



Renmarkskommittén

N 2021:02

Huvudsekreterare

Lisa Englund Krafft

lisa.englund.krafft@regeringskansliet.se

**PM 26 – Handlingslinje 2.2: allmänna incitament för samebyarna
att sluta lokala avtal om upplåtelse**

Innehåll

1. Rättsliga utgångspunkter	2
2. Handlingslinje 2.2.....	3
3. Övergripande om möjliga konsekvenser av handlingslinjen.....	5
3.1 Förvaltning av viltstam och fiskbestånd	5
3.1 Samebyarna	5
3.2 Andra eventuella rättighetshavare	8
3.3 Fiskare och jägare som inte är medlemmar i samebyn.....	8
3.4 Näringslivet	10
3.5 Samefonden.....	11
3.6 Löpande upplåtelser på mark under statens omedelbara disposition	11
3.7 Fortifikationsverkets mark	11
3.8 Naturskyddsområden och nationalparker.....	11
3.9 Kostnader för staten	11
3.10 Övriga konsekvenser	12

1. Rättsliga utgångspunkter

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

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

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

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

2. Handlingslinje 2.2

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

Samtidigt vidtar staten allmänna åtgärder för att underlätta och utgöra incitament för såväl samebyar som andra lokala aktörer att sluta lokala överenskommelser om fiske och jakt.

Handlingslinje 2.2. innebär, liksom den ”rena” Handlingslinje 2, att de rättigheter som i juridiskt hänseende bedöms föreligga kommer till uttryck i lag.

Staten behöver dock inte stanna vid detta. Bedöms allmänhetens tillgång till fiske och jakt som ett viktigt allmänt intresse kan åtgärder därutöver vidtas för att underlätta sådan tillgång.

Som när det gäller andra rättigheter står det rättighetsinnehavaren – i det här fallet samebyn – fritt att avtala om hur rätten ska utövas. Ett sådant alternativ är lokala överenskommelser om fiske och jakt.

Handlingslinje 2 bygger på en frivillig modell med innebörden att staten vidtar åtgärder i syfte att underlätta för och ge incitament för såväl samebyarna som för andra lokala aktörer att sluta sådana lokala avtal.

Vem samebyn sluter överenskommelser med kan bero på t.ex. förhållandena lokalt. Möjliga avtalsparter kan vara lokala fiske- eller jaktorganisationer, kommunen eller organisationer för lokalt näringsliv.

Statens åtgärder kan t.ex. handla om att bidra till en struktur för sonderande samtal och avtalsförhandlingar genom projektmedel för sådana initiativ, inklusive ersättning för resekostnader och medverkan, juridiskt stöd, medling osv.

Det kan också handla om att erbjuda samebyarna stöd i den praktiska förvaltningen av fiske- och jaktupplåtelser, t.ex. under förutsättning att lokala överenskommelser sluts.

Även en medlingsfunktion eller mekanism för tvistlösning vid meningsskiljaktigheter kring tillämpningen av träffade överenskommelser kan övervägas som ett incitament för överenskommelser.

Finns förutsättningar kan ramavtal för lokala överenskommelser tas fram på organisationsnivå i samarbete mellan t.ex. ett eller flera jägarförbund, Svenska Samernas Riksförbund (SSR) och Sametinget.

SEKRETARIATSUNDERLAG

3. Övergripande om möjliga konsekvenser av handlingslinjen

3.1 Förvaltning av viltstam och fiskbestånd

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

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

3.1 Samebyarna

Samebyn behöver inte gå till domstol för att hävda sin rätt

Som har framgått av PM 23 – *Handlingslinje 1 Status quo* har flera samebyar aviserat att man i ett läge där staten vägrar erkänna en upplåtelse rätt för samebyn kommer att stämma staten. Sekretariatets bedömning är, som har framgått av PM 18 – *Samebyars rätt grundad på urminnes hävd till jakt och fiske i Lappland*, att samebyarna i Lappland har goda möjligheter till framgång i rättstvister som rör mark under statens omedelbara disposition.

Handlingslinje 2.2 innebär dock, liksom den ”rena” Handlingslinje 2 att samebyarna inte behöver ta vägen via domstol för att tillerkännas sådan upplåtelse rätt. I stället regleras upplåtelse rätten i lag. Det medför också att samma grundförutsättningar gäller för samtliga samebyar som utredningen bedömer står under liknande förhållanden.

I ekonomiska termer innebär det att samebyarna slipper ligga ute med och riskera stå för kostnader för domstolsprocesser.

Incitament för att göra lokala överenskommelser

Med Handlingslinje 2.2 följer en förväntan på samebyarna att söka överenskommelser med andra lokala aktörer. Grundläggande är dock att överenskommelserna är frivilliga. Det innebär att om ingen överenskommelse görs så ligger beslutsrätten ensidigt kvar hos samebyn på

den del av samebyns mark som står under statens omedelbara disposition. Det är samebyn som avgör om fiske och jakt ska upplåtas, på vilka villkor det ska ske, pris för upplåtelser, när avlysning ska ske osv.

Vad finns det då under dessa förhållanden för incitament för samebyarna att sluta lokala överenskommelser?

Med en rättighet följer också ett ansvar för hur rättigheten utövas. Samebyarnas företrädare har i det sammanhanget återkommande betonat vikten av goda relationer med grannar och andra lokalbor.

Ett sätt att skapa och upprätthålla sådana relationer är att lyssna på den oro som finns, bjuda in till samtal och öppna för samförståndslösningar. Genom överenskommelser kan också sådan förutsebarhet som genomgående efterfrågats från fiske- och jaktrörelsen tillgodoses. Det kan gynna det lokala klimatet på ett sätt som också gynnar samebyarnas medlemmar, det vill säga där de bor och verkar.

Handlingslinje 2.1 innebär också att staten medverkar för att öka samebyarnas incitament för överenskommelser. Det kan, som angetts ovan, t.ex. handla om olika typer av stöd som är kopplade till överenskommelsen.

Betesro

Samebyarna har genomgående lyft möjligheterna att genom avlysning ge renen bättre förutsättningar för betesro som den allt överordnade frågan rörande upplåtelser. Med krympande betesmarker och ökande störningar ser samebyarna betesron som den fundamentala utmaningen för renskötseln.

Görs ingen lokal överenskommelse styr samebyn på de delar av samebyns område som står under statens omedelbara disposition ensidigt över tidpunkter för jaktstart (inom de ramar som följer av författning och andra föreskrifter) och över avlysningar.

Om samebyn i stället sluter ett avtal som innefattar överenskommelser om tidpunkter för jaktstart och om förutsättningar för avlysning har samebyn att följa dessa överenskommelser. Avtalsformen innebär dock att samebyn kan tillförsäkra sig bättre förutsättningar för inflytande än när det gäller dagens situation med länsstyrelsen som beslutande om upplåtelser och avlysningar.

Vilken betydelse ett större inflytande över jaktstart och avlysningar kan få för renskötseln i stort är inte möjligt att kvantifiera utan närmare forskning på området. Accepteras grundpremisen att jakt kan medföra störningar för renen, särskilt under känsliga perioder, torde det dock inte finnas skäl att ifrågasätta att större egen kontroll över avlysningar får betydelse.

Skydd för egen jakt

Under utredningens gång har, särskilt från jägarhåll, framförts att samebyarnas intressen gällande tidpunkter för jaktstart och avlysningar inte begränsar sig till frågan om betesro. I stället ska det handla också om att samebyarna vill skydda sin egen jakt – företrädesvis älgjakten.

En rådighet över fiske och jakt innefattar utrymme att själv bestämma under vilka förutsättningar andra får fiska och jaga. En variabel i detta kan vara den egna jakten. Sluts ingen lokal överenskommelse kan samebyn, på samma sätt som privata markägare, välja att först prioritera det egna fisket och den egna jakten för att därefter upplåta till andra. Det kan t.ex. innebära att jaktstarten för andra jägare förläggs efter att samebyns medlemmar har fyllt sitt behov av vilt. Det kan också innebära att upplåtelsestillsättningen styrs till andra marker än där samebyn för tillfället bedriver fiske eller jakt.

Om samebyn i stället sluter ett lokalt avtal som innefattar överenskommelser om huruvida avlysning ska kunna göras till skydd för samebymedlemmarnas egen jakt och i så fall under vilka förutsättningar har samebyn att förhålla sig till det.

Säkerställa viltstammens storlek

Se PM 24 – *Handlingslinje 2: Kodifiering av samisk upplåtelse rätt.*

Intäkter av upplåtelser

Om samebyn ges en lagreglerad rätt att upplåta fiske och jakt är en naturlig följd att inkomsterna av sålda upplåtelser i sin helhet tillfaller samebyn. Det gäller oavsett om samverkansavtal sluts eller inte.

Sluts inget samverkansavtal sätter samebyn priset för sina upplåtelser. På attraktiva jaktområden och för attraktiva fisken kan det medföra en ökning av samebyns inkomster. Se dock vidare resonemang i PM 24.

Om samebyn i stället sluter ett lokalt avtal som innefattar överenskommelser om prissättning har samebyn att följa detta.

Eftersom Handlingslinje 2.2 innebär att olika överenskommelser kan göras lokalt är det inte möjligt att göra några säkra antaganden beträffande hur ingångna samverkansavtal skulle inverka på samebyarnas intäkter. Det kan dock antas att lokala sammanslutningar av jägare skulle vara tämligen ointresserade av att ingå avtal som innefattar en avsevärd prishöjning i förhållande till dagens nivåer.

Administration

Av Handlingslinje 2.2 följer att staten släpper förvaltningen av fiske- och jaktupplåtelser på berörd mark.

Sluts inget lokalt avtal blir det i stället samebyn – det vill säga den som förvaltar fiske- och jakträtten – som beslutar om upplåtelser.

Det torde vara utgångspunkten även med lokala avtal. Det vill säga att samebyn upplåter fiske och jakt enligt de villkor som följer av avtalet. Ingenting hindrar dock att det lokala avtalet innefattar överenskommelser även för inrättande av t.ex. ett partssammansatt organ som hanterar upplåtelser och avlysningar.

3.2 Andra eventuella rättighetshavare

Se PM 24 – *Handlingslinje 2: Kodifiering av samisk upplåtelserätt.*

3.3 Fiskare och jägare som inte är medlemmar i samebyn

Möjligheterna att jaga och fiska

En privat upplåtelserätt av fiske och jakt på mark under statens omedelbara disposition innebär att hanteringen av upplåtelsena ligger utom statlig kontroll. Görs ingen lokal överenskommelse kan det alltså inte garanteras att upplåtelser kommer att göras till fiskare och jägare utanför samebyn, utan samebyn kan välja att avstå från sådana upplåtelser. Det kan dock inte heller förutsättas att allmänhetens möjligheter till fiske och jakt skulle inskränkas väsentligen genom att samebyarna tillerkänns upplåtelserätten. Det beror helt enkelt på hur samebyarna väljer att agera, se resonemang i PM 24.

Om det däremot sluts ett lokalt avtal ges andra lokala aktörer – t.ex. sammanslutningar för fiske och jakt – en möjlighet att komma överens med samebyn om under vilka förhållanden fiske och jakt ska upplåtas. Det kan t.ex. handla om tidpunkt för jaktstart (inom de ramar som följer av författning och meddelade föreskrifter), jakt dagar, kvoter, villkor för hundjakt, m.m.

Incitament för att sluta samverkansavtal

Grundläggande är som har framgått att samverkansavtalen är frivilliga. Det innebär att om inget samverkansavtal sluts så ligger beslutsrätten ensidigt kvar hos samebyn.

Att samebyn sitter på rättigheten innebär att övriga avtalsparter genom lokala avtal ges ett inflytande över fisket och jakten som de annars inte hade haft.

Det innebär dock samtidigt att det förhandlingskapital som samebyn respektive de andra lokala aktörerna går in med kan uppfattas som väldigt ojämnt. Kommer inget avtal till stånd blir nämligen konsekvensen att samebyn beslutar ensidigt, medan lokala fiskare och jägare står utan inflytande.

Dessa styrkeförhållanden kan göra att incitamenten för lokala fiskare och jägare och andra aktörer att sätta sig vid förhandlingsbordet uppfattas som små. Helt enkelt därför att man ser framför sig att samebyn när som helst kan lämna förhandlingen med den enda följden att samebyn slipper samarbetet.

Särskilt om kostnader för att jaga och fiska

Sluts inget lokalt avtal blir det samebyn – det vill säga den som förvaltar fiske- och jakträtten – som beslutar om pris för fiske och jakt, se PM 24.

Om det däremot görs en överenskommelse lokalt ges lokala fiskare och jägare och andra eventuella aktörer en möjlighet att komma överens med samebyn om under vilka förhållanden fiske och jakt ska upplåtas.

Förutsebarhet

Dagens ordning, med länsstyrelser som i huvudsak upplåter fiske och jakt på mark under statens omedelbara disposition, innebär en administration som är uppdelad länsvis.

Handlingslinje 2.2 innebär att såväl administration som priser och villkor kan skilja sig åt mellan samebyarna. På vissa samebyars områden kommer lokala avtal kanske överhuvudtaget inte att slutas. Bland dessa samebyar kan den avtalslösa situationen dessutom hanteras på olika sätt.

Även mellan de samebyar som gör lokala överenskommelser kan det komma att finnas variationer, beroende på avtalens innehåll. Den typen av variationer kan begränsas om ett eller flera jägarförbund, SSR och Sametinget kan komma överens om en form för ramavtal centralt. En naturlig följd av Handlingslinje 2.2. är dock att allmänhetens förutsättningar för fiske och jakt kan se olika ut i olika delar av fjällvärlden.

Det kan uppfattas som oförutsebart för den som jagar eller fiskar på flera samebyars byområden. För den som framför allt jagar och fiskar lokalt behöver dock förutsebarheten inte påverkas av att det förekommer variationer på annat håll. Med lokala överenskommelser finns potential att snarare öka förutsebarheten i förhållande till dagens läge, t.ex. genom tydliga villkor för avlysningar, regler om ersättningsfiske respektive -jakt m.m.

Inom jägarkåren framhålls särskilt man rent allmänt uppfattar uttrycket betesro som väldigt luddigt. Eftersom uttrycket är centralt i sammanhanget efterfrågas en tydligare definition grundad på vetenskapliga rön. Det skulle i vart fall i viss mån kunna tillgodoses genom särskilda avtalsvillkor angående förutsättningar för avlysningar för betesro.

När det gäller områden utan lokalt slutna avtal blir förutsebarheten beroende av hur samebyn agerar, se PM vidare 24.

3.4 Näringslivet

Förutsättningarna för att rekrytera arbetskraft

Se PM 24 – *Handlingslinje 2: Kodifiering av samisk upplåtelse rätt.*

Särskilt om fiske- och jaktturism

Sluts inget lokalt avtal blir det samebyn som bestämmer om man vill upplåta fiske eller jakt till företag som bedriver turistverksamhet inom fiske och jakt, se vidare PM 24.

Om det däremot görs en lokal överenskommelse ges lokalt näringsliv en möjlighet att komma överens med samebyn om under vilka förhållanden fiske och jakt ska upplåtas för turiständamål.

Särskilt om älgjaktens betydelse för skogsindustrin

Se PM 24 – *Handlingslinje 2: Kodifiering av samisk upplåtelse rätt.*

3.5 Samefonden

Handlingslinje 2.2 innebär att Samefonden inte längre får någon del i intäkterna för upplåtelse av fiske och småviltsjakt i Lappland. Det skulle innebära ett stort bortfall i Samefondens intäkter. Därmed kan Samefondens verksamhet antas påverkas betydligt. Utan kompenserande åtgärder innebär detta t.ex. mindre medel till samiska kulturändamål, för underhåll av vissa renskötselaneläggningar och för andra projekt där fondstyrelsen fattar beslut efter ansökan.

3.6 Löpande upplåtelser på mark under statens omedelbara disposition

Se PM 24 – *Handlingslinje 2: Kodifiering av samisk upplåtelse rätt.*

3.7 Fortifikationsverkets mark

Se PM 24 – *Handlingslinje 2: Kodifiering av samisk upplåtelse rätt.*

3.8 Naturskyddsområden och nationalparker

Se PM 24 – *Handlingslinje 2: Kodifiering av samisk upplåtelse rätt.*

3.9 Kostnader för staten

För statskassans del innebär Handlingslinje 2.2 att staten inte behöver stå för kostnader för domstolsprocesser, vilket för statens del skulle utgöras av dels egna och eventuellt också samebyarnas ombudskostnader, dels kostnader för ökad belastning på domstolväsendet.

Däremot uppkommer kostnader för att ersätta Samefonden för uteblivna intäkter (om staten väljer att göra detta) och för kompensation till jägare/fiskare som ingått längre avtal om upplåtelser på statens mark. Vidare uppkommer kostnader för att upprätta en struktur för underlättande av avtal samt för inrättande och drift av ett eventuellt medlingsinstitut.

Eventuellt uppkommer även kostnader för subventioner av fiske- och jaktupplåtelser om staten väljer att göra det för att undvika kraftiga prisstegringar. Detta förutsätter dock att lagstiftaren bedömer att tillgången till fiske och jakt är ett så viktigt allmänt intresse att det vore lämpligt att skattebetalarkollektivet står för en sådan subvention. Ur strikt nationalekonomisk synvinkel vore det i annat fall lämpligast att fördela kostnaderna för upplåtelser mellan samebyn å ena sidan och jägarna och fiskarna å andra sidan.

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

3.10 Övriga konsekvenser

Särskilt om lokala spänningar

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

Handlingslinje 2.2 innebär att ett stort ansvar för allmänhetens tillgång till fiske och jakt läggs på de närmast berörda – samebyarna och andra lokala aktörer. Förutsättningarna för att ta detta ansvar på ett konstruktivt sätt kan skilja sig lokalt. Möjligheterna att komma överens blir också till viss del av naturliga skäl personberoende.

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