



Renmarkskommittén

N 2021:02

Huvudsekreterare

Lisa Englund Krafft

lisa.englund.krafft@regeringskansliet.se

PM 35 – inkomna yttranden

1. Inledning

Inför kommittésammanträdet i april tillställdes kommittén ett stort antal promemorior. Dessa innefattade en rättsutredning avseende upplåtelseätten i Lappland (PM 18) och en rättsutredning avseende frågan om det finns skäl att göra skillnad mellan småviltsjakt och älgjakt vid denna bedömning (PM 19). Dessutom innefattades ett antal promemorior med redovisningar av identifierade handlingsalternativ utifrån de rättsliga bedömningarna (PM 23–30). Promemoriorna publicerades på kommitténs webbplats i samband med utskicket.

Inför färdigställandet av promemoriorna gavs experterna möjlighet att komma med synpunkter. Ställt i förhållande till den mycket stora mängden material var dock tiden för att lämna synpunkter kort. Experterna informerades därför om möjligheten att komma in med kompletterande synpunkter inför kommittéinternatet den 9–10 juni. Experterna informerades också om möjligheten för deras organisationer att komma med mer formella synpunkter till kommittén. Inkomna yttranden listas nedan och läggs som bilagor till detta dokument.

2. Inkomna yttranden

Följande yttranden har med anledning av berörda promemorior lämnats in till kommittén.

- Yttrande från f.d. hovrättspresidenten Anders Iacobaeus (bilaga 1).
- Yttrande från Sportfiskarna (bilaga 2).
- Yttrande från Föreningen Sveriges Jägare (bilaga 3).
- Yttrande från Riksorganisationen Same Ätnam (bilaga 4).
- Yttrande antaget vid Socialdemokraterna i Västerbottens distriktskongress (bilaga 5).

Därtill bilageras följande, tidigare lämnade, yttranden.

- Yttrande från professor emeritus i folkrätt Ove Bring (bilaga 6).
- Yttrande från länsstyrelserna i Norrbottens, Västerbottens och Jämtlands län (bilaga 7).
- Yttrande från samebyarna i Jämtland maa länsstyrelsernas yttrande (bilaga 8).
- Yttrande från Jakt- och fiskesamerna (bilaga 9)

Jakt och fiske på statens mark ovan odlingsgränsen

Inledning

Detta skriver jag för mitt nöjes skull och för att jag tycker att diskussionen om jakt och fiske på statens mark ovan odlingsgränsen barkar iväg åt fel håll och inte har tillräcklig respekt för historiska fakta och dagens förhållanden. Om läsaren skulle ha någon glädje av dessa tankar så är det naturligtvis bra men jag är inte alltför optimistisk.

Vad ni ser är inget vetenskapligt arbete. Jag har endast utnyttjat lätt tillgängliga källor och inte ägnat mig åt några djupdykningar i arkiv och dylikt. Mina källor kommer att anges men vissa av dessa källor kommer att vara andrahandskällor så den som vill tränga djupare måste gå ytterligare ett eller två steg.

Det är främst jakten som kommer att beröras men rätten till jakt och fiske har på många sätt kommit att utvecklas på samma sätt och vad som sägs om det ena kommer ofta att även gälla det andra. Dock har samernas rätt till fiske i många fall varit klarare definierad än rätten till jakt. Det framhölls redan i Skattefjällsdomen¹.

Den historiska utvecklingen har varit olika i lappmarken, på renbetesfjällen i Jämtland och Härjedalen som länge var norskt, och i Dalarna. Detta måste man vara medveten om. Jag tillåter mig dock en mer generaliserande inställning så denna brasklapp får man hålla i bakhuvudet vid läsningen.

Jag har en bakgrund som domare och vet därför mer än de flesta vilka begränsningar som skriven lag är behäftad med. Mycket är önsketänkande och slag i luften. Detta gäller inte minst när det gäller jakt och fiske. När man blickar bakåt och framåt är det därför nödvändigt att ha ett vidare perspektiv. Det kan i detta sammanhang vara intressant att citera några av domarreglerna sådana de återges i 1734 års lag. Hör på det här.

13. Then menige Mans besta är then yppersta Laghen, och therföre thet som finnes then menige Man til nytto wara, thet bör hollas för Lagh, ändoch at beskriffuin Lagh effter Orden synes annorlunda lyda.

14. Landzseedh, när hon icke haffuer oskiäl medh sigh, bör reknas för Lagh, ther man effter döma må.

Jag gillar att domarreglerna trots sin höga ålder andas sunt förnuft och en demokratisk grundsyn.

En terminologisk fråga

Ordet "lapp" har använts på olika sätt under olika tider. Numera anses det ha en negativ klang när det används som beteckning för same. Så har det inte alltid varit. Under vissa tider har lapp dessutom använts i betydelsen nomad utan tanke på etniskt ursprung. Under andra perioder har det varit en beteckning för renskötare av samiskt ursprung och det används fortfarande ibland i den betydelsen av dessa renskötare. Jag kommer att använda ordet lapp och avledningar av ordet lapp när de källor jag hänför mig till använder det ordet. I övrigt kommer jag att använda termerna same eller renskötare eller samebomedlem alltefter sammanhanget.

¹ NJA 1981 sid. 235.

Urtillståndet och fram till nya tiden

Från början befolkades norra delen av Skandinavien av främst jägare och fiskare av skilda folkslag. Samerna var ett av dessa folkslag. Att de i dag betecknas som urfolk betyder inte att de var först eller ensamman utan denna beteckning innebär att de fanns i området då den moderna staten bildades och att de är en folkgrupp med en från övrig befolkning skild identitet eller kultur².

Jakten var vid denna tid fri och villebrådet ansågs för ingens tillhörighet. Detsamma gällde för övrigt även jord och skog. Detta ändrades så småningom och rätten att jaga på mark som någon gjorde anspråk på att äga inskränktes mer och mer. Detta gällde även i Norrland enligt Hälsingelagen³ som gällde i hela den norra delen av Uppsala stift, dvs. i hela nuvarande Norrland inklusive Jämtland. Att ägo gränserna inte var så klara förstår man av samma lags stadgande att "sjölider och ålider, det är byamännens egen skog och allt som sluttar mot byn till. Flat köl är allmänning, både land och vatten"⁴. Tydligt hade bönderna av hävd rätt till land och skog i sluttningarna upp till bergens krön, men land från krönet och längre bort var allmänning, där alla fick fritt bruka jord och jaga och fiska. Det normala långt fram i tiden var dessutom att bymännen av hävd hade gemensam jakträtt inom byns marker men även andra som bodde där kunde jaga inom byns område⁵. Utanför var det som sagt fritt fram.

Man kan se det som att jakten med tiden knöts till äganderätten av jord men det kan vara minst lika korrekt att knyta företräde till jakt till att man betalade en särskild skatt för detta⁶. Systemen skiftade både i tiden och geografiskt men som bonde kunde man till exempel åläggas jordaskatt för odlingen, bågskatt (eller skinnskatt) för frihet från värnplikt och för jakt samt tionde till kyrkan. Samer ålades också bågskatt (senare lappskatt) under vissa perioder.

Tidigt fanns tankar om jakten som ett slags regale som var förbehållet konungen och adeln. Troligen tänkte man dock då endast på jakt efter högvilt⁷. Även med den inskränkningen kan vi utgå från att sådana tankar i praktiken inte vann någon som helst genklang i den norra delen av Sverige.

Statsmakten börjar göra sig gällande

Under Gustav Vasas tid började Sverige finna sina former som nationalstat. Tiden kännetecknades av en iver att reglera som påminner om 1970-talets lidbommeri. I det öppna brevet från 1542 slog Gustav Vasa som känt fast att "sådana eger som obygdta liggie höre Gud, oss och Sverigis crone till och ingen annan". Sedan fortsatte det i samma, i grunden feodala stil. Mycket av kronans strävan gick ut på att skaffa staten inkomster.

Jakten kom inte undan när kronans intressen skulle främjas. Men man kan inte behandla skattebetalare hur som helst. I ett brev den 3 juni 1543 inskred Gustav Vasa mot oskicket att nybyggare tog ifrån lapparna villebråd som dessa fällt eller fångat trots att dessa liksom alla andra betalade skatt för

² Jfr ILO-konvention 169, art. 1a och 1 b.

³ Se t.ex. Wiperbobalken VIII.

⁴ Wiperbobalken XIII § 2.

⁵ Kjell Danell: Vilt, jakt och människor i Norrlands skogar 1870—1900, sid. 369f (citeras som "Danell").

⁶ se t.ex. Hälsingelagens Konungsbalk VII

⁷ Skogsstyrelsens underdåniga berättelse angående skogs- och jagtväsendet i Sverige intill år 1870, sid. 145 (citeras som "Skog och jagt"). Denna berättelse har i den del som handlar om jaktens historia utarbetats av Th. Hahr och J.H.T. von Engeström och texten finns även intagen i andra upplagan av Th. Hahrs Jagthandbok, 1881, i stort sett oredigerad.

sina ägodelar⁸. Det var också tydligt att kronan under 1500-talet främst gjorde anspråk på de s.k. högdjuren inklusive vissa fågelarter men att allmogens⁹ rätt till jakt bestod i norra delen av landet¹⁰.

Genom 1647 års jaktförordning blev det mer uppstramat. Rovdjur och rovfåglar fick alla jaga. Man lägger märke till att jakträtten inte knöts särskilt starkt till jordäganderätten. Högdjuren (älg, hjort och rådjur) var reserverade för kronan och adeln men detta gällde inte Dalsland, Värmland, Dalarna, Norrland och Finland där allmogen fick jaga även dessa djur från Olofsmäss till fastetiden. Rapphöns var också tabu för vanligt folk men andra fåglar och hare fick bönderna i hela landet på egna ägor och under rätt tid jaga med snaror men inte med skjutvapen. Denna rätt blev dock inte långlivad utan avskaffades 1664. Skärgårdsborna fick dock fortsätta att skjuta och fånga sjöfågel¹¹.

Dessa strängare jaktlagar kunde inte fullt ut tillämpas i de norra delarna av landet "der sedan äldsta tider den största frihet med hänsyn till jagt och djurfång varit rådande" och där "befolkningens gleshet i förening med den ymniga tillgången å vildbråd" omöjliggjorde tillämpningen¹². Det insåg även statsmakterna.

Läget på 1700-talet

1700-talet är intressant genom att det nu börjar finnas skriftligt material som inte enbart är ett uttryck för statsmaktens perspektiv.

Om vi ändå börjar med det formella så framgår det av förslag till ändringar av 1647 års förordning att det strikta jaktförbudet i praktiken gällde enbart högvilt och rapphöns. Man försökte också skapa ordning i förhållandena i lappmarkerna. Redan 1723 fick allmogen rätt att äga och bruka bössor för rovdjursjakten och denna rätt utsträcktes 1766 till den lapska fjällallmogen samtidigt som de nedåt landet strykande lapparna uttryckligen förbjöds att idka fågel- och djurfångst på hemmansskogarna. Nybyggarna i Lappland hade redan 1749 förbjudits att jaga på längre avstånd än en halv mil¹³ från sina hem, dels för att inte alltför mycket inkräkta på lapparnas jakt, dels för att för mycket spring i skogarna hindrade dem från att sköta sina odlingar¹⁴. Man kan undra i vilken utsträckning dessa bestämmelser fick genomslag.

Intressant är det som i ett Kungl. brev från 1767 sägs om älgjakten i Gävleborgs och Västernorrlands län, där mer vittgående rättigheter än åt övrig befolkning gavs åt lapparna, en och annan i fjällen boende och statliga ämbetsmän.

M. H. Brummers "*Försök Til et Swenskt Skogs- och Jagt-Lexicon*", 1789¹⁵, är också mer formell när det gäller jakträtten. Brummer nämner under uppslagsordet Jagträttighet att Kungl. Maj:t och kronan från de äldsta tider och både i äldre och nyare författningar har fått och bibehållit rätten att ensamt fälla och fånga allehanda slags högdjur och fågel på all mark tillhörig kronan och på mark som kronan

⁸ Skog och jagt sid. 145.

⁹ Ordet allmoge har inte alltid betytt samma sak. Under den nu aktuella perioden avsåg det den skattskyldiga del av befolkningen som ej hade särskilda privilegier, jfr SAOB:s inledande anmärkning under ordet allmoge. När ordet fjällallmoge nämns längre fram får det antas ha samma betydelse, dvs. de som betalar skatt för sig i fjällen.

¹⁰ Skog och jagt sid. 146.

¹¹ Skog och jagt, sid. 147.

¹² Skog och jagt, sid 148.

¹³ Vi talar här fortfarande om en gammal svensk mil som var 18 000 alnar, dvs. 10 689 m. Dessutom fanns uttrycket fjällmil (och skogsmil) som var hälften av en gammal mil eller så långt man orkar gå utan att ta rast.

¹⁴ Skog och Jagt, sid. 148.

¹⁵ En transkriberad version är utgiven som Skogs- och lantbrukshistoriska meddelanden nr 49, 2010.

äger samfällt med ridderskapet och adeln. Ridderskapet och adeln har enligt sina privilegier rätt att under tillåten tid jaga i stort sett allt vilt på egna marker och marker som ägs gemensamt med kronan. I de norrländska provinserna äger allmogen rätt att fälla och fånga allt vilt enligt resolutioner från 1681, 1685, 1747 och 1767, dock under de villkor som anges i resolutionerna.

Samma år, 1789, kom ju även Förenings- och säkerhetsakten som gav allmogen rätt att jaga allt vilt på egen mark. Det är svårt att läsa ut det av själva dokumentet men det framgår indirekt och ska möjligen även framgå av en särskild resolution som nämns sist i akten. Detta kom att få förödande inverkan på vildnaden i framför allt de södra delarna av landet¹⁶.

Linnés *Lappländska resa*, 1732¹⁷, beskriver hur fiskare som bodde långt nedanför Lycksele (Granö) bedrev fiske uppe i Lycksele lappmark och att detta tolererades. Dock betedde de sig illa mot lapparna och tog ifrån dem deras fångst och slängde upp deras nät i träden. Lapparna hade inte haft någon framgång med sina klagomål över detta¹⁸. Detta var ju samma oskick som Gustav Vasa hade ingripit mot i sitt brev år 1543 (se ovan). I övrigt säger Linné sig inte veta så mycket om lapparnas jakt och fiske men han noterar att lapparna gärna super brännvin vilket han anser är typiskt för alla fiskare¹⁹. Av beskrivningen av deras kosthållning framgår att de renskötande lapparna i mycket hög utsträckning förlitade sig på renarna och deras mjölk och dessutom åt fisk och fågel. De använde lodbössor till jakt. Då något skjutits kunde det även bli järv, ekorre, mård, björn eller bäver i kosthållet. Räv och varg åts inte²⁰. Han fångslades för övrigt av lapparnas lugna levnadssätt. Linné noterar att det fanns gott om nybyggare, finnar, som hade slagit sig ner här med kungligt tillstånd och som slapp krigstjänst²¹. Förhållandet mellan nybyggarna och lapparna var gott och de hade god nytta av varandra.

I Pehr Högströms *Beskrifning öfwer Sweriges Lapmarker*, 1747²², ges en bild av en befolkning som i Lappmarken bestod av lappar, svenskar och finnar som på olika sätt försökte dra sig fram under de karga omständigheter som rådde. Högströms skildring baseras på hans egna erfarenheter efter en lång tids vistelse i lappmarken och den anses ha hög tillförlitlighet²³. Man får en bild av att det redan då var konkurrens om framför allt fisket och man ser att det även vid denna tid var en del lappar som var nybyggare eller fiskare medan andra ägnade sig åt renskötsel. Renskötseln var då ännu inte extensiv utan renarna var i huvudsak mycket tama och kända som individer av ägarna. Även svenskar och finnar var stundom nybyggare med eller utan renar och stundom något som kan betecknas som yrkesfiskare eller -jägare. Speciellt 14:e kapitlet Om nybyggare i Lapmarken är värt att läsa. Man ser också att det i alla församlingar fanns både lappar och nybyggare och att gudstjänsterna hölls omväxlande på lapska och svenska eller finska. En intressant anmärkning är att Högström fann att de renskötande lapparna inte var så intresserade av jakt och fiske. Annat var det med fiskare-, gran- eller skogslapparna som var nästan helt inriktade på jakt och fiske²⁴.

¹⁶ Även Norrland drabbades dock: bävern utrotades under 1800-talets första hälft och även en tidigare mycket stark vildrenstam var försvunnen mot slutet av 1800-talet. Jfr Danell sid. 166 och 229f.

¹⁷ Finns i många utgåvor; jag har använt Kungl. Skytteanska Samfundets *Iter Lapponicum*, 2003.

¹⁸ Dagboken den 1 juni.

¹⁹ Dagboken den 31 maj.

²⁰ Dagboken den 5 juni.

²¹ Dagboken den 31 maj.

²² Faksimilutgåva i serien Norrländska Skrifter nr 3, 1980.

²³ Se uppsats av Israel Ruong sist i faksimilutgåvan.

²⁴ Sid. 85.

Förhållandena under slutet av 1700-talet skildras också på ett fascinerande sätt i ”*Pehr Stenbergs levernesbeskrivning*”²⁵ även om beskrivningen endast till en liten del berör förhållandena i lappmarken. Stenberg, som var av bondesläkt från Umeåtrakten och som sedermera blev präst, var under den del av sitt liv som han beskriver en ivrig jägare och fiskare. Levernesbeskrivningen täcker perioden från 1758 till strax före 1809 års krig. Där finns beskrivningar av det mesta i jaktväg: pojkårens fällor och äggplockning, jakt på spelande tjäder och orre, harjakt på holmar och i skogsmarker med eller utan hund, harjakt med giller och snaror, resultatlös björnjakt, nattlig jakt på räv vid åtel, organiserade vargskall, jakt med sax efter räv och varg, jakt på grönsiskor med nät, sjöfågeljakt med bössa eller med snaror och jakt på järpe med lodbössa. Jakterna äger rum vitt och brett dels i Västerbotten, dels i Finland. Några tankar på ägo gränser och dylikt märks inte av men vid något tillfälle verkar denne präktige prästman litet bekymrad över att jakten har skett på olovlig tid eller att någon häst har råkat trampa i hans slagfällor. Han var också en entusiastisk och framgångsrik fiskare och det verkar som om det var litet mer noga med vem som hade rätt att fiska på vissa ställen. Att vittja andras nät tycks dock ha varit en utbredd sport redan på den tiden.

1800-talet fram till den första renbeteslagen 1886

Från 1800-talets början finns en del källor av intresse.

Pehr Stenbergs levernesbeskrivning går in på detta sekel men får väl jaktligt sett anses representera 1700-talet.

Som alltid är Petrus Læstadius ”*Journal för första året af hans tjenstgöring såsom missionaire i Lappmarken*”²⁶, 1831, en nöjsam och faktarik läsning. Den säger dock inte så mycket om jakt och fiske men jag kan ha missat något för det är svårt att orientera sig i texten. (Ibland misstänker jag att William Faulkner har haft honom som förebild.) Han nämner att jakten inte var av större intresse för de renskötande lapparna. Han betonar lapparnas ringa antal som han uppskattar till 4 000 i hela landet. Särskilt påpekade han att de olika samiska samhällena hade mycket litet kontakt med varandra. – Som en kuriositet kan nämnas att hans bror, väckelsepredikanten Lars Levi Læstadius, skrev en beskrivning av björnjakten i Lappmarken för första numret av Tidskrift för jägare och naturforskare som 1832 utgavs av det ett par år tidigare startade Svenska Jägareförbundet.

En ambitiös framställning är Georg Swederus ”*Skandinaviens Jagt: Djurfänge och Vildafvel. Jemte Jagtlexicon*”, 1832. När det gäller de rättsliga förhållandena är han för en strikt tillämpning av reglerna om den tid under vilken jakt är tillåten. Han såg avarterna av den pågående rovdriften av viltbestånden. Jakten var av nationalekonomisk betydelse och han nämner som exempel att enbart till Stockholm (som vid den tiden hade cirka 80 000 invånare) infördes årligen cirka 120 000 orrar och järpar och uppskattningsvis 60 000 tjädrar. -- Han refererar huvudinnehållet i förordningarna om jakten från 1808 och 1830²⁷. Jakten är indelad i den stora och den lilla jakten. Till den stora jakten hör högdjur: älg, kronhjort, dovhjort och svan. Till den lilla jakten hör tjäder, orre, järpe, rapphöns, ripor och gräsänder med särskilda jakttider samt allt övrigt vilt. Jakträttigheten är på all kronans mark förbehållen konungen. Överhovjägmästaren med sällskap har samma rätt. Landshövdingar och överjägmästare har personligen rätt att anordna ”den lilla jakten” på kronoallmänningar inom sitt län. Ståthållare har motsvarande rätt. I övrigt får var och en som äger eller besitter jord idka jakt på

²⁵ Utgiven av Forskningsarkivet, Umeå universitet, i fem delar, 2014 – 2018.

²⁶ Faksimilutgåva utgiven i Kungl. Skytteanska Samfundets handlingar, № 15:1, 1977. Den kulinariskt intresserade rekommenderas att pröva receptet på isp som man finner på sid. 433.

²⁷ Sid. 304ff.

egen, från andras ägor avskild mark. Detsamma gäller delägare i sockenallmänning och annan samfälld mark, publika inrättningar med jordägor och städer på sin mark. Avgärda by har endast rätt att jaga på sina ägor inom hank och stör. I skärgården, till den del den inte är indelad i hemman, tillkommer jakten den som skattar för den. Om ingen skattar för skärgårdsjakten så är den fri om inget annat bestäms. Swederus nämner också att all jakt på älg enligt en förordning från 1825 är förbjuden i tio år fram till den 1 januari 1836²⁸.

Så kom *Kongl. Maj:ts förnyade nådiga Jagt-Statga* 1864. Den var betydligt mer kortfattad än 1808 års stadga. Man känner ändå igen huvuddragen från den äldre stadgan men här finns också i 4 § ett förtydligande av vad som i praktiken alltid hade gällt: "På oavvittrad skog samt på Kungl. Maj:t och kronan vid avvitrting i de norra länen tillfallen överloppsmark, ävensom i skärgård på klippor och skär som ej lyder till visst hemman, samt ute på öppna havet vare jakten ... tillsvidare fri för varje svensk man". Undantaget var dock älgjakten på överloppsmarkerna som krävde Kungl. Maj:ts särskilda nådiga tillstånd²⁹.

En intressant redogörelse för förhållandena på gräsrotsnivå är Kjell Danells "*Vilt, jakt och människor i Norrlands skogar 1870 – 1900*", 2020. Han har gått igenom förvaltarnas årsberättelser till Skogsstyrelsen och Domänverket under slutet av 1800-talet och sammanställt resultatet så att man får en nyansrik och detaljerad bild av läget när det gäller jakt och vilt i hela Norrland under denna tid³⁰. Han redogör även för den lagstiftning som gällde under slutet av 1800-talet. Det är en bitvis dyster läsning och man förstår att förvaltarnas roll ofta var otacksam. Laglydnaden var infinitesimal även om vissa förvaltare sade sig se undantag³¹. Viltförvaltningen eller, som det då hette, jaktvården låg fortfarande i sin linda efter en blygsam start på 1820- och 1830-talen³². Viltstammarna rasade³³. Jaktförordningarna var i stort sett okända eller ansågs strida mot äganderätten, religionen och sunt förnuft, vilket ledde till att överträdelser inte sågs som brottsliga eller ens klandervärda³⁴. Det var inte enbart den markägande Ortsbefolkningen och samerna som jagade utan även övrig Ortsbefolkning och icke bofasta som t.ex. arbetade inom skogsbruket eller med väg- eller järnvägsbyggen³⁵. När det gäller fjälljakten får vi komma ihåg att jakten på överloppsmarken var fri men bristen på kartor gjorde det svårt även för kronobetjäningen att avgöra om jakt hade skett på område där det ej var tillåtet³⁶.

Samma bild ger t.ex. Benkt Lidzén i sin bok "*På spåret – En jakthistorisk översikt*", 1998: "Gemene man påverkades emellertid i tämligen ringa grad av detta reglerande. Den urgamla, allmänna germanska jakträtten praktiserades fortfarande ... I de fall norrlandsbönder lät älgar passera en tom visthusbod i förbudstiden tyder detta mer på livsfarlig enfald än på sunt förnuft. ... Viltet betraktades ursprungligen som fritt i den meningen, att det inte tillhörde någon, och att vem som ville kunde tillägna sig jaktbyten"³⁷.

²⁸ Sid. 320. Det kom sedan ytterligare fredningsbestämmelser genom kungörelser 1836, 1850 och 1863. Se även Q. B. Rydholms "*Jagt*", 1889, sid. 103, angående totalfredning av älg i Jämtland, Västerbotten och Norrbotten till och med år 1886.

²⁹ Stavningen är moderniserad. Texten hämtad från Sveriges Rikes Lag, sjunde upplagan 1892, bihanget.

³⁰ Revirorganisationen finns beskriven på sid. 99 – 106.

³¹ Sid. 388.

³² Kap. 14, sid. 361. Se även kap. 15, sid. 365.

³³ Danell går igenom de olika viltarternas utveckling på sid. 153 – 267.

³⁴ Sid. 378f och 386.

³⁵ Sid. 373.

³⁶ Sid. 383. Samma gäller för övrigt beträffande jakten i skärgården än i dag.

³⁷ Sid. 169.

Utgångsläget inför 1886 års renbeteslag och tiden därefter

Förarbetena och debatten inför den första renbeteslagen finns redogjort för i referatet av Girjasdomen, NJA 2020 s. 3. Redogörelsen är tyvärr rätt torftig i alla instanser varför den särskilt intresserade får gå till det av staten inlämnade processmaterialet.

Med den avfattning som 1886 års lag slutligen fick kom den att tolkas som att alla lappar, oberoende av om de sysselsatte sig med renskötsel eller inte, hade rätt till jakt och fiske ovanför odlingsgränsen. Det var kanske inte tänkt så³⁸ men så blev det. Beträffande statens mark ovanför odlingsgränsen var det ju inte problematiskt: alla hade den rätten.

När sedan rätten för varje svensk man att jaga på överloppsmarken formellt togs bort genom lagen (1912:289) om rätt till jakt hamnade de icke renskötande samernas jakt i blickpunkten. Så småningom kom statsmakterna också med litet skarpare anspråk på att givna regler skall följas, vilket ytterligare skärpte situationen. Ett ”förtydligande” kom först med 1928 års renbeteslag³⁹ där det i 55 § angavs att det var fjälllappar och skogslappar som var berättigade att till jakt och fiske begagna sig av land och vatten på utmark inom bland annat åretruntmarkerna. Av definitionen av fjälllapp och skogslapp⁴⁰ följer att det enbart var renskötande samer som avsågs.

I propositionen⁴¹ som hade kommit redan 1917 nämner man den rådande oordningen och behovet av ett förtydligande samt uttrycker den fromma förhoppningen att ett självrådigt begagnande av jaktmarker och fiskevatten hädanefter skulle beivras. Litet roande är att man avslutningsvis tillägger: ”I samband med den vidtagna jämkningen i 30 § har det ansetts lämpligt att genom ett förtydligande tillägg undanröja det stundom yppade missförståndet, att lapparnas jakt- och fiskerätt ej skulle vara underkastad de inskränkningar, som eljest för orten gälla i avseende å tid och sätt för jakts och fiskes utövande”. Denna pekpinne – som kom med i lagen – hade nog med fördel kunnat riktas mot även övriga boende i dessa trakter.

Ett försök till sammanfattning

Mitt intryck är att man kan sammanfatta situationen på följande sätt.

De senaste 500 åren har befolkningen i och nära den svenska fjällvärlden varit blandad. Samtliga har varit beroende i större eller mindre grad av att kunna jaga och fiska för att få sin försörjning. Jakten har i princip varit fri och de inskränkningar som man från centralt håll har kommit dragande med har haft föga inflytande. Detta insåg de styrande som dock höll styvt på kronans rättigheter, i princip. Staten har, så långt man har förmått, försökt att få visst ekonomiskt utbyte av jakten och fisket. Det har bara delvis lyckats.

Det har i alla tider funnits tvister om rätten till jakt och fiske. Det är naturligt eftersom det är ekonomiska intressen inblandade. I många stycken har man rört sig i områden där i första hand nävrätten gäller. Ibland har vissa intressen lyckats få viss kontroll, ibland har staten kommit inklampande med sina anspråk. Det går inte att få någon klar bild eftersom bilden inte är klar. Det

³⁸ Jfr Högsta domstolens yttrande över 25 §, sid. 28. Se även Girjasdomen, HD:s domskäl punkt 74.

³⁹ SFS 1928:309.

⁴⁰ 2 §.

⁴¹ Prop. 1917 nr 169, sid 55f.

som gäller på ett håll gäller framför allt inte generellt. Det enda som är klart är att alla som har funnits i området har jagat och fiskat i den mån de har haft intresse av det.

Detta "urtillstånd" kan i stora stycken sägas ha varit rådande fram till mitten av 1900-talet.

Girjasdomen talar om ensamrätten och gör den beroende av om någon konkurrerande markanvändning har förekommit⁴². Även frågan om nyttjarens behov av en hävdvunnen nyttjanderätt kan enligt Högsta domstolen vägas in när frågan om ensamrätt avgörs⁴³. Detta är egentligen den springande punkten i hela domen. Mot bakgrund av min nu lämnade redogörelse anser jag att Högsta domstolen har använt ett för snävt synsätt.

Under lång tid har rättigheter varit avhängiga av att man har betalat skatt. Det var alltså inte några absoluta nyttigheter man hade tillgång till utan det var något man betalade staten för. Detta synsätt får anses ha varit rådande från den stund då staten kunde göra sitt inflytande gällande (redan under medeltiden) och åtminstone fram till Förenings- och säkerhetsakten 1789. Det är väl också detta synsätt som låg bakom att man inte kunde göra gällande urminnes hävd mot staten. Det känns därför tveksamt när Högsta domstolen vill datera ett rättighetsförvärv för enskilda samer på grund av urminnes hävd till mitten av 1700-talet.

Men om man nu godtar domstolens resonemang och kräver bevis på en konkurrerande markanvändning för att utesluta ensamrätt så finns det ändå invändningar.

På de ställen där staten har gått in och beviljat nybyggen, byggt kyrkor, placerat ämbetsmän eller tillåtit gruvdrift har staten visat att man anser sig ha rätt att disponera över marken. När staten dessutom har gett regler, t. ex. om hur långt från ett nybygge som innehavaren får jaga eller fiska så har staten visat att den gör anspråk på rådighet över just dessa rättigheter inte bara på den mark där man ger nybyggaren rättigheter eller inskränker dem utan generellt inom hela det området. Det är en konkurrerande markanvändning som i så fall borde utesluta ensamrätt.

Sedan har vi behovsaspekten. Girjas område var i och för sig särskilt utvalt som lämpligt för ett pilotmål för att det där finns ett minimum av statlig aktivitet som visar på motstående intressen. Däremot har det naturligtvis funnits och finns fortfarande samer och andra som inte har ägnat sig åt renskötsel utan åt jakt och fiske inom detta område. Deras behov av denna nyttjanderätt har i många fall varit lika stor och kanske tidvis större än motsvarande behov hos rensköterna. De berörs dock inte av domen men väl av utredningen. Om man talar om behov idag så rör det sig om de ekonomiska intressen som en avgränsad yrkesgrupp inom en storskalig köttindustri försvarar.

Man kan inte bortse från den mångskiftande historiska bakgrunden men även den har sina begränsningar. Ambitionen måste trots allt vara att åstadkomma ett rimligt system för framtiden. Det kan finnas skäl att än en gång läsa igenom de i början citerade domarreglerna.

Anders Iacobæus

⁴² HD:s domskäl punkt 155,

⁴³ Punkt 156.

Sportfiskarnas synpunkter på Renmarkskommitténs förslag till handlingslinjer

Sportfiskarna

Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund (Sportfiskarna) är en demokratiskt uppbyggd ideell organisation och det organiserade sportfiskets företrädare i Sverige. Vår vision är ett hållbart fiske i friska vatten – för alla. Förbundet har idag över 60 anställda och organiserar närmare 70 000 medlemmar. Sportfiske är en av Sveriges viktigaste fritidsaktiviteter med långt över en miljon utövare som varje år lägger mer än fem miljarder kronor på sitt fiske.

Sammanfattning av Sportfiskarnas synpunkter

Sportfiskarna bedömer kommitténs förslag med utgångspunkt från uppfattningen att allmänhetens tillgång till sportfiske på statens vatten i fjällen samt dessa vatten med sina unika fiskbestånd utgör angelägna allmänna intressen.

Sportfiskarna förespråkar att handlingslinje 1 ska gälla till dess att nödvändiga konsekvensanalyser av Handlingslinje 2 är genomförda.

Handlingslinje 2 med dess olika varianter innebär samtliga att allmänhetens tillgång till fjällfiske upphävs. Vad som sedan händer är högst ovisst, om det blir någon form av upplåtelsemöjligheter samt när och i vilken omfattning. Handlingslinje 2 innebär högst sannolikt även att den nuvarande förvaltningen upphör med svårbedömda konsekvenser som följd. Om och när en ny förvaltning med motsvarande kapacitet kan tillskapas är högst ovisst.

Kommitténs förslag reser ett flertal frågeställningar beträffande möjliga konsekvenser som först måste besvaras innan man kan gå vidare och förändra en så pass viktig verksamhet i grunden. Enligt Sportfiskarnas uppfattning finns inte krav på konsekvensanalyser angivet i utredningens nuvarande direktiv och dessutom ryms inte dessa konsekvensanalyser inom utredningens nuvarande tidsramar.

Dessutom anser Sportfiskarna att det övergripande ansvaret för upplåtelser och förvaltning även i fortsättningen ytterst åvilar markägaren staten, oavsett vilka rättigheter som tilldöms olika intressen i sammanhanget.

Sportfisket i fjällen

Fjällfiske utgör en av de viktigaste tillgångarna för svenskt sportfiske. Fisket på statens vatten ovan odlingsgränsen motsvarar ca 200 000 fiskedygn per år och omsätter hundratals miljoner kr i den lokala ekonomin (se bilaga).

Synpunkter på kommitténs förslag

Handlingslinje 1

Sportfiskarnas utgångspunkt är att allmänhetens tillgång till sportfiske i fjällen liksom fjällvattnen med sina fiskbestånd utgör angelägna allmänna intressen. Dessa måste vägas av på ett sakligt och balanserat sätt mot de angelägna samiska intressen som föreligger.

Handlingslinje 1 det enda rimliga alternativ som måste gälla till dess att ett antal grundläggande frågeställningar har utretts och värderats. Utredningens förslag kan medföra betydande och mycket omfattande negativa konsekvenser, i värsta fall helt utplåna allmänhetens fortsatta tillgång till sportfiske i fjällen (vilket skett inom Girjas sameby där fiske endast upplåts till ortsbor).

Frågor som berör betydande konsekvenser som kan bli följden av de olika alternativen av handlingslinje 2. Följande är exempel på frågor som kräver utredning innan nuvarande ordning med statlig förvaltning och allmänna upplåtelser ställs på ända:

- Hur ska allmänhetens tillgång till sportfiske i fjällen, som ett angeläget allmänt intresse, tillgodoses på ett ordnat och hållbart sätt?
- I vilken grad påverkas renskötseln och övriga samiska intressen (som ett angeläget allmänt intresse) av det rådande upplåtelseystemet för sportfiske (störningsmässigt, påverkan på eget fiske, samlad ekonomisk avkastning, möjlighet att utöva kultur mm)?
- Vilka blir konsekvenserna för allmänhetens tillgänglighet till sportfiske i fjällen av de olika förslagen?
- Hur många människor påverkas av uteblivna eller förändrade upplåtelsevillkor? Varifrån kommer dessa människor?
- Hur kommer turismnäringen och andra lokala servicenäringar att påverkas?
- Vilka motsvarande alternativa fiskemöjligheter finns?
- Hur ska fiskbestånden, som en viktig nationell resurs, förvaltas och vårdas på ett hållbart sätt? Vem kan ta ett nödvändigt övergripande ansvar för en sådan förvaltning?
- Hur ser de ekonomiska förutsättningarna ut för förvaltning och upplåtelseverksamheten på statens mark ovan odlingsgränsen och på renbetesfjällen?
- Vilka skulle konsekvenserna bli för fiskevård och förvaltning med de olika förslagen?
- Vilka skulle konsekvenserna bli beträffande prisbild på upplåtelser samt påverkan på intäkter och utgifter med de olika förslagen. Hur kommer tillgängligheten att påverkas?
- Vilka blir konsekvenserna för de fiskevårdsområden och andra organisationer som arrenderar statliga vatten i berörda områden?
- Vilka blir de möjliga konsekvenserna för den privata marken och vattnen ovan odlingsgränsen och inom åretruntmarkerna av att statens roll som ägare av mark och vatten som inte är privat upphävs eller förändras på ett betydande sätt?
- Hur kan ovan komma att påverka förvaltning, fiskevård och upplåtelser av enskilt fiske inom hundratals mycket betydelsefulla fiskevårdsområdesföreningar, samfällighetsföreningar och andra typer av organisationer inom renskötselområdet (jmf Samerättsutredningen)?

Handlingslinje 2 – kodifiering av samisk ensamrätt

Handlingslinje 2 innebär att kommittén gör bedömningen att samtliga samebyar har ensamrätt gentemot staten till jakt och fiske på grund av urminnes hävd och föreslår att denna rätt kodifieras i lag. Det beskrivs som om att i lag klargöra ett rättsläge som kommittén bedömer redan är gällande. Även rätten att upplåta jakt och fiske på sådan mark kodifieras.

I praktiskt hänseende får en sådan kodifiering stor betydelse. Innebörden är att berörda samebyar inte behöver gå till domstol för att få sin rätt fastställd. I stället erkänner lagstiftaren rätten genom ändring av lag. Med denna grundläggande utgångspunkt kan flera alternativa handlingslinjer övervägas.

Sportfiskarnas synpunkter i stort på förfarandet:

Det är inte statens agerande som fiskerättsinnehavare som är det primära i sammanhanget. Långt mer betydelsefullt är statens övergripande ansvar för att förvalta området med dess olika värden och tillgångar samt att på ett hållbart sätt väga av de många olika intressen som nyttjar dessa. Det är endast staten som har möjlighet att ta ett sådant ansvar. Att överföra hela rådgivningen över och ansvaret för vissa tillgångar på ett av de många intressen som historiskt och i nutid nyttjar dessa resurser kan medföra oproportionerliga konsekvenser.

Vid en jämförelse med andra länder framstår också den föreslagna modellen som avvikande. I exempelvis Norge, som även införlivat ILO-konvention nr 169 i lag, har staten kvar huvudansvaret för förvaltning och upplåtelser av fiske till allmänheten, vilket utförs av Statskog. I Finland råder motsvarande upplägg men där är det statliga Forststyrelsen som har ansvaret för verksamheten. Om man jämför med ytterligare några länder med sportfiskeupplåtelser i absolut världsklass och där det samtidigt finns betydande inslag av urfolksrelaterade rättigheter: Kanada, USA och Nya Zeeland. Där har staten eller kronan kvar det övergripande ansvaret för förvaltnings- och upplåtelseverksamheten så vitt Sportfiskarna erfar. Ett av huvudmotiven som framförs i sammanhanget är att staten ska kunna balansera olika angelägna nyttjarintressen mot varandra.

- Sportfiskarna anser att utredningen bör ta del av och redovisa hur andra länder hanterar förvaltningen av fiske och jakt på statliga marker och vatten där det finns urfolksintressen att beakta.

Möjliga konsekvenser av handlingslinje 2

Ett högst möjligt scenario vid genomförande av handlingslinje 2

Konsekvenserna av Girjasdomen visar på ett högst möjligt scenario för en majoritet av berörda samebyar: De följer Girjas exempel och upplåter i bästa fall enbart till ortsbor. Det får till följd, precis som i fallet med Girjas sameby, att en absolut majoritet av allmänheten liksom utländska besökare är utestängda från fortsatt sportfiske i fjällen. Hur länge en sådan situation kvarstår är högst oviss, beroende på vad man vill i ett femtiotal samebyar eller om staten väljer att agera. Ett angeläget allmänt intresse släcks ut.

Vad som sker med förvaltningen av en av landets viktigaste sportfiskeresurser – fjällvattnen med sina fiskbestånd, är också högst oviss. Det kan utvecklas alltifrån att fisket blir kraftigt begränsat p g a att nästan inga upplåtelser sker till att de mest attraktiva vattnen fiskas ned. Det är nästan omöjligt att förutspå. Vem som har huvudansvaret för förvaltningen och hur den ska bedrivas är också ett stort frågetecken.

Sammantaget utgör handlingslinje två ett mycket riskabelt experiment som med stor sannolikhet leder till att allmänhetens tillgång till sportfiske i fjällen går förlorad för oviss tid. Den samordnade förvaltningen av fisket som staten idag bedriver riskerar också att gå förlorad.

Förvaltningsmässiga förutsättningar

Statens vatten ovan odlingsgränsen och på renbetesfjällen förvaltas med utgångspunkt från staten i egenskap av markägare. Fisket på ”statens fjällfastighet” är enskilt. Staten har full rådighet över sin andel av fiskerätten och kan därmed på ett relativt enkelt och effektivt sätt genomföra de förvaltningsåtgärder som krävs liksom genomföra olika former av insatser för att bli underlätta tillgängligheten samt styra besökare. Staten är också en förhållandevis resursstark aktör med en omfattande upplåtelseverksamhet vilket skapar goda möjligheter att allokera resurser till mer kraftfulla förvaltningsinsatser där så erfordras. Staten i form av länsstyrelserna har möjlighet att ha kvalificerad personal för uppgifterna och har dessutom en relativt omfattande fältorganisation att tillgå. Staten har dessutom en god övergripande blick över andra förekommande intressen och behov i berörda områden och har formella möjligheter att styra dessa.

Samebyarnas styrka är att de har en mycket god lokal förankring samt att deras medlemmar besitter en god lokalkännedom. De baserar sin verksamhet på en kollektiv nyttjanderätt. De rättigheter som följer av renskötselrätten tillkommer samebyns medlemmar vilka i dagsläget är personer som är registrerade som renägare genom att de innehar ett renmärke. Samebyns gemensamma angelägenheter hanteras av en föreningsform liknande en ekonomisk förening. Frågan är i vilken grad denna har möjlighet att reglera och fatta beslut om samebymedlemmarnas eget fiske. Det är en viktig fråga att utröna, inte minst om avsikten är att öppna upp samebyarna för ett betydligt större antal medlemmar.

Ska samebyarna kunna genomföra en funktionell fiskeförvaltnings- och upplåtelseverksamhet krävs en föreningsförvaltning som medger att samebyn kan fatta bindande beslut om fisket och fiskevården för sina medlemmar. Annars minskar förutsättningar för en hållbar och väl fungerande fiskeförvaltning och upplåtelseverksamhet. Som jämförelse kan nämnas att upplåtelse av samfällt fiske på privat mark endast kan ske via fiskevårdsområdesförening eller samfällighetsförening. En tänkbar lösning för detta är att samebyarna bildar samfällighetsföreningar som kan förvalta fiskerätten alternativt att lagen ändras så att det blir möjligt att bilda fiskevårdsområdesföreningar på statens mark ovan odlingsgränsen.

Förvaltning av fiskbestånd

Fjällvattnen hyser mycket attraktiva fiskarter som exempelvis harr, röding och öring. I vissa fall förekommer även lax i strömmande vatten ovan odlingsgränsen. Samtidigt är fjällvattnen

generellt sett mycket lågproduktiva och känsliga för olika former av påverkan. Enkelt uttryckt kan man säga att ju högre beläget ett vatten är desto lägre blir produktionen. Vill man nyttja sådana vatten krävs en hållbar förvaltning med tydliga regleringar av fisket. För det krävs kännedom om artsammansättning, produktionsmässiga förutsättningar, samt omfattningen på uttaget av fisk. Dessutom behöver man följa upp effekterna av nyttjandet samt vid behov anpassa fiskereglerna efter det resultat man får. Det kräver i sin tur tillgång till resurser. Detta är grunden för dagens förvaltning av statens vatten i fjällen. Naturligtvis varierar insatserna mellan olika vatten, olika områden samt mellan länen och det finns förstås potential för ännu bättre förvaltning. Men sammanfattningsvis kan konstateras att staten som förvaltare lyckats relativt väl att anpassa förvaltningen till alltmer ökade krav på kvalitet och hållbarhet i fisket.

Upplåtelser och tillgänglighet

Upplåtelseerna av statens vatten i fjällen är omfattande. En av grundtankarna bakom detta är att man exempelvis ska kunna fiska i samband med fjällvandring. En annan är att det ska underlätta en god spridning av de fiskande. Detta bl a för att fördela fisketrycket samt för att främja en god upplevelse. I Jämtlands- och Västerbottens län omfattar det upplåtna området statens fjällmark i hela länet medan man i Norrbottens län har separata upplåtelser för de fyra fjällkommunerna. Denna uppdelning uppvägs av att de upplåtna områdena i Norrbotten är mycket stora. Sammantaget fungerar detta mycket väl.

Om man istället tänker sig upplåtelser baserade på samebyar blir situationen helt annorlunda. Då blir det en jämförelsevis uppsplittrad bild med dryga femtioåret olika förvaltningsenheter vars upplåtelser och regelverk i utgångsläget är helt oklar. Rent teoretiskt finns naturligtvis möjligheter till samordning och samverkan mellan samebyarna. Sportfiskarna har svårt att se att det finns erforderliga incitament för en samordning motsvarande det rådande systemet. Åtminstone inte på frivillig grund. Tillgängligheten beror naturligtvis främst på om man över huvud taget tänker sig att upplåta fiske till allmänheten och i så fall hur och i vilken omfattning det kommer att ske. Även detta är högst oklart och kan av naturliga skäl variera högst väsentligt mellan olika samebyar samt över tid.

I fallet Girjas sameby, som Sportfiskarna uppfattar som en tydlig indikator på vad som kan bli ett fullt möjligt scenario även för övriga samebyar, har det skett en drastisk förändring av upplåtelseerna. Före domen avkunnades fanns en upplåtelse tillgänglig för hela allmänheten, oavsett härkomst, och även utländska besökare fick fiska på samma villkor. I nuläget är det enbart ortsbor (boende i Norrbottens län) som får lösa fiskekort inom samebyns marker. Den absoluta majoriteten är därmed utestängd från att lösa fiskekort. Det finns inte längre någon upplåtelse av sportfiske för allmänheten inom Girjas sameby. Detta framgår tyvärr inte av utredningens beskrivning utan där framställs det istället som att "samebyn har valt att fortsätta upplåta småviltsjakt och fiske även efter Girjasdomen" (PM 24, sid 13). Denna beskrivning ger en missvisande bild av situationen och bör omgående korrigeras.

Sammantaget finns en överhängande risk för att det uppstår en situation helt eller delvis utan upplåtelser till allmänheten och som varar under oviss tid. Under tiden avvecklas sannolikt den statliga förvaltningen och därmed faller allmänhetens tillgång till fjällfiske liksom en ordnad förvaltning av fjällfiskeresursen. Två angelägna allmänintressen går om intet, detta kan Sportfiskarna omöjligt acceptera.

Ekonomiska förutsättningar och konsekvenser

Upplåtelser kan ske på olika sätt och med olika inriktning. Nuvarande upplåtelsesystem omfattar nästan alla förekommande typer av vatten; små vatten, stora vatten, sjöar och strömmande vatten samt med varierande kvalitet på fisket. Syftet är att erbjuda en så stor variation och omfattning som möjligt så att alla, oavsett förutsättningar, kan hitta de vatten som fungerar för sitt fiske. På så sätt kan man sprida fisketrycket och uppnå bästa möjliga fiskeupplevelse för så många som möjligt. Det pris man betalar kan betraktas som ett genomsnittspris för det aktuella utbudet. Det pris man får betala för fiske på statens vatten, med utgångspunkt från vad som erbjuds, kan inte anses avvika nämnvärt från vad man får betala för motsvarande fiske i privata vatten (ett förhållande utredningen borde titta närmare på med hjälp av information från exempelvis länsstyrelserna).

Ser man exempelvis det hela ur ett arealmässigt perspektiv utgörs huvuddelen av de upplåtna vattnen av större sjöar främst belägna i de östra delarna av fjällerna eller i direkt anslutning. Dessa vatten hyser ofta en större artrikedom men fisket uppfattas inte som lika attraktivt och kräver oftast tillgång till båt eller skoter. Sedan finns den dominerande mängden av mellanstora sjöar samt större strömmande vatten nere i fjälldalarna, de senare inte sällan reglerade för vattenkraftutvinning. Dessa vatten kan sägas ha en medelhög attraktivitet. De mest attraktiva vattnen; oreglerade strömmande vatten samt små sjöar och tjärnar med rikliga bestånd av främst röding och öring belägna i en obruten fjällmiljö, utgör den klart minsta andelen rent arealmässigt. Vissa av dessa vatten är mycket attraktiva och skulle kunna bli föremål för särskilda upplåtelser där det sannolikt skulle kunna gå att ta ut ett betydligt högre pris för upplåtelseerna än det snittpris som är fallet i dagens statliga upplåtelsesystem. Men tar man ut ett högre pris kommer krav på exklusivitet, det vill säga ju dyrare upplåtelse, desto färre fiskare! De fiskerier som betingar en förhållandevis hög upplåtelseavgift är oftast kraftigt begränsade och det samlade ekonomiska utbytet av ett sådant upplägg baseras i många fall på att man även erbjuder en extraordinär service som man kan ta rejält betalt för. Tänker man sig att inrikta sig på den internationella marknaden måste man även kunna kvalitetssäkra sin sportfiskeprodukt. Man måste kunna garantera kvaliteten på vatten och fiskbestånd samt det fiske som bedrivs. Exempelvis måste man se till att det inte förekommer andra former av fiske än sportfiske, exempelvis fiske med nät. Det ställer höga krav på förvaltningen samt på efterlevnaden av gällande fiskeregler. Om inte detta fungerar kommer ingen i längden att vilja betala ett högre pris för fisket. Slutsatserna av detta resonemang är att det är långt ifrån givet att man kan räkna hem ökade intäkter genom att enbart höja priset på upplåtelseerna. Det krävs mycket mer av raffinerad förvaltning än så om man ska lyckas med det konststycket!

Förutsägbarhet

Nuvarande system är förhållandevis stabilt och förutsägbart. Det har utvecklats över lång tid och förvaltningen har anpassats till modernare förvaltningsmetoder och till sportfiskets utveckling över tid. Förvaltningen har blivit mer adaptivt inriktad. Det har bl a gynnat framväxten av en mer utpräglad fisketurismnäring som har fjällvattnen som utgångspunkt. Men det är också en viktig faktor för den sportfiskande allmänheten, inte minst för de mer långväga fiskebesökarna. De som idag utgör ett viktigt underlag för fisketurismverksamheten

i fjällområdet. Förutsägbarhet och stabilitet beträffande tillgängligheten är en av grundförutsättningarna för utvecklingen av fisketurismbranschen.

Konsekvenser för allmänhet och turismnäring

För långväga fiskebesökare är det viktigt eller rent av en förutsättning att kunna planera sin fiskeresor med god framförhållning. Om man då inte vet om de vatten man tänkt fiska i är upplåtna, vilka regler som gäller eller om den service man brukar nyttja finns kvar är risken stor att man söker andra mål för sina fiskeresor. För utländska fiskebesökare gäller motsvarande i ännu högre grad. De nyttjar dessutom researrangörer i större utsträckning. Dessa är ännu känsligare för osäkra förhållanden och opålitliga destinationer. En förändring enligt handlingslinje 2 med en situation liknande den i Girjas sameby skulle sannolikt medföra en mycket kraftig negativ påverkan på fisketurismnäringen, i synnerhet för den del som är inriktad på utländska fiskebesökare. Den kan rent utav svärta ned Sveriges internationella rykte som lovande sportfiskedestination. Sportfiskeupplåtelseerna uppgår som tidigare nämnts till totalt motsvarande ca 200 000 fiskedagar. Det motsvarar ett värde på i storleksordningen över hundra miljoner kronor för turismnäringen i landets mest utpräglade glesbygd (se bilaga).

Handlingslinje 2.1 – allmänna incitament för samebyarna att själva upplåta

Handlingslinje 2.1 bygger på en frivillig modell som innebär att staten vidtar åtgärder i syfte att underlätta och ge incitament för samebyarna att mot förutsebara villkor upplåta fiske och jakt till allmänheten.

Flera olika åtgärder kan övervägas. Som exempel kan nämnas riktat ekonomiskt stöd till samebyn för uppbyggnad och förvaltning av en administration för upplåtelser, eller att det allmänna på annat sätt erbjuder stöd i den praktiska administrationen.

Det kan också handla om statlig subventionering för att säkerställa att upplåtelser kan ske till priser som motsvarar dem som gäller i dag, samtidigt som samebyn kan ges marknadsmässig ersättning för sina upplåtelser.

Sportfiskarnas bedömning:

Handlingslinjen innebär att allmänhetens tillgång till fjällfiskeupplåtelser upphävs. Sportfiskarna bedömer det som högst osannolikt att olika former av stöd och subventioner till ett femtiotal sinsemellan helt oberoende samebyar kommer att vara tillräckligt för att på relativt kort tid ersätta ett för sitt syfte väl fungerande upplåtelsesystem. Snarare finns det en överhängande risk för att vi får se ett resultat motsvarande det som råder inom Girjas sameby, för en stor del av fjällområdet.

Upplåtelseerna av sportfiske på statens vatten i fjällen är av en sådan omfattning att det utan tvekan måste anses utgöra ett nationellt angeläget allmänintresse. Det är betydelsefullt såväl ur ett nationellt rekreativt perspektiv som ur ett turistekonomiskt perspektiv. Detta måste utgöra grundläggande utgångspunkter för hur fjällfisket ska hanteras. Men det är långt

ifrån givet att dessa utgångspunkter, av fullt naturliga skäl, per automatik beaktas om man flyttar över hela ansvaret för verksamheten på olika lokala intressen. Risken är uppenbar att det då blir lokala överväganden och behov som kommer i första hand och att det övergripande allmänintresset inte blir lika prioriterat. På liknande sätt som skett i exemplet med Girjas sameby. Därför krävs en förvaltning som kan hantera såväl de nationella som de lokala behoven på ett väl balanserat sätt.

Sportfiskarna ifrågasätter tanken på att det totalt sett skulle gå att ta ut betydligt högre avkastning från sportfisket genom att marknadsanpassa priserna på upplåtelseerna. Det är inte självklart att det samlade utbytet per automatik kommer att öka. Det som högst sannolikt kommer att ske, enligt erfarenheter från andra områden, är att priserna för de mest eftertraktade upplåtelseerna kommer att stiga samtidigt som tillgängligheten begränsas. Det samlade utbudet splittras upp och attraktiviteten för detta minskar liksom intäkterna. Förvaltningen blir också mer fragmenterad och ineffektiv. Möjligheten att allokera resurser till exempelvis ändamålsenlig information, fiskevård och tillsyn minskar. Det samlade resultatet kan i värsta fall bli det rakt motsatta: vinsten minskar eller rent av försvinner på lite längre sikt. Ska man ändra i systemet i syfte att göra det effektivare krävs kvalificerade bedömningar av ett flertal olika parametrar med koppling till utbud, efterfrågan, kvalitet, tillgänglighet, förvaltning, tillsyn, information mm. Bedömningar som knappast är möjliga att genomföra inom ramarna för kommitténs nuvarande direktiv.

Handlingslinje 2.2 – allmänna incitament för samebyarna att sluta lokala avtal om upplåtelse

Allmänna åtgärder föreslås som kan utgöra incitament för samebyarna att sluta lokala överenskommelser, t.ex. mellan samebyn och lokala jakt- och fiskeintressenter, för att tillförsäkra personer utanför samebyarna möjlighet att jaga och fiska till rimliga villkor.

Det kan t.ex. handla om att bidra till en struktur för samverkansamtal genom projektmedel för sådana initiativ, inklusive ersättning för resekostnader och medverkan i samverkansamtal, juridiskt stöd, medling osv. Det kan också handla om att erbjuda stöd i den praktiska förvaltningen av jakt- och fiskeupplåtelse under förutsättning att lokal överenskommelse sluts.

Även en medlingsfunktion eller mekanism för tvistlösning vid meningsskiljaktigheter kring tillämpningen av träffade överenskommelser skulle kunna utgöra ett incitament för överenskommelser.

Finns förutsättningar kan ramavtal tas fram t.ex. genom överenskommelse på organisationsnivå mellan jägarförbunden, Svenska Samernas Riksförbund (SSR) och Sametinget.

Sportfiskarnas bedömning:

Handlingslinjen innebär att allmänhetens tillgång till fjällfiskeupplåtelse upphävs. Modellen baseras på att tillgängligheten sker via lokala jakt- och fiskeintressenter som slutit avtal med

samebyarna. Det är mycket svårt att bedöma utfallet av ett sådant tillvägagångssätt. Det påminner i hög grad om den situation som rådde innan det fanns ett organiserat upplåtelsesystem. De som hade goda kontakter kunde organisera fiske på statens vatten men det var inget som var ägnat att ge en bredare allmänhet tillträde till fiske. Förslaget bedöms inte kunna garantera allmänheten fortsatt tillgång till fiske i fjällen under ordnade former och inom rimlig tid.

Handlingslinje 2.3 – en särskild lagstiftningsmodell för lokala avtal om upplåtelse mellan samebyar, jakt- och fiskeorganisationer och/eller markägare

Även denna modell baseras på frivilliga lokala avtal mellan samebyar och lokala jakt- och fiskeintressen. Men till skillnad mot föregående handlingslinje ska avtalen baseras på en i lag reglerad avtalsstruktur.

Sportfiskarnas bedömning:

Handlingslinjen innebär att allmänhetens tillgång till fjällfiskeupplåtelser upphävs. Modellen förefaller i första hand vara utformad med tanke på jaktupplåtelser. I övrigt motsvarande bedömning som för föregående handlingslinje.

Handlingslinje 2.4 – modellavtal för överenskommelser mellan samebyarna och staten om statlig upplåtelse

Handlingslinjen baseras på att det upprättas ett modellavtal för fiske- och jaktupplåtelser mellan staten och samebyarna. Staten utför sedan upplåtelseverksamheten för samebyns räkning och samebyn erhåller full ersättning för de upplåtelser som sker. Överenskommelsen ska ske på frivillig grund.

Sportfiskarnas bedömning:

Handlingslinjen innebär att grunden för nuvarande upplåtelse och förvaltningsmodell upphävs men ersätts med en avtalsbaserad modell där staten utför upplåtelseverksamheten. Modellen framstår som tilltalande och skulle rent teoretiskt kunna fungera förutsatt att statens organisation för upplåtelser och förvaltning kvarstår samt att samebyarna ges tillräckliga incitament för att samverka med staten om upplåtelseverksamheten. Här finns sannolikt utrymme för nya lösningar beträffande hur samråd och inflytande kan förbättras, vilka intressen som ska medverka och vilka myndigheter som ska vara inblandade.

Om detta ens är möjligt och hur lång tid det i så fall kommer att ta att få en sådan samverkanslösning på plats finns det inget svar på i nuläget. Under tiden måste allmänhetens tillgång till fjällfiske säkras vilket kräver att den nuvarande upplåtelseverksamheten fortsätter till dess att den nya lösningen är klar. Motsvarande gäller även för den viktiga förvaltningen av fiskresursen. Innan man bestämmer sig för en sådan lösning måste man naturligtvis klarlägga förutsättningarna och det kommer sannolikt att ta betydande tid i anspråk. Det rymms

sannolikt inte inom utredningens nuvarande ramar utan det krävs mer tid för att göra ett så pass viktigt förarbete.

Handlingslinje 2.5 – expropriation/inlösen för statlig upplåtelse

En bestämmelse införs som ger regeringen utrymme att förordna om att inskränka jakt- och fiskerätten inom en sameby genom expropriation/inlösen. Med en sådan expropriation/inlösen som grund kan länsstyrelsen eller annan myndighet som regeringen bestämmer upplåta jakt och fiske på samebyns område.

Expropriationen/inlösen och den upplåtelse som görs med stöd av förordnandet kan begränsas på olika sätt, t ex genom bestämmelser som motsvarar dagens regler om att upplåtelse endast är tillåten om den kan ske utan avsevärd olägenhet för renskötseln och utan besvärande intrång i samebymedlemmarnas rätt till jakt eller fiske.

Sportfiskarnas bedömning:

Handlingslinjen innebär att allmänhetens tillgång till fjällfiskeupplåtelser upphävs men att staten därefter exproprierar samisk fiskerätt för att kunna säkra en fortsatt upplåtelseverksamhet. Hur lång tid det kan ta och de närmare konsekvenserna av en sådan lösning behöver belysas.

Expropriation är en tvingande åtgärd som riskerar att medföra starka antipatier hos dem som träffas av åtgärden, vilket inte är till fördel för den fortsatta verksamheten. Åtgärden bedöms också vara kontroversiell ur politisk synvinkel eftersom staten och politiken för närvarande är starkt engagerade i att försöka gottgöra historiska oförrätter gentemot det samiska folket. Rent formellt sett bör det finnas stöd i regeringsformen för expropriation med utgångspunkt från att allmänhetens fiske i fjällen utgör ett angeläget allmänintresse. Det bör heller inte vara fråga om diskriminering eftersom åtgärden inte vidtas med utgångspunkt från vilken folkgrupp det är som innehar rättigheten, det är helt oväsentligt i sammanhanget. Jämför exempelvis med reformen för det fria handredskapsfisket längs Ostkusten och i de fem stora sjöarna från 1985. Det är heller inte fråga om att inskränka den samiska nyttjanderätten på ett sätt som innebär betydande negativa konsekvenser för renskötseln eller möjligheterna att bedriva fiske eller jakt. Det samiska fisket eller samebymedlemmarnas eget fiske kommer inte heller att beröras. Det ska ställas emot att fjällfisket i egenskap av angeläget allmänintresse faktiskt riskerar att försvinna.

En annan omständighet som tillkommit under senare år är att frågan även bedöms ur ett urfolksrättsligt perspektiv. Tyvärr är det svårt att värdera vilken inverkan urfolksrätten kan få i olika rättsliga sammanhang. Det är inte enkelt att finna användbar vägledning i nationella rättskällor och beslut, utöver HD:s dom i Girjasmålet. Hur det rent formellt sett förhåller sig med expropriation av urfolksrelaterade rättigheter samt i vilken grad Sverige är bundna av sådana regler framstår för Sportfiskarna som högst oklart. Men med tanke på det höga tonläget i debatten samt med utgångspunkt från frågans politiska känslighet bedöms denna omständighet kunna ha en betydande inverkan på den politiska viljan att använda expropriation.

Sammantaget finns det tydliga nackdelar och en stor osäkerhet förknippad med handlingslinjen. Å andra sidan kan konstateras att det är den yttersta åtgärden som staten har att vidta för att säkra ett angeläget allmänintresse. Finns ingen annan möjlig lösning på en rent formella/juridiska ställningstaganden kan detta vara den enda återstående möjligheten.

Handlingslinje 2.6 – expropriation/inlösen genom lagstadgat krav på samebyarna att upplåta

Samebyarna görs skyldiga att upplåta en viss del av sin rätt till jakt och fiske. Detta krav innebär en inskränkning av jakt- och fiskerätten genom expropriation/inlösen.

Upplåtelsekravet kan förenas med villkor kring upplåtelsen. Även ett utrymme för föreläggande vid vite om skyldigheten att upplåta inte följs kan övervägas.

Inskränkningen i berörd samebys jakt- och fiskerätt ska enligt regeringsformens egendomsskydd ersättas fullt ut.

Sportfiskarnas bedömning:

Se föregående handlingslinje.

Handlingslinje 2.7 – en kombinationslösning

Handlingslinjen innebär en kombinationslösning av flera av de redovisade handlingslinjerna.

Som utgångspunkt kodifieras, som ovan, en ensamrätt till jakt och fiske i rennäringslagen för berörda samebyar, vilket innebär att allmänhetens tillgång till fjällfiskeupplåtelser upphävs. Även rätten att upplåta jakt och fiske på sådan mark klargörs.

I lagstiftningen införs dock också ett utrymme för expropriation/inlösen. Detta utrymme kan dock inte kunna användas direkt. Det ska i stället förutsätta att vissa förutsättningar är uppfyllda.

Ett sådant förhållande kan vara att samebyn upplåter jakt eller fiske i så begränsad omfattning eller till sådana villkor att allmänhetens möjligheter att jaga eller fiska kraftigt begränsas.

En annan begränsning av inlösenmöjligheten skulle kunna vara att inlösen inte får ske om samebyn bedriver aktivt arbete för att åstadkomma en lokal överenskommelse om jakt och fiske.

Sportfiskarnas bedömning:

Se handlingslinje 2.5. En ytterst viktig fråga är vad som händer med allmänhetens tillgång till fjällfiske under den ovissa tidsrymd som det kan ta att organisera en ändamålsenlig upplåtelseverksamhet på frivillig bas. Sportfiskarna är mycket tveksamma till ett sådant upplägg om det inte blir tydligt att staten fortsätter att förvalta och upplåta till dess att en ny funktionell lösning finns på plats.

Sportfiskarnas förslag till utgångspunkter och förbättringar för förvaltning och upplåtelser av fiske på statens vatten i fjällen

Kärnfrågan – att balansera flera angelägna allmänna intressen

Allmänhetens sportfiske i fjällen utgör ett angeläget allmänt intresse. Enligt Sportfiskarnas uppfattning är det såväl orimligt som oproportionellt att släcka ut allmänhetens tillgång till fjällfisket. Det enda rimliga är i stället att dessa samhällsintressen balanseras mot varann på bästa möjliga sätt. Den aktör som kan och bör ha det yttersta ansvaret för denna avvägning är staten. Staten kan bestämma ramarna för hur förvaltning och upplåtelser ska genomföras samt vilka myndigheter och intressen som ska eller bör medverka i förvaltningen. Detta är också viktiga frågor som måste belysas genom ett tilläggsdirektiv till utredningen.

Möjliga förbättringar av nuvarande system

Det samiska inflytandet över verksamheten kan förbättras. Lämpligen görs en balanserad genomlysning av förutsättningarna för renskötseln och de samiska näringarna i förhållande till övrig näringsverksamhet som bedrivs inom området. Med utgångspunkt från en sådan utredning kan man sedan väga av hur upplåtelser av fiske mm ska kunna genomföras med minsta möjliga påverkan men också med utgångspunkt från största möjliga nytta för samebymedlemmarna och samhället i övrigt.

Man kan se över hela upplåtelsesystemet och se om och i så fall i vilka delar det finns potential för effektivisering och förbättring inklusive att se över kostnadsnivåerna för upplåtelsena. Ett givet förslag är att låta hela intrångsregleringen gå tillbaka till samebyarna. Det är förmodligen det säkraste sättet att åstadkomma ett förutsägbart ökat ekonomiskt utbyte för samebyarna utan att äventyra hela systemet, med svårbedömda ekonomiska konsekvenser som följd. Stödet till samefonden kan i stället fördelas via något lämpligt statligt anslag. Det blir ju också en sorts ytterligare kompensation för intrånget som upplåtelsena innebär.

Beträffande förvaltningens upplägg finns exempelvis möjligheten att delegera till Sametinget att ha det övergripande ansvaret för den operativa verksamheten, med länsstyrelserna som regionala utförare. Alternativt att ge sametinget en viktig roll att slutligen godkänna upplåtelsena. På regional och lokal nivå finns möjligheten att införa förvaltningsråd med berörda intressen representerade som ett stöd till länsstyrelsernas förvaltning. Dessa råd måste ges ett formellt inflytande över förvaltningsprocessen för att det ska vara meningsfullt. Man kan också överväga möjligheten att engagera berörda kommuner i förvaltningen. Rennäringens och samernas behov ska naturligtvis väga tungt i sammanhanget och här förutsätts att berörda regelverk uppdateras på lämpligt sätt.

Sportfiskarna är naturligtvis beredda att medverka på lämpligt sätt i utformandet och genomförandet av en väl fungerande förvaltning av statens vatten i fjällen.

Bilaga

Sportfisket i fjällen

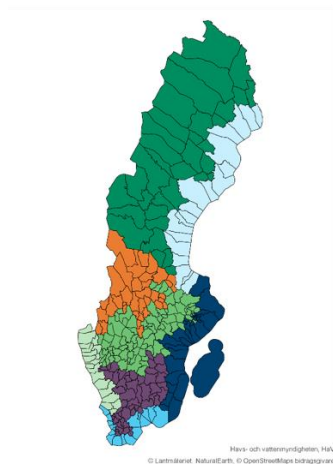
Inledning

Sportfisket i Sverige är en populär friluftaktivitet som utövas av mer än två miljoner svenskar, enligt Havs- och vattenmyndighetens (HaV) årliga enkätundersökningar. De senaste åren har intresset för sportfiske växt, enligt samma källa. För vissa är sportfiske den huvudsakliga fritidssysselsättningen. Männens dominerar utövandet, men kvinnornas intresse växer. Geografiskt är sportfiskeintresset särskilt stort i Norrland och det är för många, tillsammans med jakten och hunden, en viktig ingrediens i livskvalité och livsstil.

Det svenska sport- och fritidsfisket

Havs- och vattenmyndigheten utför med hjälp av SCB årliga uppföljningar av svenskt fritidsfiske. I HaV:s undersökningar om fiskevanor med mera finns ingen specifik information om fjällfiske. Det ingår i det område som kallas Norrlands inland i undersökningen. Vi börjar därför med att se vad statistiken ger för information om Norrlands inland och därefter tittar vi länsstyrelsestatistik över fiskekortsförsäljning på statens vatten ovanför odlingsgränsen.

Norrlands inland är ett stort geografiskt område. Se karta nedan. Norrlands inland är det mörkgröna området.



I genomsnitt är det mellan cirka 250 000 – 350 000 fritidsfiskare årligen i Norrland.

Tabell 1 – Antal fritidsfiskare (tusental) per område 2017 – 2020

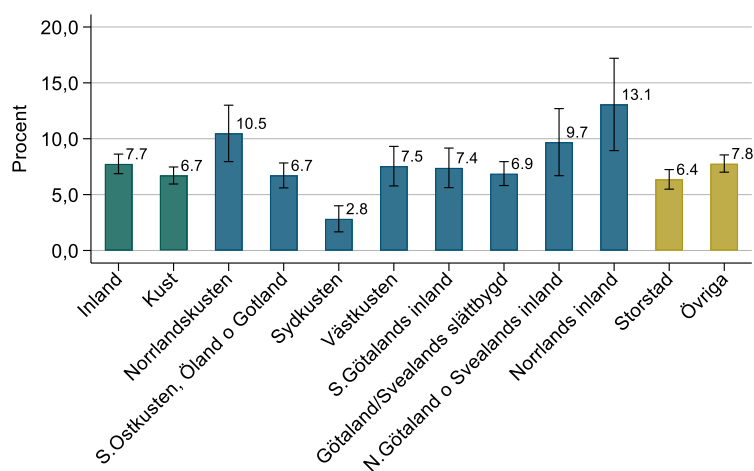
	2017	2018	2019	2020	Årsmedelvärde 2017 – 2020
Norrland	318	232	285	327	291
	(133)	(50)	(80)	(62)	(45)

I genomsnitt genomförs 2,7 – 3,5 miljoner fiskedagar årligen i Norrland.

Tabell 2 – Antal fiskedagar (Tusental) per område, år 2017 – 2020 samt årsmedelvärde. Felmarginal inom parentes.

	2017	2018	2019	2020	Årsmedelvärde 2017-2020
Norrland	2 726	2 727	2 876	4 088	3 104
	(736)	(694)	(710)	(1 015)	(418)

Intresset för friluftsliv är större i Norrland än i övriga Sverige. Figuren nedan redogör för andelar inom respektive boendeområde. Det ger en bild av hur populärt fisket är inom respektive område. Vi ser att Norrlandskusten och Norrlands inland har en större andel fritidsfiskare än inom andra geografiska områden, (10,5 procent respektive 13,1 procent),



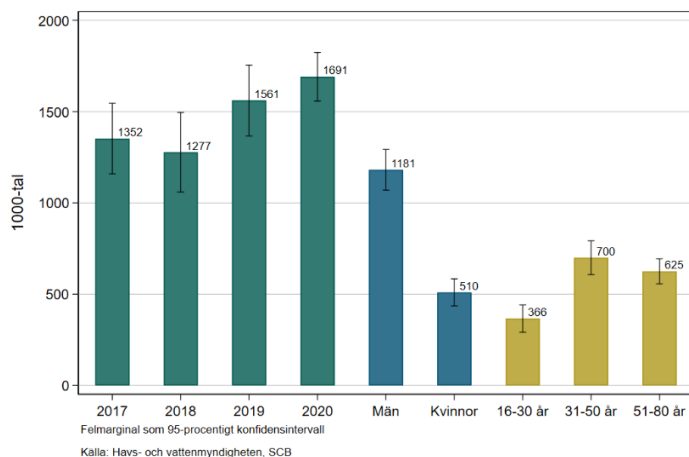
Felmarginal som 95-procentigt konfidensintervall

Källa: Havs- och vattenmyndigheten, SCB

Kan man se någon trend över tid för intressets utveckling?

Intresset för fiske ökar. I statistiken ses en tydlig ökning 2020 jämfört med tidigare år. Se figur nedan.

- *Detta kan självklart vara en pandemieffekt som är övergående eller som permanent har hjälpt till att öka intresset och antalet fritidsfiskare i Sverige, kommenterar Gustav Blomqvist på HaV.*



Fiskekortsförsäljning på statens vatten ovan odlingsgränsen

Fjällfisket som hanteras av länsstyrelserna i norr erbjuder många möjligheter till vistelse i orörd natur med god tillgång på harr, öring och röding. Fyra länsstyrelser säljer fiskekort till området. Fiskekort finns i olika varianter: endagskort, tredagarskort, veckokort och årskort. Det bör framhållas att fiskesäsongen vanligtvis är kort om består av ett visst pimpelfiske på vårisarna i främst mars och april samt övrigt sportfiske med tyngdpunkt på juli och augusti.

Medlemmar i samebyar har en omfattande rätt att fiska i fjällen. Dels är många vatten avsatta för husbehovsfiske för samebyarna. Det finns också vatten som är undantagna för att de exempelvis ligger i för renen känsliga områden. De fiskar också obehindrat på de vatten staten upplåter samt även i naturreservat och nationalparker i samband med rennäringens verksamhet. Rätten att fiska på statens vatten gäller inte samer i allmänhet, utan endast för medlemmar i samebyarna.

I grova drag säljs drygt 46 000 fiskekort till statens vatten ovan odlingsgränsen och de genererar närmare 210 000 fiskedryggn och en intäkt på knappt 10 miljoner kronor årligen. Trenden är att fiskekortsförsäljningen ökat under 2021.

I de fyra nordliga länen där länsstyrelsen säljer fiskekort på statens vatten ovan odlingsgränsen fördelar sig försäljningsvärdet och antal fiskedagar enligt följande:

Översikt över fiskekortsförsäljning med mera ovan odlingsgränsen			
Län	Antal sålda fiskekort	Antal fiskedygn	Fiskekortsinntäkt miljoner kronor
Norrbottnen	25 772	144 000	5,15
Västerbotten	10 400	40 000	2
Jämtland	7 300	20 000	1,5
Dalarna	2 650	5 500	0,6
Summa:	46 122	209 500	9,25 miljoner

Kommentar: För Norrbotten avser uppgifterna år 2019 och senare statistik samlas in för närvarande. I övrigt avser uppgifterna år 2020. Beträffande antal fiskedygn räknar man lite olika när det gäller årskort. Dalarna uppskattar att ett årskort genererar sju fiskedygn. Övriga län räknar med tio fiskedygn för årskorten. Fiskekortsinntäkterna har förutom för Norrbotten lämnats i cirkavolym.

Intäkterna från fiskekortsförsäljningen fördelas med en tredjedel till länsstyrelsen för administration, upplåtelse, förvaltning och tillsyn. En tredjedel går till den sameby kortet gäller för och en tredjedel till Samefonden som delar ut till samebyarna. Hur mycket som går tillbaka till fiskevård är oklart.

Utländska medborgare och fjällfisket

Det saknas detaljerad statistik över varifrån de fiskande i fjällen kommer. Men en grov uppskattning som i huvudsak delas av länsstyrelsernas kontaktpersoner indikerar att omkring fyra procent kommer från andra länder. Av dessa kommer många från Finland och Norge, men även en hel del besökare från andra EU-länder – särskilt i sommarfisket.

Fjällfiskets ekonomiska betydelse

Havs- och vattenmyndigheten utför med hjälp av SCB årliga uppföljningar av svenskt fritidsfiske. Resultatet för 2020 visar på en uppskattad utgift på drygt 4,5 miljarder för kortsiktiga utgifter under året och fleråriga investeringar på cirka 9,4 miljarder:

Kostnadsslag (kortsiktiga utgifter exklusive investeringar)	Uppskattad utgift i miljoner kronor	Felmarginal
Utgifter förbrukningsmaterial	1 043	479
Utgifter resor	1 087	478
Utgifter boende	243	149
Utgifter restaurangbesök	310	266
Utgifter livsmedelsinköp	420	132
Utgifter fiskekort	428	87
Utgifter guide/turbåt	192	186
Utgifter drivmedel	444	167
Utgifter övrigt	413	123
Totalt	4 580	1 705
Fleråriga investeringar, exempelvis dyrare fiskredskap, båtar med mera.	9 377	5 537
Totalt	13 957	6 976

Några reflektioner angående fisket i Norrland

- Statistiken från HaV visar på ett stort intresse för fiske inom området Norrland. Mellan 250 000 – 350 000 fritidsfiskare fiskar där årligen.
- De lägger ner omkring 3,1 miljoner fiskedagar per år, vilket utgör cirka 20 procent av det totala antalet fiskedagar i landet per år.
- Det indikerar att dessa utövare lägger ner i storleksordningen 940 miljoner kronor i kortsiktiga utgifter och omkring 1,87 miljarder i långsiktiga investeringar, sammanlagt 2,81 miljarder om vi grovt överför den nationella bilden till dessa regioner.

- Fisket på de vatten ovan odlingsgränsen som länsstyrelsen säljer uppgår till omkring 10 miljoner per år.
- Om vi överför de nationella siffrorna till enbart länsstyrelsens fiskekortsförsäljning indikerar det sammanlagda kortsiktiga utgifter på cirka 100 miljoner kronor per år på dessa vatten ovan odlingsgränsen
- Fleråriga investeringar i detta sammanhang kan skattas till i storleksordningen 200 miljoner. Exempelvis flugrullar och flugspön, lättviktsvadare med mera.
- Sammantaget blir det grovt räknat 300 miljoner kronor. I dessa siffror ingår inte några uppgifter från merparten av de privata företag som erbjuder fiske i området.
- **Utländska besökare:** Om vi beräknar volymen fjällfiske utifrån uppskattningar om att fyra procent är utlänningar ger det för vattnen ovan odlingsgränsen cirka 2 000 fiskekort under sommaren och cirka 14 000 fiskedygn (veckokort) och en lågt skattad omsättningssiffra på en halv miljon kronor. Det som dock kan antas är att den utländske turisterna alltmer använder guide och annan service så utgifterna kan vara högre.
- Om vi ser till hela Norrland och antar fyra procent besökare indikerar det 124 000 fiskedygn med sammanlagda kortsiktiga utgifter på knappt 38 miljoner kronor.

Siffrorna för Norrland som helhet samt för fjällfisket visar därmed att sportfisket bidrar med betydande summor årligen till det lokala och regionala näringslivet. Med tanke på den omfattning som fjällfisket på statens marker ovan odlingsgränsen och på renbetesfjällen har borde det göras en särskild ekonomisk analys av detta fiske innan man går vidare med större förändringar av förutsättningarna. Det kan exempelvis lösas i form av ett uppdrag till berörd sektorsmyndighet Jordbruksverket, som även har främjandeansvaret för såväl sportfisket som för fisketurismen och rennäringen.

Yttrande från Föreningen Sveriges Jägare rörande fortsatt handläggning av fjälljaktutredningen och Girjas-domen.

Föreningen Sveriges Jägare (FSJ) har fått möjligheten att ta del av renmarkskommitténs utredning och förslag rörande Girjas-domen och den framtida hanteringen av upplåtelse av jakt- och fiske i renbetesområdena i norra Sverige. Vi har berett frågan noggrant och har i dagsläget följande synpunkter, kommentarer och förslag rörande den framtida hanteringen av fjälljaktfrågan.

En grundläggande uppfattning från FSJ när det gäller jakträtten är att den är kopplad till grundlagen och äganderätten, och att det är en viktig rättslig princip med rättighet för varje svensk medborgare att få jaga statens mark. Detta betyder för oss att oavsett vilket system och vilken upplåtelseform som beslutas för fjälljakten i framtiden, måste småviltsjakten på statens mark ovan odlingsgränsen vara öppen för varje svensk medborgare som i övrigt uppfyller gängse krav för jaktligt utövande. Samme medborgare skall också kunna bedriva denna jakt till ett rimligt pris.

Handlingslinjer

Renmarkskommittén har i PM 2022-01-21 presenterat ett första utkast avseende möjliga handlingslinjer, samt i PM 2022-02-10 presenterat en lagstiftningsmodell för samverkansavtal.

I PM av den 21 januari anges två handlingslinjer, där linje ett är status quo, och linje två en kodifiering av samisk upplåtelse rätt. *FSJ stöder handlingslinje ett*, med bibehållande av status quo, och anser att det är viktigt, som det också står i texten, att övriga samebyar (utöver Girjas) får saken prövad i domstol, såvitt de vill hävda ensamrätt till upplåtelse. Vi menar här också att frågan i sin helhet i flera avseenden är otillräckligt utredd och den skulle må väl av att analyseras ytterligare. Det måste t. ex. anses mycket viktigt att rättsläget utreds ordentligt och att det tydliggörs för vilka samebyar det finns urminnes hävd. Med en rättsligt korrekt grund, med ty följande prövning och beslut, som också kan accepteras av renägande samer såväl som av de samer och andra medborgare som inte tillhör en sameby, stärks tilliten till systemet för alla parter, vilket långsiktigt också gynnar lokalsamhället.

Det beslut som fattas nu, oavsett om det är temporärt eller bestående, kommer i praktiken att gälla för lång tid framöver och ha stor betydelse för många människor, samhällen, kulturer och för den ekonomiska och regionala utvecklingen.

Vad gäller handlingslinjen två *kan FSJ inte tillstyrka något av alternativen.*

I PM av den 10 februari finns ett förslag om att lösa frågan genom samverkansavtal. FSJ kan av flera olika skäl inte heller biträda detta förslag då det enligt vår uppfattning inte uppfyller

kravet på att säkerställa att grundlagen efterlevs i detta för oss så viktiga avseende: Det ska vara möjligt för varje svensk medborgare att få jaga på statens mark. Det finns i förslaget inga garantier för att så blir fallet. Utan garantier för att jakten verkligen kommer att upplåtas på ett acceptabelt och rättvist sätt, är detta inte heller en acceptabel väg att lösa frågan om småviltsjakten.

Övriga synpunkter

FSJ har två ytterligare synpunkter som vi anser det nödvändigt att beakta.

-Det första är ordet "foderro" (foder-ro) som används av samerna och som efter vad vi förstår brukas när man avlyser jakt. Detta ord finns inte i det svenska språket, och det finns inte heller någon definition vad ordet innebär. En sökning på Google ger heller inga träffar. Vad vi anför här är följaktligen vad vi flyktigt hört att ordet betyder - och hur det tillämpas.

Efter vår förståelse innebär foderro att det ska vara lugnt på fjället när renarna betar, så att de inte störs i sitt näringsupptag. Om de inte har foderro, exempelvis genom hundar som stör dem, kommer de enligt detta antagande att vara i dålig kondition när de kommer ner från fjället på hösten. Vi har sökt i vetenskaplig litteratur efter begreppet men fann inga belägg eller undersökningar som styrker ett sådant antagande. Vi antar således att uttrycket representerar just ett antagande eller en hörsägen som inte styrks av vedertagna eller belagda fakta. *Trots detta utgör begreppet en viktig bedömningsgrund för när fjällmarker ska stängas för jakt*, ofta till stort men för andra aktörer än renägare (men med samma lagliga rätt att vistas på fjället). Det är följaktligen FSJs absoluta uppfattning att en precisering av uttrycket, givet att det också framöver används som bedömningsgrund för avlysning, är nödvändig och att de vetenskapliga grunderna för användandet av samma begrepp tydligt redovisas. Förslagsvis borde Sveriges Lantbruksuniversitet ges i uppdrag att studera saken och ta fram fakta kring vilka förhållanden och vilka faktorer som de facto påverkar renens hälsotillstånd under sommaren.

-Utredningen har i ett sent skede också lyft in älgjakten och frågan huruvida denna ska omfattas när det gäller renägande samers ensamrätt till jakt. FSJ vill å det bestämdaste anför att denna fråga ligger helt utanför kommitténs direktiv och att den inte bör hanteras inom ramen för detta uppdrag.

Tjällmo 2022-05-09

Enligt uppdrag

Thomas Ekberg

Ordförande

Torsten Mörner

Sekreterare

Yttrande

Riksorganisationen Same Ätnam ser den ny utredningen som en väg framåt. Samer i områden där samebyarna finns där ska alla samer ha samma jakt- och fiskerätt som samebymedlemmarna.

Det är orimligt att de som har ett fåtal ren har en fribiljett till jakt, fiske m.m. samtidigt som man har sin huvudsakliga inkomst på annat håll.

Med samma rätt samer emellan går det lättare att får det samiska samhälle att utvecklas till ett mer harmoniskt förhållande samer emellan.

Det är inte rimligt att samer i samma område som samebyarna inte har samma rätt som samebymedlemmar.

Ortsbefolkningen ska kunna jaga och fiska som tidigare i samråd med samebyarna.

Sametinget är den myndighet som ska ansvara för frågor rörande, jakt, fiske och markfrågor samt ha ansvar för att resurserna inte blir uttömda. Sametinget tar över länsstyrelsens arbete i frågor som rör samer, samebyars rättigheter och skyldigheter.

Flertalet samer kommer att nöja sig med lite fritidsfiske.

En samebymedlem kan ha en handfull "renvaktarstugor" inom sitt område, trots att renarna inte längre behöver vaktas sommartid, eftersom fjällen är indelade i stora beteshagar. Idag hyrs dessa "renvaktarstugor" ut till jägare och fiskare av en del samer. Detta borde inte få fortgå på detta sätt.

Samtidigt som Länsstyrelsen bränner eller hotar bränna kåtor/stugor för samer utanför samebyar där generationer brukat sina kåtor/stugor.

Riksorganisationen Same Ätnam

Det nuvarande kommittédirektivet omfattar i första hand samernas ensamrätt att upplåta jakt och fiska inom statlig mark. Detta med anledning av Girjasdomen som innebär att staten, trots att man är markägare, förlorar makten över jakt och fiske.

Externa aktörer, främst i form av stat, kyrka och kommersiella exploatörer – ofta i samverkan - har under många hundra år starkt bidragit till den splittring vi idag upplever mellan de människor som lever inom renskötselområdena. En stor del av de som bor här har sina rötter i området sedan hundratals år, och väldigt ofta med större eller mindre andel samiska rötter. Därför har de i mångt och mycket traditionellt samma sätt att leva som renskötarna, förutom när det gäller just det specifika yrkesutövandet.

Många av de som inte tillhör renskötselningen upplever sig idag osynliggjorda i de ärenden som rör detta geografiska område, framför allt när det handlar om jakt, fiske och möjligheter att utöva sina fritidsaktiviteter. Alla bofasta men särskilt bofasta utan egna jaktmarker har sedan generationer en vana av att kunna jaga och fiska på statlig mark till överkomliga kostnader. En tradition och del av en livskvalité som man nu upplever vara hotad.

Girjasdomen har ytterligare bidragit till känslan av osynliggörande och det är mycket olyckligt om utredningen av en ny renskötsellagstiftning också signalerar ointresse för övriga medborgares möjligheter att kunna fortsätta leva sina liv inom renskötselområdena.

Vi menar att den politiskt sammansatta kommittén bör lyfta relevanta frågor så att utredningen belyser lokalbefolkning och alla svenskars självklara rätt och intresse och tillgång till jakt och fiske på statens marker.

Det socialdemokratiska partidistriktet i Västerbotten menar att samerna har rätt till jakt och fiske men anser inte att samebyarna ska ha ensamrätt att upplåta jakt och fiske på statens mark. Vi menar att den uppgiften åligger staten som markägare. Vi anser därför att utredningen ska belysa hur möjligheten till jakt och fiske på statens mark också kommer alla boende i renskötselområdet till del.

Socialdemokraterna i Västerbotten

Samerna och den internationella sedvanerätten

(O. Bring 2022-02-14)

Renmarkskommitténs sekretariat har i sin PM 6 om Sveriges skyldigheter enligt folkrätten listat vilka regler och mekanismer som gäller. Där påpekas att folkrätten består av två för staterna bindande delar, traktater och internationell sedvanerätt. Vad gäller de skyldigheter som en moderstat har gentemot sin samiska befolkning spelar traktater inte en övergripande roll, men specifika traktatsbestämmelser fungerar som stöd för en sedvanerättslig utveckling. Denna promemoria fokuserar därför på samspelet mellan traktater och sedvana. Sedvanerätten kan alltså utvecklas genom att suga upp vissa traktatsbestämmelser. På det sättet kan även stater som står utanför en viss traktat bli bundna av en särskild regel i traktaten ifråga. Man tänker här exempelvis på ILO-konventionen nr 169. Sedvanerätten står således för en dynamisk förmåga till rättsutveckling som synes göra den särskilt intressant för samerna och andra urfolk.

Sedvanerättens två element

Enligt en traditionell uppfattning, som härleds ur den Internationella domstolens stadga (artikel 38), konstitueras den internationella sedvanerätten av två element: dels en allmän kontinuerlig statspraxis (objektivt konstaterbar); och dels en åtföljande rättsövertygelse (subjektivt förefintlig) att denna praxis är bindande. Man talar om det objektiva elementet som *usus* och om det subjektiva som *opinio juris*. Men dessa två element behöver inte alltid samexistera som separata företeelser. De kan flyta in i varandra. Om exempelvis en allmän *opinio juris* låter sig klart fastställas behövs det ingen sedvana i form av upprepade konkreta statshandlingar. En rättsövertygelse kan framgå genom staternas "abstrakta" positionstaganden, som diplomatiska uttalanden, politiska löften, ja-röster i FN eller andra internationella organ, samt röstförklaringar i sådana sammanhang. En rättsövertygelse demonstreras också genom en stats anslutning till en traktat. Vi ska börja med ett sådant exempel – en grundplåt, en viss artikel 27 – som har bäring på de rättigheter som tillkommer samerna som minoritet eller urfolk.

FN-konventionen 1966 om medborgerliga och politiska rättigheter

Denna konvention om mänskliga rättigheter trädde i kraft 1967 och har över 170 parter bland FN:s 193 medlemstater. Merparten av konventionens artiklar utgör sedvanerätt och är därmed bindande för alla statliga aktörer i det internationella samfundet. Detta gäller för artikel 26 om icke-diskriminering, artikel 27 om minoriteters rättigheter och till viss del om artikel 1 om folkens självbestämmanderätt. Den centrala artikeln i urfolkssammanhanget är artikel 27 som har följande lydelse:

I de stater där det finns etniska, religiösa eller språkliga minoriteter, skall 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 eget språk.

Konventionen är inriktad på individers rättigheter och artikel 27 avser individer i grupp. Rätten till ett eget kulturliv täcker in gruppens traditionella livsformer, såväl vad gäller näringsliv som religion och konstutövning. Denna rätt till "det egna traditionella" stärks av den föregående artikeln (artikel 26) om skydd mot diskriminering. Denna artikel har följande lydelse:

Alla är lika inför lagen och har rätt till samma skydd av lagen utan diskriminering av något slag. I detta avseende skall lagen förbjuda all diskriminering och garantera var och en ett likvärdigt och effektivt skydd mot all slags diskriminering, såsom på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, nationell eller social härkomst, egendom, börd eller ställning i övrigt.

Artikeln har en allmän räckvidd men i urfolkskontexten utgör den ett specifikt stöd i tolkningen av artikel 27.

Ett liknande stöd åstadkoms genom konventionens första artikel om folkens självbestämmanderätt. Självbestämmanderätten har en extern dimension, rätten att bilda en egen stat och fungera som en självständig aktör gentemot andra stater, och en intern dimension, rätten för ett folk att inom ramen för en moderstat utöva någon form av självbestämmande. Artikel 1 består av tre punkter av följande lydelse:

1. Alla folk har rätt till självbestämmande. Med stöd av denna rätt får de fritt bestämma sin politiska ställning och fritt fullfölja sin ekonomiska, sociala och kulturella utveckling.
2. Alla folk får för sina egna syften fritt förfoga över sina egna naturrikedomar och naturtillgångar, men det får inte ske till men för förpliktelser som härrör från det internationella ekonomiska samarbetet, som vilar på principen om det gemensamma intresset och den internationella rätten. Ett folk får inte i något fall berövas sina möjligheter till försörjning.
3. Konventionsstaterna . . . skall medverka till att rätten till självbestämmande förverkligas och skall respektera denna rätt i överensstämmelse med bestämmelserna i Förenta nationernas stadga.

När denna text kom till 1966 låg tonvikten på självbestämmanderättens externa dimension, något som framgår av formuleringarna, men i dagens läge, i synnerhet efter antagandet av FN:s urfolksdeklaration 2007, ger texten ett utökat stöd för en intern självbestämmanderätt för relevanta folkgrupper. Självbestämmandet kan vara av lokalt eller regionalt slag vad gäller exempelvis samebyar, jaktområden eller fiskevatten. Men det kan också, som i fråga om den ambulerande rennäringen, vara icke-territoriellt inriktat, låt oss kalla det en funktionell form av självbestämmande.

Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter har lyfts fram av norska Högsterett i Fosenmålet 2021. Där påpekas att konventionen gäller som norsk lag och att artikel 27 ger talerätt åt minoritetsgrupper, inklusive samebyar och andra samesamfälligheter.

Den sammantagna effekten av konventionens tre här berörda artiklar blir en norm som kräver respekt för minoritetsgruppers traditionella kulturliv, utan diskriminering, och med ett påtagligt inslag av intern självbestämmanderätt. Men för att normen ska vinna styrka och stadga i urfolkskontexten krävs stöd av ytterligare relevanta bestämmelser som utsöndrats genom det internationella samarbetet. Och sådana bestämmelser finns att tillgå.

FN-konventionen om rasdiskriminering och konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

Bestämmelser i dessa konventioner ger ytterligare stöd och stadga åt den centrala artikel 27 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter som lyfts fram i ovanstående avsnitt.

FN:s konvention mot *rasdiskriminering* slöts 1965 och har universell anslutning. Dess första artikel förbjuder diskriminering baserad på bl.a. härkomst och etniskt ursprung i politiska, ekonomiska, sociala eller kulturella områden av det offentliga livet. Artikel 5 innefattar ett förbud mot diskriminering vad gäller rätten att äga egendom, både enskilt eller kollektivt. Här åstadkoms ett skydd mot expropriation som inte är av allmän karaktär utan riktar sig mot en viss minoritetsgrupp.

År 1966 antogs i FN inte endast konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (se ovan) utan även en pendang till denna, nämligen konventionen om *ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter*. De två konventionerna inleds med en gemensam artikel 1 om folkens självbestämmanderätt. Dess lydelse och innebörd har kommenterats ovan i samband med de medborgerliga och politiska rättigheterna och behöver inte ytterligare beröras här. Men det tål att upprepas att dimensionen av intern (lokal, regional eller funktionell) självbestämmanderätt är av särskild relevans för samerna. I artikel 2, andra punkten, återkommer principen om icke-diskriminering på grund av bl.a. ras, nationell eller social härkomst, eller ställning i övrigt.

Normativa uttalanden från FN-konventionernas övervakningskommittéer

Ovanstående och andra FN-konventioner om mänskliga rättigheter (MR) är kopplade till särskilda kommittéer som övervakar och kommenterar staternas efterlevnad och implementering av reglerna. Varje konvention har sin egen övervakningskommitté. MR-kommittéernas uttalanden är viktiga för tolkningen av reglerna, även om deras uttalanden

och bedömningar i princip inte är folkrättsligt bindande. Ofta har de karaktären av rekommendationer. Det hindrar inte att vissa tolkningar av traktatreglerna kompletterar dessa på ett normativt sett. Det kan då röra sig om preciserande regler i vardande, uttolkningar som genom sin rimlighet får allmän acceptans och blir folkrättsligt bindande. FN-kommittéerna har därmed en förmåga att genom sina normativa uttalanden bidra till en sedvanerättslig utveckling.

Kommittén för medborgerliga och politiska rättigheter har beträffande den konventionens artikel 27 således påpekat att urfolk har rätt till deltagande i beslutsprocesser som rör dem. Kommittén har i detta sammanhang bekräftat att artikel 27 skyddar urfolks kulturer, trots att detta inte uttryckligen framgår av artikelns ordalydelse. Vad gäller samisk renskötsel har kommittén tagit upp förhållandet till konkurrerande verksamheter. En sådan verksamhet är otillåten om den medför ett förnekande ("denial") av urfolkets traditionella livsformer. En begränsad påverkan på ursprungskulturen kan dock vara tillåten under artikel 27.

Rätten till deltagande i beslutsprocesser aktualiserar principen om rätt till ett fritt och informerat förhandssamtycke ("free, prior and informed consent"). Principen innebär mer än enbart en rätt att bli konsulterad, nämligen en rätt till aktivt deltagande med inflytande i beslutsprocessen. Huruvida detta innebär en vetorätt är kontroversiellt, men i vissa situationer kan detta inte uteslutas.

FN:s rasdiskrimineringskommitté har uppmanat Sverige att förankra rätten till fritt och informerat förhandssamtycke genom adekvat lagstiftning. Kommittén menar att konventionens egendomsskydd under artikel 5 inte har säkrats upp i svensk lag.

FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har, beträffande Sverige, uttryckt bekymmer över lagstiftningens otillräcklighet vad gäller samers rättigheter. Man har särskilt pekat på behovet av en omkastning av bevisbördan i domstolar i syfte att möjliggöra för samer att åberopa bevis för att säkra sina rättigheter. Man har också uppmanat till praktiska och lagtekniska åtgärder för att stärka rätten till fritt och informerat förhandssamtycke, samt rekommenderat Sverige att överväga att ratificera ILO-konventionen nr 169.

Bland annat som en följd av dessa uppmaningar har svenska regeringen beslutat utfärda en lag om konsultationer i frågor som rör det samiska folket, en särskild konsultationsordning. Lagen träder i kraft den 1 mars 2022.

ILO-konventionen nr 169 av 1989

Inom ramen för the International Labour Organisation (ILO) antogs 1989 i Genève en "Indigenous and Tribal Peoples Convention". Eftersom Sverige ännu inte har ratificerat konventionen föreligger den inte i svensk text. Konventionen är tillämplig på urfolk och stamfolk i existerande stater, närmare bestämt på folk vars sociala, kulturella och

ekonomiska förhållanden särskiljer dem från andra sektorer av den nationella gemenskapen och "whose status is regulated wholly or partially by their own customs and traditions or by special laws and regulations" (artikel 1).

Konventionens artikel 6 slår fast regeringars skyldighet att konsultera eller samråda med urfolk i frågor som rör dem, och finna former som låter dem "freely participate" i relevanta beslutsprocesser. Artikel 8 stadgar att vid tillämpning av lagar och föreskrifter som rör dessa folk, "due regard shall be had to their customs or customary laws". I Sverige har Högsta domstolen i Girjasdomen uttalat att artikel 8 här få anses ge uttryck för en allmän folkrättslig princip, en princip som alltså är bindande även för stater som inte är parter till ILO-konventionen. Å andra sidan följer samma princip av artikel 27 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.

FN:s klimatkonvention och konventionen om biologisk mångfald

År 1992 var ett viktigt år i det internationella samarbetet. I maj undertecknades i New York FN:s ramkonvention om klimatförändringar (*klimatkonventionen*) och i juni undertecknades i Rio de Janeiro FN-konventionen om biologisk mångfald. Sverige är part i båda konventionerna som har närmast universell anslutning. De rättsliga förpliktelserna i de två konventionerna är inte särskilt konkreta. Det rör sig mest om målsättningar, strävanden och processer.

Klimatkonventionen har etablerat en process av konferenser mellan parterna (COP) och på det tjugoförsta partsmötet (COP 21) i Paris i december 2015 antogs det s.k. Parisavtalet om klimatet. I avtalets sjunde artikel talas det om utnyttjande av "kunskap hos urfolk" i gemensamma åtgärder mot klimatförändringar. En särskild plattform för utbyte av erfarenheter från lokalsamhällen och urfolk (LCIPP) skapades inom ramen för klimatkonventionens processer. På efterföljande partsmöten vidareutvecklades plattformens arbetsformer, bl.a. genom tillkomsten av en arbetsgrupp. Ett meningsfullt deltagande av urfolk i processen förutsattes och därigenom bekräftades en norm att urfolken erkändes som internationella aktörer i klimatsamarbetet.

Konventionen om *biologisk mångfald* syftar till att skydda existerande arter och ekosystem i deras mångfald till gagn för kommande generationer. Artikel 8 i konventionen innehåller ett stadgande om att parterna så långt som möjligt bör tillvarata traditionella kunskaper hos lokalsamhällen och urfolk. Återigen bekräftas normen om urfolk som internationella aktörer tillsammans med staterna.

FN-deklarationen om urfolks rättigheter

Hittills har vi uppmärksammat folkrättsligt bindande konventioner som inte har reglerat urfolksrättigheter som sådana. Vissa regler till skydd för urfolk har dock, som vi sett,

utsöndrats i olika människorättsliga sammanhang. Men först år 2007 åstadkoms i FN ett helhetsgrepp beträffande urfolkens rättigheter. Det var generalförsamlingen som, efter elva års diskussioner i Human Rights Council, antog en resolution om saken i form av en högtidlig Deklaration. Denna urfolksdeklaration, "United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples" är, i likhet med andra FN-resolutioner, inte juridiskt bindande. Men en resolution som ges benämningen Deklaration indikerar mellanstatliga normer av viss upphöjd betydelse. Även så är generalförsamlingens deklARATIONER politiska "statements" som har karaktär av rekommendationer. Det utesluter emellertid inte att normerna i fråga, eller vissa av dem, kan bli föremål för en rättsövertygelse, en *opinio juris*, att de är eller bör vara juridiskt bindande. En sådan *opinio* bland staterna gör dem till folkrättsregler – över tid eller med en gång. I det senare fallet talar man om "instant customary law". Bland urfolksdeklarationens 46 artiklar finns flera som måste betraktas som sedvanerättsligt bindande. I det följande ska vi lista de artiklar som av allt att döma har sådan rättslig status, detta till följd av att de innehållsmässigt korresponderar till de traktatsbestämmelser som lyfts fram ovan.

Urfolksdeklarationens artikel 2 ger uttryck åt principen om *icke-diskriminering*, en princip som är folkrättsligt förankrad i såväl traktater som sedvana. Uppmaningen om icke-diskriminering är framförallt riktad till moderstaten, även om detta inte framgår av artikelns lydelse. Samma sak gäller för många andra uppmaningar i deklarationens övriga artiklar.

Artikel 3 slår fast principen om urfolks rätt till *självbestämmande* ("self-determination") och artikel 4 preciserar att detta inkluderar en rätt till *autonomi eller självstyre* ("autonomy or self-government") i frågor som rör egna angelägenheter. Rätten i fråga kan inte närmare preciseras i sin räckvidd, men dess kärna är folkrättsligt krävd. Omständigheterna i det konkreta fallet kan avgöra hur mycket självbestämmande som moderstaten måste acceptera.

Artiklarna 11 och 12 stadgar en rätt till utövande och vårdande av *kulturella traditioner*. Staten ska tillhandahålla effektiva mekanismer för gottgörelse, om urfolket berövas kulturell, konstnärlig eller religiös egendom. I förekommande fall har urfolket en rätt till repatriering av mänskliga kvarlevor.

Artikel 18 stadgar en rätt för urfolk till *deltagande* i beslutsprocesser om frågor som rör dem, genom egna fritt valda representanter.

Artikel 19 ålägger staterna att uppriktigt samarbeta med urfolk och dess representanter i syfte att erhålla deras "free, prior and informed consent" innan åtgärder vidtas som rör dem. Kravet på *fritt och informerat förhandssamtycke* är här inte lika kategoriskt formulerat som några MR-kommittéer valt att uttrycka det vid åtminstone tre tillfällen.

Artikel 20 tillförsäkrar urfolken rätten att vidmakthålla och utveckla sina traditionella *ekonomiska aktiviteter* och sociala system, bl.a. för att kunna känna trygghet i den egna försörjningen.

Ett antal artiklar rör urfolkens rätt till land och vatten. En central roll spelar artikel 26 som inkluderar principen om urminnes hävd, även om just detta begrepp inte används eftersom det saknar motsvarighet i engelska språket. Urbefolkningar har rätt till de områden och resurser (näringsfång) som de traditionellt har ägt eller använt. Stater ska rättsligt erkänna och skydda dessa upparbetade rättigheter.

Artikel 28 innebär ett *de facto-förbud mot expropriation* av urfolkens områden och resurser. Förbudet innefattar allt från regelrätt konfiskation till faktiska berövanden av urfolksegendom. Artikeln formulerar inte explicit ett förbud utan noterar att expropriation m.m. eventuellt kan förekomma utan att ett fritt och informerat förhandssamtycke föreligger. Men skulle så ske framkommer förbudet genom de krav på gottgörelse som automatiskt inställer sig. Gottgörelsen kan bestå av restitution (totalt återställande) eller, när detta inte är möjligt, av rättvis kompensation i form av likvärdiga landområden eller resurser eller kompensation i pengar. Uttryckt i juridiska termer kan på detta sätt en i sig (*ab initio*) olaglig expropriation legitimeras i efterhand.

Artikel 28 går på en punkt längre än till egendomsberövanden. Det talas om gottgörelse även när skog och mark blivit skadad ("damaged"). Enligt en svensk röstförklaring kan detta inte innebära att skogsägare blir skadeståndsskyldiga för avverkning.

Artikel 32 återkommer till kravet på *fritt och informerat förhandssamtycke*, nu inte i allmänhet i frågor som berör ett urfolk (artikel 19), utan specifikt vad gäller mineralutvinning och andra projekt rörande land och vatten. Stater ska konsultera och samarbeta i uppriktig anda med urfolksrepresentanter i syfte att nå ett samtycke enligt ovan. Formuleringen utesluter inte att man inte lyckats nå ett sådant samtycke, trots att staten i fråga konsulterat och samarbetat i en uppriktig och meningsfull dialog.

Samtyckesfrågan i artiklarna 19 och 32 behöver sedvanerättsligt preciseras genom staternas uttalanden. Inte oväntat visade sig denna fråga vara kontroversiell när urfolksdeklarationen var uppe för omröstning i FN:s generalförsamling den 13 september 2007. Deklarationen antogs med 143 röster mot 4 med 11 avstående. De fyra stater som röstade emot var USA, Canada, Australien och Nya Zeeland. Flera länder avgav röstförklaringar före eller efter själva omröstningen. USA, som dock senare skulle acceptera deklarationen, förklarade att framförallt frågorna om självbestämmande och gottgörelse gjorde att man var emot. Canada förklarade att samtyckeskravet var oacceptabelt om det användes som ett veto. Australien uttryckte det så att man inte kunde acceptera ett veto mot demokratiskt fattade beslut. Nya Zeeland betonade att vetorätten enligt artiklarna 19 och 32 stred mot landets konstitution och demokratiska beslutssystem.

Sverige röstade för deklarationen. I röstförklaringen hette det att samtyckesprincipen inte utgör en kollektiv vetorätt, men att den speglar en viktig metod i syfte att säkerställa en verklig konsultativ process.

Colombia, som hörde till de länder som avstod, förklarade detta med att artiklarna 19 och 32 stod i direkt motsats till landets rättsliga system. Majoriteten av röstförklaringar berörde dock inte innehållet i konkreta artiklar utan var av allmänt (oftast stödande) slag.

Norge framhävde landets bundenhet av ILO-konventionen 169 och konstaterade att dess bestämmelser korresponderade till FN-deklarationens bestämmelser om självbestämmande och konsultation. Inlägget skulle sägas kunna stödja tanken att ILO-konventionens centrala bestämmelser utgör internationell sedvanerätt.

Vad gäller principen om fritt och informerat förhandssamtycke torde denna ha tillräckligt stöd för att utgöra sedvanerätt i sina centrala delar (kraven på konsultation och uppriktigt samarbete). Däremot utgör den inte en kategorisk vetorätt. En FN:s specialrapportör för urfolks rättigheter har emellertid definierat situationer där samtycke måste föreligga (tvångsförflyttningar, lagring av giftiga ämnen och giftutsläpp). Specialrapportörens yttranden har emellertid ingen sedvanerättslig bärkraft såvida de inte stöds av staterna. Men tanken att det finns vissa allvarliga situationer när man i sista hand måste medge en vetorätt finner antagligen stöd hos ett antal stater, ovisst hur många.

En studie som framlagts 2018 av FN:s expertmekanism för urfolks rättigheter har berört samma fråga. Inte heller expertgruppens utlåtanden har sedvanerättslig bärkraft i frånvaro av understödjande statspraxis. Men expertgruppens krav på att konsultationer ska vara del av en kvalitativ process som ger reell möjlighet att påverka torde vinna allmän acceptans. Mer problematiskt är gruppens uttalande att den stat eller intressent som väljer att fortsätta med ett projekt trots att urfolkets samtycke saknas riskerar en rättslig överprövning av projektet. Det skulle då krävas en internationell rättsinstans för en sådan överprövning och det är svårt att förstå vilken instans det skulle vara. Däremot kan expertgruppens påpekande att en aktör som negligerar ett uteblivet samtycke rör sig in i en juridisk gråzon säkert få stöd av många stater. Hur man bedömer ett manövrerande i denna gråzon får då besvaras i en diskussion eller debatt bland statssamfundets medlemmar. Återigen ligger slutsatsen nära att man inte kan utesluta vissa allvarliga situationer när en vetorätt måste accepteras.

Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter

Hittills har vi berört normer av universell/global räckvidd. Sverige är också bundet av regionala överenskommelser inom det europeiska området. År 1995 slöts inom ramen för Europarådets verksamhet en ramkonvention om skydd för nationella minoriteter. Konventionens artikel 5 bekräftar en norm som gäller globalt, främst genom artikel 27 i 1966 års konvention om medborgerliga och politiska rättigheter.

Artikel 5 (1) i ramkonventionen stadgar att personer som tillhör en nationell minoritet ska ges förutsättningar att behålla och utveckla sin kultur och "bevara de väsentliga beståndsdelarna av sin identitet, nämligen religion, språk, traditioner och kulturarv". Härefter innefattas rätten till traditioner beträffande näringsfång som renskötsel, jakt och fiske. I den

mån uttrycket ”bevara de väsentliga beståndsdelarna” förefaller inskränkande kan den inskränkningen anses neutraliserad genom den sedvanerättsliga utveckling som urfolksdeklarationen står för sedan 2007.

Slutsatser: Existerande sedvanerättsliga regler till skydd för samer och andra minoriteter

Interaktionen mellan juridiska traktatregler (bindande för anslutna stater) och urfolksdeklarationens i princip icke-bindande regler producerar ett antal överlappande sedvanerättsliga regler. Flera av FN-deklarationens normer har genom denna interaktion lyfts upp till juridisk nivå. Den lista som följer är emellertid tentativ. Den kan behöva revideras såväl vad gäller omfång som formuleringar. Synpunkter välkomnas.

Efter varje regel anges stöd i viktigare artiklar i FN-deklarationen om urfolks rättigheter [förkortat FN], konventionen om medborgerliga rättigheter, ”Civil and Political Rights” [CPR], konventionen om ekonomiska och andra rättigheter, ”Economic, Social and Cultural Rights” [ESCR], konventionen mot rasdiskriminering [CRD] och ILO-konventionen nr 169 [ILO] såsom varande de mest relevanta dokumenten. Den europeiska ramkonventionens artikel 5 skulle kunna åberopas som stöd för flera regler, men så har inte skett eftersom det där är fråga om regional och inte allmän folkrätt. Sveriges sedvanerättsliga förpliktelser, som ofta går längre än vad som allmänt formulerats i traktater, stärks emellertid i flera fall av ramkonventionen. Med det sagt, listas härmed följande sedvanerättsliga regler:

- Stater och andra aktörer ska fullt ut respektera urfolkens kulturella arv, inklusive deras ekonomiska och sociala livsformer kopplade till näringsfång och överlevnad [art. 11 och 20 FN, art.27 CPR, art. 8 ILO].
- Härav följer att stater och andra aktörer ska respektera urfolks över tid upparbetade rättigheter beträffande mark och vatten, djurskötsel, jakt och fiske [art. 20 och 26 FN, art 27 CPR, art. 8 ILO]. Här och i det följande gäller att vissa åberopade artiklar ger ett allmänt men inte specifikt formulerat stöd åt normen ifråga.
- 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 [art. 11 och 12 FN, art. 27 CPR, art. 8 ILO].
- 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 [art. 3, 4 och 20 FN, art.1 CPR, art. 1 ESCR, art. 8 ILO].

- 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 [art. 19, 20 och 26 FN, art. 1 och 27 CPR, art. 1 ESCR, art. 5 CRD, art. 8 ILO].
- 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 stor grad. Konsultationer som, oavsett om de varit uppriktiga, lett till en inskränkning av kulturella ekonomiska rättigheter ställer krav på gottgörelse i någon form [art. 19, 20, 28 och 32 FN, art. 27 CPR, art. 8 ILO].
- 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 [art. 2 FN, art. 2 och 26 CPR, art. 2 ESCR, art. 1 och 5 CRD].
- Urfolk ska ha rätt att genom egna representanter ta del i beslutsprocesser som rör dem. Denna rätt till deltagande innebär att urfolket ifråga ges en status som aktör i det nationella samhällslivet och i det internationella samarbetet [art. 18 och 27 FN, art. 1 och 27 CPR, art. 1 ESCR, art. 8 ILO]. 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 utövade 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 utövats över tid [art. 2, 20 och 26 FN, art. 2 och 27 CPR, art. 2 ESCR, art. 5 CRD, art. 8 ILO]. Även de här åberopade artiklar som inte adresserar frågan om expropriation som sådan, eller

frågan om liknande egendomsberövande åtgärder, ger allmänt stöd åt en förbudsregel.



Renmarkskommittén
lisa.englund.krafft@regeringskansliet.se

Länstyrelsernas syn på behov inom framtida vilt- och fiskförvaltning - inspel till Renmarkskommittén

Sammanfattning

Inom ramen för Renmarkskommitténs pågående arbete har utredningen börjat ta fram förslag till handlingslinjer när det gäller framtida jakt och fiske. Länstyrelserna i fjällänen har funnit det motiverat att gemensamt tydliggöra en del av de behov som vi bedömer föreligger när det gäller förvaltning av vilt och fisk i fjällen. Detta utifrån våra erfarenheter och den kunskap som följer av de uppdrag länstyrelserna har inom området.

De vilt- och fiskpopulationer som är aktuella utgör en viktig nationell tillgång sett ur flera perspektiv. Fiske och småviltsjakt bedrivs inom ramen för rennäringsmen i första hand för rekreation. De är viktiga för lokalt näringsliv (besöksnäring) samt ger ett bidrag till livsmedelsförsörjningen. Även älgjakt har ett högt ekonomiskt och socialt värde, men behöver bedrivas också utifrån samhällsbehov som trafiksäkerhet och skogsbruk.

Om vilt och fisk i fjällen fortsatt ska nyttjas för jakt och fiske, är vår bedömning, att en sammanhållen förvaltning av fisk, småvilt och älg är nödvändig. Jakten och fisket sker i den känsliga fjällmiljön, till en del i naturskyddade områden. Beståndstäthet och avkastningspotential avgörs av en rad samverkande faktorer, naturliga och av människan influerade. Flera olika samhällsintressen berörs, från rennäring och turism till attraktiv boendemiljö och trafiksäkerhet. Jakt och fiske är en väsentlig livsstilsfaktor för lokalt boende och i vissa fall avgörande för bosättning i området. I dagsläget uppstår också, framför allt i samband med jakt och friluftsliv, en rad olika intressekonflikter.

Detta sammantaget innebär att situationen är komplex och att förvaltningen av vilt och fisk behöver drivas enhetligt, med hållbarhet,

**Yttrande**Datum
2022-01-21

evidens och helhetsperspektiv som utgångspunkt samt baseras på ett vetenskapligt arbetssätt. Detta för att konflikter ska kunna minimeras. De globala målen för hållbar utveckling (Agenda 2030) behöver ligga till grund för arbetet, i första hand mål 2, 11, 12, 15 och 16. Förvaltningen bör också, oavsett ägande- och nyttjanderätt, i någon form inordnas under ett myndighetsansvar för att kunna balanseras mot andra samhällsintressen och bedrivs i samverkan med andra myndigheter och verksamheter samt kopplas till annan lagstiftning.

Bakgrund

Arbetet i den utredning, *En ny renskötslagstiftning – det samiska folkets rätt till renskötsel, jakt och fiske*, som initierades av regeringen i maj 2021, fortgår och fokuserar under det första året på rättigheterna till jakt och fiske. I nuläget sammanställer utredningen de behov som kan identifieras utifrån förvaltning och upplåtelser av jakt och fiske på renbetesfjäll och ovan odlingsgränsen. Vidare arbetar man med framtagande av alternativa handlingslinjer för den framtida hanteringen av dessa frågor. Ett delbetänkande om jakt och fiske ska färdigställas till november innevarande år.

Länsstyrelserna har ju regeringens uppdrag att, med utgångspunkt från rennäringslagen, förvalta vilt och fisk på statlig fjällmark i Dalarna, på renbetesfjäll i Jämtlands län och ovan odlingsgränsen i Västerbotten och Norrbotten. Länsstyrelserna i fjällänen har funnit det motiverat att gemensamt tydliggöra en del av de behov som vi anser föreligger när det gäller förvaltning av vilt och fisk. Detta utifrån våra erfarenheter och vår kunskap som följer av de uppdrag länsstyrelserna har inom området.

Formell markägare för statens mark i fjällen är i huvudsak Statens Fastighetsverk. Undantag utgörs av den statliga fjällmarken i Dalarna, vissa naturreservat samt Nationalparkerna där Naturvårdsverket är markägare. I praktiken agerar dock Länsstyrelserna som markägare när det gäller jakt och fiske utifrån nuvarande rennäringslagstiftning. Upplåtelsetider, älgjakt och vem som ska få tillgång till upplåtelser, avgörs visserligen till en del av nationella lagar och förordningar men huvuddelen av förvaltningen sköts av länsstyrelserna. Vissa mindre skillnader i förvaltningssätt föreligger mellan länen. Dessa är ett resultat av olika förutsättningar (markägare, jakttryck, renbetesfjäll eller odlingsgräns, m. m.) samt delvis av historiska skäl. De specifika förhållanden som gäller i respektive län har mer i detalj redovisats till utredningen i samband med de enskilda möten som hölls med länsstyrelserna under hösten 2021.

Fisk och vilt i fjällen

Jakt och fiske i fjällen bedrivs i en känslig miljö. Biogeografiskt rör det sig om alpina miljöer och ytmässigt mycket stora områden. Klimatet är i flera avseenden kärvt och många arter existerar i fjällen och i fjällnära områden på randen av sina utbredningsområden. Vissa av de populationer som är aktuella för jakt och fiske

**Yttrande**Datum
2022-01-21

migrerar över stora geografiska områden och de naturliga svängningarna i populationstäthet är betydande. Flera av de intressanta arterna är av central betydelse för fjälleksystemens struktur och funktion. Jakt och fiske påverkar därmed inte bara de arter av vilt och fisk som jagas och fiskas utan också andra arter i omgivningen. För vissa fiskpopulationer kan det föreligga särskilda populationsgenetiska förutsättningar som ställer ytterligare krav på förvaltningen. Även om jakt och fiske inte är upplåtna i nationalparkerna är det i stor utsträckning fråga om jakt och fiske i högt värderade naturmiljöer där flera områden har någon form av naturskydd (reservat, Natura 2000). Redan idag är besökstrycket högt på många håll liksom intresset för olika typer av ytterligare exploatering. Jakt och fiske för ofta med sig ytterligare påverkan på/störning i naturmiljön i form av terrängkörning, flyg, anläggningar etc. Vidare är klimatförändringar redan en realitet i fjällområdet och mycket talar för att stora förändringar av temperatur- och nederbördsmonster kommer att uppstå.

Jakt och fiske är i grunden nyttjande av ekosystemtjänster baserade på den naturresurs som vilt och fisk utgör. Vilt- och fiskpopulationer varierar naturligt i täthet och tillväxt och som en följd av mänsklig påverkan. Flera omgivningsfaktorer är specifika för ekosystem och djurpopulationer i fjällområdet. Bland annat är renarnas bete en förutsättning för fjällandskapets betespräglade ekosystem.

Sammantaget finns starka kopplingar mellan jakt och fiske och uppfyllelse av miljömålet Storslagen fjällmiljö och mål inom Agenda 2030. Med tanke på fjällområdets känslighet och höga naturvärden, inklusive förekomst av hotade arter, är en fortsatt restriktiv syn på nyttjande nödvändig för att målen ska nås. Detta innebär samtidigt att förvaltningen av vilt och fisk måste kunna hantera denna känslighet i ett långsiktigt perspektiv.

Älgjakt

Intresset för älgjakt i fjällen och i fjällnära områden är stort. I förvaltningssammanhang intar älgjakten en särställning vilket gör att särskilda behov behöver tillgodoses. Fjällens älgar rör sig över stora områden och älgstammens storlek har betydelse för trafiksäkerhet och betesskador i skogsbruket även utanför det egentliga fjällområdet. På så sätt skiljer sig förvaltningen av klövvilt från småvilt och fiske där bytesdjuren är mer lokala.

För älgjakten finns i dagsläget en fungerande älgförvaltning med lokal förankring genom älgförvaltningsgrupper. Förvaltningen bygger på indata från olika inventeringar (ÄBIN, älgobs), avskjutningsstatistik och samråd. I övergripande frågor om älgförvaltning beslutar länens viltförvaltningsdelegationer. I dessa finns representanter för flera intressen, exempelvis trafik, friluftsliv, rennäring, skogsnäring, lokalt näringsliv, jägare mm. Förslag till tilldelning av älg för olika områden tas fram av älgförvaltningsgrupper, där rennäringen finns representerad.

När det gäller markägande och älgförvaltning finns vissa skillnader mellan länen. I Norr- och Västerbottens län och, i betydligt mindre utsträckning, i Jämtlands län, finns



Yttrande

Datum
2022-01-21

så kallad dubbelregistrering av mark för älgjakt ovan odlingsgränsen. Samebymedlemmar och markägare har jakträtt på samma mark. Detta innebär, för statens del, att samebyarna med mark ovan odlingsgränsen har var sin licens med tilldelning av älg på denna mark. Länsstyrelsen, i egenskap av staten som förvaltare av nyttjanderätter, har licensområden med en egen tilldelning av älg. Länsstyrelsen upplåter denna tilldelning till ortsbojaktlag. På detta sätt bidrar staten, genom länsstyrelsen, till förvaltningen av älgstammen. Skogen förvaltas av Statens Fastighetsverk. Länsstyrelsen kan upplåta mark, jakt och fiske enligt 32 § RNL.

Statlig mark i fjällen i Dalarnas län har Naturvårdsverket som markägare. Länsstyrelsen förvaltar marken och upplåter älgjakt till fasta jaktlag. Samebyn har rätt att jaga och fiska på de marker som inte redan är upplåtna till andra. I Jämtland är Fastighetsverket markägare för hela renbetesfjäll med undantag för vissa naturreservat där Naturvårdsverket äger marken. All förvaltning av vilt och fisk ansvarar dock Länsstyrelsen för. För älg gäller att samebymedlemmarna har jakträtt och att viss upplåtelse sker till deras gästjägare. Vidare finns några mindre markområden som arrenderas ut till lokala jaktlag, vanligen kopplade till fjällägenheter.

Andra samhällsbehov

Utöver de krav på förvaltning som ställs utifrån naturvetenskapliga förutsättningar, finns andra behov och drivkrafter knutna till jakt och fiske. I rennäringsförordningen anges att ”jakt och fiske ska upplåtas om någon olägenhet av betydelse inte uppkommer för rennäringsen” och om ”jakten eller fisket inte inverkar menligt på miljön, turismen eller andra intressen”. Rennäringsens intressen är i sammanhanget självklara där störningar inte får uppkomma. Men jakten och fisket på renbetesfjäll och ovan odlingsgränsen kopplar även till andra samhällsnyttor/behov:

- Vilt och fisk från fjällen är utmärkta livsmedel.
- Älgjakten har stor betydelse för samebyarna, inte minst ur ekonomisk synvinkel
- Intresset är stort för jakt och fiske som rekreation, såväl bland lokalt boende som tillresande.
- Möjlighet för lokalt boende till fiske och jakt, är en viktig aktivitet (rekreation, livsmedel) och bidragande orsak till valet av bostadsort.
- Frågan om tillgänglighet är av central betydelse. Vem som ska ges möjlighet till jakt och fiske i fjällen, samt när och hur upplåtelse sker, har varit, är och kommer att vara, en kontroversiell fråga och ger upphov till intressekonflikter. Detta såväl i fjällbygderna som hos enskilda intressen i landet i övrigt. Det innebär i sin tur, när det gäller framtida upplåtelser, att det föreligger ett stort behov av att försöka förutse och undvika konflikter i så stor utsträckning som möjligt.
- Jakt- och fisketurism samt jakt och fiske för avsalu skapar förutsättningar för utveckling och etablering av lokalt näringsliv.



- En korrekt reglering av älgstammen är av avgörande betydelse sett ur trafiksynvinkel och utifrån skogsbrukets perspektiv (beteskador).

Framtida förvaltning

Om jakt och fiske fortsatt ska upplåtas, finns ett behov av att säkerställa en väl fungerande förvaltning med företrädare för berörda intressen och rättighetsinnehavare samt med utvecklad hänsyn till biologiska förutsättningar. Förvaltningen behöver ha hållbart nyttjande som utgångspunkt och baseras på god kunskap om grundläggande ekologiska och produktionsmässiga förutsättningar. Det kräver ett adaptivt förhållningssätt. Det innebär att förvaltningen måste anpassas till de naturliga och av människan inducerade förändringarna i ekosystemens funktion och bärkraft samt till fisk- och viltpopulationernas naturliga fluktuationer. Adaptiv förvaltning innebär att man känner till hur systemet fungerar, inventerar, läser av tillstånd och trender och utifrån detta beslutar om åtgärder. Därefter sker uppföljning och successiv justering av åtgärdsinsatserna utifrån tillstånd och målsättning. Inventering och insamling av underlagsdata behöver vara vetenskapligt baserade och likformiga samt utgöras av långa tidsserier. Kontinuerlig dialog med relevanta forskningsmiljöer är av avgörande betydelse. Detta för att övergripande trender ska kunna detekteras, för att insatser ska kunna samordnas och rätt beslut fattas. Sammantaget behöver förvaltningen täcka större geografiska ytor för att dessa förvaltningsprinciper ska kunna genomföras.

Förvaltningen behöver vara ändamålsenlig även sett till andra behov. Systemen för bokning, avlysning, rapportering och tillsyn behöver vara enkla, funktionella och samordnade för större områden. Vidare kräver de olika verksamheterna (renkötsel, jakt, fiske), när de sker parallellt, att hänsyn tas. Det kommunikationssystem som behövs för att snabbt kunna anpassa förvaltning och nyttjande, måste vara väl utvecklat och ha en robust funktion utifrån geografiska och andra förutsättningar. Förvaltningen behöver dessutom ha god kompetens inom konfliktlösning och förmåga att hantera juridiska processer. Sammantaget ställs krav på att förvaltningen baseras på de mål för global hållbar utveckling som ställs upp inom Agenda 2030.

Slutsatser

- Jakt och fiske i fjällområden är viktiga ur flera aspekter; rekreation, lokalt näringsliv, livsmedel, turism mm. I dagsläget är efterfrågan stor på möjlighet till jakt och fiske i fjällmiljö.
- Älgjakten i fjällen bidrar till en fungerande förvaltning av länens älgstammar.
- Länsstyrelserna bedömer att det är av värde, sett ur hållbarhetssynvinkel (social, ekonomisk och ekologisk), att jakt och fiske i fjällen upplåts.
- Om jakt och fiske upplåts är länsstyrelsernas bedömning att det, ur naturresurssynvinkel och utifrån andra samhällsbehov, behövs en samlad förvaltning av fisk, småvilt och älg på renbetesfjäll och ovan odlingsgränsen.



Yttrande

Datum
2022-01-21

Detta oavsett vem som har rätten till jakt och fiske eller rätten att upplåta jakt och fiske.

- Länsstyrelserna bedömer att ett enhetligt och samlat förvaltningssystem behöver kopplas till någon form av övergripande myndighetsansvar. Det kommer att krävas samverkan med andra myndigheter och verksamheter samt koppling till annan lagstiftning. Med jakt och fiske följer också andra aktiviteter som till exempel terrängkörning, flyg, byggnationer, vilka i sig kräver synkronisering i tillståndsgivning och tillsynsarbete.
- Det är av avgörande betydelse att förvaltningen inrättas så att naturliga och av människan inducerade fluktuationer i bestånden kan upptäckas och åtgärder sätts in för att säkra ett hållbart nyttjande. Det rör sig om populationer av vilt och fisk som förflyttar sig över stora geografiska områden, där nyttjande och/eller förvaltningsåtgärder inom ett delområde kan få återverkningar i ett annat. I vissa fall behöver områden exempelvis avlysas för att skydda annan fauna (t ex fjällräv, jaktfalk).
- En övergripande förvaltning med en huvudaktör ger också möjlighet till ett adaptivt arbetssätt, effektiva system för administration samt tillsyn och skapar därmed förutsättningar för ett hållbart nyttjande. I dagsläget finns ett administrativt system för småviltjakt och fiske, NatureIT, som utvecklats och används av länsstyrelserna gemensamt.
- Förvaltningen behöver en gemensam, vetenskapligt baserad insamling av underlag för att kunna se trender, följa upp åtgärder och ta korrekta förvaltningsbeslut.
- Förvaltningen behöver ha förmåga att hantera konflikter och juridiska processer.

Ärendet har handlagts av Ingemar Näslund, Länsstyrelsen i Jämtlands län. I handläggningen har Gunilla Manbré och Eva Sundin, Länsstyrelsen i Norrbotten, Björn Jonsson, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Jemt-Anna Eriksson, Dalarnas län samt Bitti Jonasson, Länsstyrelsen i Jämtlands län, deltagit.


Lotta Finstorp
Landshövding, Norrbottens län


Helen Hellmark Knutsson
Landshövding, Västerbottens län


Marita Ljung
Landshövding, Jämtlands län


Camilla Fagerberg Littorin
tf Landshövding, Dalarnas län

Bemötande av yttrande från länsstyrelserna i Norrbotten, Västerbotten, Jämtland och Dalarna till Renmarkskommitten 2022-01-21, dnr 634-2022

Det är med förfäran vi, Samebyarna i Jämtland och Dalarna tagit del av rubricerad handling. Vi vill därför anmäla detta till berörda statliga tillsynsorgan för granskning samt förtydliga vår syn på denna handling till renmarkskommittén enligt nedan.

Länsstyrelserna i fjällänen har överst på s. 1 konstaterat att de *"funnit det motiverat att gemensamt tydliggöra en del av de behov som vi bedömer föreligger när det gäller förvaltning av vilt och fisk i fjällänen."*

1. På s. 1 pratar Ist om att jakt och fiske på renbetesfjälläna och ovan odlingsgränsen är en *"viktig nationell resurs"*.
 - Länsstyrelserna skriver inte ett ord om att det i själva verket är en *"viktig samisk resurs"* vilket vi anser vara en väldigt förminskande och närmast samefientlig inställning. Särskilt givet utfallet i Girjasdomen och osäkerheten kring det kommande utfallet av renmarkskommitténs uppdrag att identifiera andra sådana delar av renbetesfjälläna och statens mark ovan odlingsgränsen med samma samiska rättigheter.
2. På s. 1 anger Ist vidare att *"länsstyrelsen har regeringens uppdrag enligt rennäringslagen att förvalta jakt och fiske på statlig fjällmark i Dalarna, på renbetesfjälläna i Jämtland och på statens mark ovan odlingsgränsen i Västerbotten och Norrbotten."*
 - Länsstyrelserna nämner här inte att det i själva verket är fråga om statlig tvångsförvaltning av den samiska resursen.
 - De fyra förvaltande myndighetscheferna verkar närmast ovetande om att de upplåtelse de beslutar om inom ramen för sin tvångsförvaltning utgör en statlig inskränkning i samiska grundlagsskyddade rättigheter.
3. Vad gäller älgförvaltningen så går den till på exakt samma sätt på samebyarnas marker som i övriga Sverige. Såklart tillämpas samma bestämmelser, i enlighet med den nationella älgförvaltningen och i enlighet med vad de regionala viltförvaltningsdelegationerna bestämmer. Varför förespråkar länsstyrelserna att staten fortsatt ska tvångsförvalta samernas jakträtt på älg på samiska marker? Det finns inte något andra exempel på sådan tvångsförvaltning i Sverige.
4. Under rubriken *"andra behov"* skriver länsstyrelserna i den femte strecksatsen följande: *"Frågan om tillgänglighet är av central betydelse. Vem som ska ges möjlighet till jakt och fiske i fjälläna, samt när och hur upplåtelse sker, har varit, är och kommer att vara, en kontroversiell fråga och ger upphov till intressekonflikter. Detta såväl i fjällbygderna som hos enskilda intressen i landet"*

i övrigt. Detta innebär i sin tur, när det gäller framtida upplåtelser, att det föreligger ett stort behov av att försöka förutse och undvika konflikter i så stor utsträckning som möjligt.”

- Även fast länsstyrelserna i sitt yttrande hänvisar till rätt regelverk; 32 § rennäringslagen och 3 § rennäringsförordningen verkar de inte ha förstått innebörden i dessa bestämmelser. Upplåtelsebestämmelserna är skyddsbestämmelser som, såvitt nu är av intresse, ska hindra upplåtelser som medför olägenheter av någon betydelse för renskötseln eller som medför ett besvärande intrång för samebymedlemmarnas egen rätt till jakt och fiske. Dvs, upplåtelsebestämmelserna utgör en stark begränsning av statens möjligheter att tvångsförvalta de samiska rättigheterna till jakt och fiske. De ”*andra behoven*” som länsstyrelserna hänvisar till, som i och för sig kan vara relevanta i andra sammanhang, har ingenting med prövningen av upplåtelser att göra. Länsstyrelserna har här övertolkat sin roll som samordnare av de allmänna intressena i länet och främjare av utvecklingen i länet. Vid upplåtelser inom ramen för myndighetens tvångsförvaltning av samiska jakt- och fiskerättigheter enligt rennäringslagen ska länsstyrelsen inte väga in andra intressen än de som framgår av lagstiftningen, dvs den prövningen ska endast ske utifrån den förväntade störningen på samebyarnas renskötsel och samebyarnas egen jakt och fiske i det aktuella området. Länsstyrelserna har inom ramen för sin tvångsförvaltning av de samiska jakt- och fiskerättigheterna inte något stöd i lag för att väga in ”*andra behov*” i upplåtelseprövningarna. Samiska jakt- och fiskerättigheter ska inte användas som en källa för staten att ösa ur för att tillgodose andra allmänna och enskilda intressen ur ett länsutvecklingsperspektiv. Sådana övergrepp på enskildas fri- och rättigheter är förbjudna enligt svensk grundlag.
- De kontroversiella intressekonflikterna som Ist nämner i citatet har tyvärr sin grund och sitt verkliga ursprung i länsstyrelsernas handläggning av och förhållningssätt till upplåtelseerna på samiska marker. Gamla dåliga föreställningar/vanor från lappfogdesystemet lever fortfarande kvar i dessa ärenden. När lappfogdarna avvecklades 1971 blev tvångsförvaltningen av jakt, fiske och mark kvar på länsstyrelserna. Problemet fördjupas tyvärr genom att länsstyrelsens egna tjänstemän under lång tid har vant sig med lättåtkomlig jakt och fiske på samiska marker, tillgång till bomnycklar till enskilda vägar, tillgång till statens fjällstugor, ”tjänstefiskekort” som löneförmån och till och med finns exempel i närtid en tradition att tjänstemän vid rennäringsenheten i Jämtland blev belönade med livslånga fiskekort på renbetesfjällen vid pensionsavgång. Problematiken innefattar även att länsstyrelsernas intäkter från upplåtelsemedel finansierar ett stort antal tjänster, fiskeprojekt, jaktprojekt.
- Boende i eller i närheten av de samiska markerna och andra brukare av samiska rättigheter på dessa marker har under lång tid vant sig med en synnerligen generös upplåtelse-tradition från lappfogden/länsstyrelsen. Dessa

grupper blir såklart missnöjda när samebyarna hävdar sin rätt och försöker ställa systemet till rätta i enlighet med gällande rätt. Länsstyrelsens generösa och i många fall olagliga praxis har på så sätt lett till ökad konflikt med vissa jägarkretsar, det rörliga friluftslivet och de näringar som försörjer sig på verksamheter som bedrivs på samiska områden, osv. Allt detta på grund av att länsstyrelserna i sin tvångsförvaltning inte velat ta till sig gällande rätt och att länsstyrelsens praxis "sålt ut" de samiska rättigheterna vilket gör att det nu blir konfliktfyllt att "ta tillbaka" dessa enligt gällande rätt.

5. Under rubriken "*Slutsatser*", nederst s. 5 och överst s. 6 i yttrande anför länsstyrelserna följande: "*Om jakt och fiske upplåts är länsstyrelsernas bedömning att det, ur naturresurssynvinkel och utifrån andra samhällsbehov, behövs en samlad förvaltning av fisk, småvilt och älg på renbetesfjäll och ovan odlingsgränsen. Detta oavsett vem som har rätten till jakt och fiske eller vem som har rätt att upplåta jakt och fiske.*" Vidare anges i nästa strecksats att denna samlade förvaltning "*behöver kopplas till någon form av övergripande myndighetsansvar*".
 - Vid en första anblick kan den slutsatsen kanske verka förnuftig och vettig ur ett statligt förvaltningsperspektiv. Men om man analyserar vad den slutsatsen egentligen innebär framkommer en mörk, tragisk och diskriminerande verklighet.

Fyra statliga myndigheter tillskriver år 2022 en statlig offentlig utredning med en slutsats som tydliggör att de inte anser att samer är lämpade att själva förvalta sina jakt- och fiskerättigheter – vare sig om de som i fallet med Girjas sameby har samma rätt till jakt och fiske som vilken annan jakträttshavare som helst i Sverige eller om det rör samers rätt till jakt och fiske enligt rennäringslagen.

Det finns tydligen enligt länsstyrelserna i fjällänen en skillnad mellan svenska jakt- och fiskerättshavares förmåga att förvalta jakt och fiske i förhållande till samiska jakt- och fiskerättshavare.

Att det, såsom länsstyrelserna framställer det i citatet, skulle finnas en särskild "*naturresurssynvinkel*" och särskilda "*andra samhällsbehov*" kopplat till jakt och fiske just på de samiska markerna som skulle kunna motivera fortsatt tvångsförvaltning av dessa samiska rättigheter är en diskriminerande slutsats utan någon som helst närhet till saklig grund.

För 139 år sedan, i Förslag till förordning angående de svenska lapparne och de bofaste i Sverige, 1883, s. 206 avfärdar den statliga utredningskommittén "*lapparne*" som lämpliga förvaltare av sin rätt till jakt och fiske i följande ordalag: "*...ett lappsamfund är föga ägnat att förhandla till gemensamt beslut och att ingå aftal samt till samfäldt gagn använda inflytande medel*". Det känns därför hemskt att fyra statliga myndighetschefer år 2022, 139 år senare, skriver under ett dokument med samma fördomsfulla och diskriminerade innehåll/slutsats – om än i andra ordalag.

Tvångsförvaltningen av samiska jakt- och fiskerättigheter är en produkt som bygger på det svenska samhällets värderingar och synsätt avseende samer och samiska rättigheter under den senare delen av 1800-talet. Att länsstyrelserna i fjällänen fortfarande idag, med mer av samma mynt, förespråkar fortsatt tvångsförvaltning framstår närmast obegripligt och är synnerligen kränkande mot oss samer. Framför allt mot bakgrund av myndigheternas tidigare tillkortakommande i det avseendet enligt vad som beskrivs ovan under punkten 4.

Var har rättsstatens värderingar om diskrimineringsförbud på grund av etnisk tillhörighet, allas likhet inför lagen, legalitet, objektivitet, saklighet och respekt för ursprungsbefolkningens rättigheter tagit vägen på länsstyrelserna i fjällänen?

Vi kan heller inte förstå var någonstans i länsstyrelsernas uppdrag det framgår att de har att tillskriva statliga utredningar på det här sättet. Länsstyrelserna ska väl ändå respektera gällande lagstiftning, respektera de mänskliga fri- och rättigheterna och vara en objektiv/saklig förvaltningsmyndighet i sin gärning? Att länsstyrelserna i fjällänen yttrar sig till en statlig offentlig utredning på det här sättet framstår för oss samer närmast som ett diskriminerande och kränkande politiskt utspel, med ytterst dunkla motiv.

I tillägg är det märkligt att länsstyrelsens handläggare av yttrandet sitter med som expert i den utredning som länsstyrelserna tillskriver.

/Samebyarna i Jämtland och Dalarna genom Tåssåsens sameby

Bilaga

Länsstyrelsens yttrande

Sändlista

Renmarkskommittén

Justitiekanslern

Justitieombudsmannen

2022-03-19

Sametingspartiet
Jakt- och Fiskesamerna
Strandvägen 36
92432 SORSELE

Till Renmarkskommittén N2021:02

Huvudsekreterare Lisa Englund Kraft

lisa.englund.kraft@regeringskansliet.se

Promemoria-17-Skissad-behovskarta om jakt och fiske

Inledning

Med anledning av utfallet av Högsta domstolens dom i det så kallade Girjasmålet T 853-18 har regeringen tillsatt en parlamentarisk sammansatt utredning för att se över En ny renskötellagstiftning – Det samiska folkets rätt till renskötsel.

Kommittén har fått namnet Renmarkskommittén och har påbörjat sitt arbete och har bland annat tagit fram en skissad behovskarta som underlag för kommitténs utredningsarbete. Enligt uppgift är behovskartan framtagen av sekretariatet och har behandlats vid två expertgruppmöten, ett med särskilt berörda aktörer och är ett med myndighetsrepresentanter. Det är också ett levande dokument som kan ändras efterhand.

Skissen på den presenterade behovskartan har Jakt- och Fiskesamerna reagerat på och vi vill därför lämna några synpunkter, särskilt på de behov som har beskrivits i kolumnen under rubriken "Samer utan för samebyar".

Bakgrund

Högsta domstolen har i en dom T 853-18 den 23 januari 2020 gett Girjas sameby rätt mot svenska staten såvitt avser vem som får upplåta jakt och fiske inom samebyns område.

Domen är historisk genom att HD har bekräftat och anpassat begreppet urminnes hävd extensivt till det samiska bruket, det vill säga till ett annat bruk än svensk jordbrukstradition.

Principerna om urminneshävd innebär att enskilda samer, inte bara samebymedlemmar, som vid var tid har levt och verkat på något område och i vart fall från mitten av 1700 talet, har upparbetat och förvärvat en rätt till renskötsel, rätt till jakt och rätt till fiske och att den är grundad på samisk bördsrätt, urminnes hävd.

Urminneshävd är alltså en grundläggande rättsprincip som existerar oberoende av rennäringslagen och tillkommer det samiska folket.

Den nuvarande rennäringslagen är en ytterst diskriminerande lagstiftning, som på ett påtagligt sätt har splittrat och fortfarande splittrar samer ända sedan den första renbeteslagen trädde ikraft 1886.

Svenska staten bär ansvaret för den rådande situationen eftersom det är den gällande lagstiftningen som är den direkta orsaken till splittringen av dagens samer.

Slutsats

Med avseende på det ovan sagda och med anledning av utfallet i Högsta domstolens dom i det så kallade Girjasmålet anser Jakt- och Fiskesamerna att begreppet "samer utanför samebyar" ska strykas som begrepp. När man i framtiden talar om samer ska det anses vara samer som tillhör en sameby eller en organisation motsvarande sameby.

För att Högsta domstolens fastställelse av urminneshävd principen och att hävden har upparbetats av enskilda samer ska få bäring anser Jakt- och Fiskesamerna att kolumnen "Samer utanför samebyar" stryks och rubriken "Samebyarna" ändras till "Samebyar eller en organisation motsvarande sameby" med underrubriken "Samiska folket". Samiska folkets behov ska omfattas av lika behov som har beskrivits i kolumnen under den nuvarande rubriken "Samebyarna" och att detta ska vara en framtida utgångspunkt för Renmarkskommitténs fortsatta arbete med En ny renskötellagstiftning –det samiska folkets rätt till renskötsel.

Tillhörigheten till en sameby eller till en organisation motsvarande sameby ska alltjämt vara gällande även om Renmarkskommittén misslyckas med att föreslå en fungerande form av upplåtelse i samebyarnas regi eller i någon annan upplåtelseform och om staten som en följd av detta beslutar sig för expropriation/inlösen av samebyns jakt- och fiskerätt, om detta är i överensstämmelse med Regeringsformen, folkrådet (särskilt urfolkrätten) och Europakonventionen. Om det vore i överensstämmelse med detta, får statens agerande likväl inte innebära att hela samebyns jakt- och fiskerätt tas i anspråk utan möjligheten till fiske och jakt till husbehov ska självklart lämnas kvar.

Dag som ovan

Styrelsen

Jakt-och Fiskesamerna