktturism

I Girjas sameby har samebyn beslutat att upplåta fiske och jakt endast till ortsbör.⁶ Innebörden är att förutsättningarna för att bedriva turistverksamhet för fiske och jakt gentemot personer utanför området är mycket begränsade. Det gäller såväl för samebyns medlemmar som för utomstående. Det

⁶ Det finns en rättslig diskussion om huruvida en begränsning till lokalbör är förenlig med EU:s geoblockeringsförordning. Frågan är inte prövad rättsligt och något initiativ har inte tagits från kommissionen i frågan.

undantag som i dagsläget görs gäller fiskecampen Tjuonajokk, där ett begränsat antal dygnsfiskekort säljs till fiskecampen, och där campen sedan kan sälja fiskekortet vidare, det vill säga även till andra än ortsbor, dock med villkoret att fisket alltid sker med en av fiskecampen anlita guide.

Det kan antas att fler samebyar skulle vilja införa begränsningar för utsocknes fiskare och jägare om de tillerkändes rådighet över fiske och jakt på sina områden. Beroende på hur Handlingslinje 2.6 utformas kan dock som nämnts upplåtelse rättens påverkan på möjligheterna att bedriva turistverksamhet inom jakt och fiske hanteras, utifrån vad som bedöms som rimligt.

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 ett lagstadgat krav för samebyarna att upplåta och staten även fortsättningsvis hanterat kvotsystem, bedöms handlingslinjen inte innebära några omedelbara konsekvenser för älgjakten i förhållande till dagens situation, och därmed inte heller för skogsindustrin i detta hänseende.

8.6 Samefonden

Handlingslinjen innebär att Samefonden inte längre får någon del i intäkterna för upplåtelse av småviltsjakt och fiske 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 renskötselplanläggningar och för andra projekt där fondstyrelsen fattar beslut efter ansökan.

8.7 Löpande upplåtelser 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 upplåtelser av fiske och jakt får för konsekvenser för statens avtal om nyttjanderättsupplåtelser inom berörda områden.

Handlingslinjen innebär att de samebyar som bedöms ha en hävdvunnen ensamrätt gentemot staten att upplåta fiske och jakt får denna rätt erkänd i lag. En rimlig konsekvens av ett sådant förfarande är att kortare avtal om nyttjanderättsupplåtelser inom berörda områden får löpa ut. När det gäller avtal som löper på längre tid kan det övervägas om sådana bör sägas upp, med konsekvensen att staten blir ersättningsskyldig gentemot nyttjanderättsinnehavaren, i vart fall för nyttjanderättsavgift som löper på tiden efter avtalets upphörande

8.8 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 mindre områden av den mark som Renmarkskommittén utreder ägs och förvaltas av Fortifikationsverket. Inom dessa områden bedriver Försvarsmakten och andra myndigheter med koppling till försvaret (försvarsmyndigheter)⁷ verksamhet.

I ett av dessa områden, regementsområdet i Arvidsjaur kommun, är renskötseln utsläckt med stöd av 26 § rennäringslagen. I det området kommer därmed samisk upplåtelse rätt till fiske och jakt inte i fråga. För Fortifikationsverkets övriga områden behöver det dock utredas, vad konsekvenserna skulle bli om samebyar visar sig ha rätten att upplåta fiske

⁷ Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt och Totalförsvarets forskningsinstitut

och jakt i områdena (och denna rätt, enligt handlingsalternativet, erkänns i lag).

Delar av Fortifikationsverkets mark är klassade som skyddsobjekt med militär anknytning enligt 5 § skyddslagen (2010:305).⁸ Det innebär som huvudregel att tillträdesförbud för obehöriga råder, antingen permanent eller under särskilt beslutade tider.⁹ Beslut om skyddsobjekt och tillträdesförbud fattas, i de fall som nu är aktuella, av Försvarmakten. Enligt skyddslagen ska föregående samråd om möjligt ske med den som äger eller nyttjar området i fråga. Informationsutbyte och samverkan sker mellan försvarsmyndigheter och samebyar i olika omfattning i berörda områden.

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 upplåtelse när det gäller jakt 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 upplåtelseavtal 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 och 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 samebyar tillerkänns rätten att upplåta fiske och jakt i områdena, innebär tillträdesförbuden en begränsning av den berörda samebyns möjlighet att nyttja den rätten. Motsvarande vad som sägs om Naturvårdsverket och nationalparker nedan kan Fortifikationsverket därmed

⁸ I 5 § skyddslagen anges vilka byggnader, andra anläggningar, områden och objekt som får beslutas vara skyddsobjekt när det gäller militär anknytning. För den mark vi nu behandlat, dvs. Fortifikationsverkets mark ovan lappmarksgränsen, handlar det främst om byggnader, andra anläggningar och områden som staten har äganderätt eller nyttjanderätt till och som disponeras av Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut (5 § punkten 1) och områden där Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut tillfälligt bedriver övningar, prov eller försök eller områden där oförutsedda följder av sådan verksamhet kan inträffa (5 § punkten 2).

⁹ 7 § första stycket skyddslagen. Av paragrafens tredje stycket framgår att om det räcker för att tillgodose skyddsbehovet, får tillträdesförbudet ersättas av ett utbildningsförbud eller av ett förbud mot att bada, dyka, ankra eller fiska.

behöva träffa överenskommelser med berörda samebyar om någon form av ersättning för inskränkningen.

När det gäller löpande upplåtelseavtal mellan Fortifikationsverket och externa jägare och fiskare skrivs de flesta som nämnts på endast ett år. Avtalen borde kunna hanteras motsvarande vad så som framgår i avsnitt 8.7 om löpande avtal ovan, det vill säga för det fall de inte löper ut kan de behöva sägas upp i förtid med eventuell ersättningsskyldighet i förhållande till respektive nyttjanderättshavare.

En återstående viktig fråga är dock om skyddslagens reglering ger tillräckligt skydd för försvarsmyndigheternas verksamhet i ett scenario där samebyarna gentemot staten har upplåtelseavtalen avseende fiske och jakt på Fortifikationsverkets områden. Det vill säga om staten inte längre kan säkerställa skyddet för försvarsmyndigheternas verksamheter genom särskilda förbehåll för jakt och fiske i upplåtelseavtalen.

Fortifikationsverket avser att i samråd med försvarsmyndigheterna inkomma till kommittén med en mer ingående konsekvensanalys gällande hur Fortifikationsverkets och försvarsmyndigheternas verksamheter kan påverkas om samebyar skulle tillerkännas rätten att upplåta fiske och jakt på Fortifikationsverkets mark. Fortifikationsverket och Försvarsmyndigheterna avser även att utreda konsekvenserna för eventuell annan statlig mark där Fortifikationsverket inte är fastighetsägare men som nyttjas av och är av intresse för totalförsvaret. Särskild uppmärksamhet till dessa frågor kommer, liksom när det gäller förvaltningen, att ges vid kommittéinternatet i juni.

8.9 Naturskyddsområden och nationalparker

Naturvårdsverket är en stor markägare i de områden som Renmarkskommittén utreder. Merparten av denna mark är skyddad som nationalparker eller naturreservat. I naturreservaten kan det, till skillnad från i nationalparkerna, även finnas privat mark.

Nationalparker kan endast inrättas på statligt ägd mark.¹⁰ I nationalparksområden kan det dock 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

¹⁰ 7 kap. 2 § miljöbalken

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 jaga eller fiska. 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.

Om samebyar visar sig ha rätten att upplåta fiske och jakt i naturreservat eller nationalparker där jakt- och fiskeutövning regleras genom föreskrifter innebär den nuvarande regleringen en begränsning av den berörda samebyns möjlighet att nyttja den rätten.

I en sådan situation kan Naturvårdsverket eventuellt behöva träffa överenskommelser med berörda samebyar om någon form av ersättning om fiske och jakt fortsatt ska vara förbjudet eller kraftigt begränsat för andra än samebymedlemmar.

Sådana överenskommelser hade kunnat träffas i samband med bildandet av nationalparkerna om en upplåtelse rätt då varit fastställd. I praktiken går det nämligen till så vid bildandet av en nationalpark att Naturvårdsverket genom överenskommelser med markägare och andra rättighetshavare löser ut dessa innan området skyddas.

Alternativet till att göra överenskommelser med samebyarna kan vara att Naturvårdsverket ändrar sina föreskrifter och tillåter fiske och jakt i nationalparkerna. Lämpligheten i ett sådant förfarande kan bero på områdets skyddsbehov, vilket varierar mellan de olika nationalparkerna. I Laponia har samebyarna till exempel sedan 2013 genom avtal avstått från att jaga älg i Sarek, men i övrigt gäller renskötselrätten fritt i området.

En annan fråga handlar om myndighetens egna upplåtelser av fiske och jakt. Det finns mark där Naturvårdsverket köpt fastigheter av skogsbolag, men skrivit avtal med bolaget om att bolaget behåller jakträtten på marken. Motsvarande avtal kan finnas i förhållande till privata markägare som Naturvårdsverket har köpt fastigheter av. Sådana avtal löper som regel i tio

år, varefter de förlängs med fem år i taget om de inte sägs upp. Som nämns i avsnitt 8.6 kan sådana avtal behöva sägas upp i förtid om det visar sig vara samebyarna som har ensamrätt till jakten och fisket.

En angränsande fråga är hur Naturvårdsverkets möjligheter till markköp för skyddsändamål från skogsbolag och privata markägare påverkas, om myndigheten inte längre har rätt att ingå avtal om fortsatt jakträtt för den säljande parten. Naturvårdsverkets uppfattning är att dessa avtal utgör ett betydande incitament för bolag och andra markägare att sälja mark till Naturvårdsverket. Utan detta incitament kan myndighetens arbete i denna del således komma att försvåras.

Naturvårdsverket upplåter också i andra sammanhang fiske och jakt till andra bolag och föreningar samt till privatpersoner. Det kan vara avtal som löper på ett år, fem år eller i vissa fall tio år. Dessutom förekommer kortare upplåtelsestider. Sådana avtal kan också behöva sägas upp i förtid, vilket kan innebära en ersättningsskyldighet gentemot nyttjanderättshavaren.

8.10 Kostnader för staten

Handlingsalternativet innebär att berörda samebyar eventuellt skulle behöva ersättas för kostnaderna att starta upp och förvalta en ny verksamhetsgren inom deras respektive näringsverksamhet.

Skulle staten därtill kräva att upplåtelseerna tillhandahålls till en viss prisnivå, och denna prisnivå understiger upplåtelseernas marknadsvärde, torde staten ha att ersätta samebyn för mellanskillnaden.

Utöver att samebyarna skulle behöva ersättas för mellanskillnaden mellan upplåtelseintäkterna och upplåtelseernas marknadsvärde så skulle de också eventuellt ha rätt till ersättning för den skada för renskötseln som kan antas följa av att samebyarna inte fullt ut skulle ha möjlighet att kontrollera fisket och jakten. Som behandlats i avsnittet om ersättning för utebliven kontroll av fisket och jakten skulle ersättningen i så fall behöva motsvara skillnaden mellan ett system där samebyn har full kontroll över fisket och jakten jämfört med det system som skulle bli följden av villkoren för kontraheringsplikten. Det som ska ersättas är alltså den värdeminskning som följer av det statliga ianspråktagandets effekter för markens användning. Om någon ersättningsskyldighet blir aktuell och hur stor den värdeminskningen skulle bli är beroende av under vilka förutsättningar samebyarna skulle vara

tvungen att upplåta fiske och jakt, det vill säga vilka möjligheter till kontroll samebyarna skulle ha. Om ingreppet i rådigheten skulle innefatta stora inskränkningar i samebyns möjlighet att fritt bestämma över t.ex. avlysningar så skulle det sannolikt innebära att samebyarna skulle ha rätt till ersättning.

Därtill uppkommer kostnader för att kompensera Samefonden för uteblivna intäkter (om man väljer att göra detta) och för kompensation till jägare/fiskare som ingått långre avtal om upplåtelser på statens mark.

Det går inte att i det här skedet säga något om storleken på dessa kostnader.

8.11 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 i lag införa en skyldighet för samebyarna att upplåta fiske och jakt kan uppfattas som ett stort svek från statens sida, och då särskild sett i ljuset av historien. Som nämnts kan det inte förutsättas att allmänhetens möjligheter till fiske och jakt skulle inskränkas väsentligen genom att samebyarna tillerkänns upplåtelseätten. Det beror helt enkelt på hur samebyarna väljer att agera. Att staten ändå, så att säga preventivt, väljer att lagstadga om en skyldighet att upplåta kan uppfattas som att staten nedvärderar eller misstror samebyarna och på förhand bedömer att samebyarna inte skulle vara kapabla att förfoga över fisket och jakten på ett godtagbart sätt. Detta kan också påverka förtroendet för den aviserade sanningskommissionen.

Från fiske- och jaktrörelsen kan handlingslinjen uppfattas som en viss framgång, som möjligen kan tona ner konfliktläget något. Samtidigt finns det i delar av fiske- och jaktrörelsen principiella invändningar mot att

samebyarna ska hantera upplåtelser av fiske och jakt. Där torde problembilden kvarstå. Beroende på hur kraven på upplåtelse utformas kan handlingslinjen också mottas på olika sätt.

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