



**Renmarkskommittén**

N 2021:02

Huvudsekreterare

Lisa Englund Krafft

[lisa.englund.krafft@regeringskansliet.se](mailto:lisa.englund.krafft@regeringskansliet.se)

**PM 28 – Handlingslinje 2.4: modellavtal för överenskommelser  
mellan samebyarna och staten om statlig upplåtelse**

**Innehåll**

|   |    |
|---|----|
| 1. Rättsliga utgångspunkter .....   | 2  |
| 2. Handlingslinje 2.4.....  | 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 .....                               | 9  |
| 3.3 Fiskare och jägare som inte är medlemmar i samebyn.....               | 9  |
| 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 .....  | 12 |
| 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 2.4

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.

Utredningen tar parallellt fram modellavtal som kan användas för överenskommelser mellan samebyar och staten om statlig upplåtelse.

Handlingslinje 2.4 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 avtal med staten om statlig upplåtelse av fiske och jakt.

Handlingslinje 2.4 bygger på en frivillig modell med innebörden att modellavtal tas fram för överenskommelser mellan samebyarna och staten. Innebörden är att samebyarna mot vissa villkor överlåter till staten att administrera upplåtelser på den del av deras mark som står under statens omedelbara administration. Inkomsterna av upplåtelseerna tillkommer i sin helhet samebyarna.

Huvuddrag i avtalen kan t.ex. vara

- att staten hanterar den administrationen kring upplåtelser av fiske och jakt på mark under statens omedelbara disposition inom samebyarnas områden,
- att eventuella kvoter för fisket och jakten bestäms i samråd med samebyarna och fiske- och jaktorganisationer om kvoterna begränsar sig till samebyns område,
- att samebyarnas möjligheter att begära avlysning stärks,

- att det samtidigt fastställs grundläggande krav på redovisning av tydliga grunder för begäran om avlysning,
- att samebyn ges full och marknadsmässig ersättning för de upplåtelser som görs på samebyns område.

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 kommitténs länsstyrelse-expert. Eftersom detta är en mycket viktig del och vi ännu inte är helt i hamn har vi valt att lämna denna del utestående inför detta sammanträde. Vi planerar i stället för att ägna förvaltningen särskild uppmärksamhet vid internatet i juni.

#### 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 upplåtelseätten 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 2.4 innebär dock, liksom den ”rena” Handlingslinje 2, att samebyarna inte behöver ta vägen via domstol för att tillerkännas sådan upplåtelseätt. I stället regleras upplåtelseätten 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 sluta avtal med staten**

Med Handlingslinje 2.4 följer att modellavtal tas fram som samebyarna kan välja att i sin helhet, eller med modifikationer utifrån lokala förutsättningar, teckna med staten.

Grundläggande är att avtalen är frivilliga. Det innebär att om inget avtal sluts 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. Att komma fram till lämpliga avtalslösningar kan också vara resurskrävande för samebyarna.

Vad finns det då under dessa förhållanden för incitament för samebyarna att sluta avtal med staten?

Samebyarna har genomgående beskrivit summan av de administrativa bördor som följer med samråd, yttranden och andra insatser vid kontakter med myndigheter och företag som betungande. Avsevärda arbetsinsatser krävs som annars hade kunnat läggas på renskötseln.

Administrationen av upplåtelser innebär att ytterligare en uppgift av administrativ art tillkommer. Särskilt för mindre samebyar kan det bli kännbart.

Samtidigt finns det ett skäl till att samebyarna har framhärdat i sin rätt till upplåtelse av fiske och jakt. Grundläggande är att statens nuvarande hantering av upplåtelseerna upplevs som otillfredsställande. Missnöjet handlar framför allt om ett jakttryck och en hantering av avlysningar som samebyarna menar inverkar menligt på renens betesro.

En avtalslösning som ger samebyarna inflytande över jakttrycket på berörda markområden och samtidigt frigör dem från den administration som följer med upplåtelseerna skulle på ett generellt plan kunna möta samebyarnas behov. Villkoren i avtalen torde dock vara avgörande.

En annan variabel rör relationerna till övrig ortsbefolkning. Samebyarnas företrädare har i det sammanhanget återkommande betonat vikten av goda relationer med grannar och andra lokalbor.

Sekretariatet uppfattar i det hänseendet att ett starkt önskemål från framför allt jaktrörelsen är just att staten ska hantera upplåtelser av jakt på mark under statens omedelbara disposition. Med staten som upplåtare blir också staten ett mellanled mellan samebyn och den som köper fiske eller jakt. Det kan uppfattas som en komplicerande faktor, men det gör också staten till en

buffert mellan samebyn och den som köper fiske eller jakt, vilket innebär att missnöje kan kanaliseras till staten snarare än till samebyn.

### **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.

Sluts inget avtal med staten 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.

Även med avtal kan samebyn tillförsäkras ett större inflytande över upplåtelseerna än i dag. Det kan t.ex. handla om att avtalen innehåller bestämmelser rörande jakt dagar, kvoter och förutsättningar för avlysning.

Vilken betydelse ett större inflytande över upplåtelser 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.

Slutligen kan nämnas att det både från samebyar och från jägare har framförts att länsstyrelsernas avlysningar ofta är trubbiga till sin precision, t.ex. genom att omfatta större områden än vad som är nödvändigt. Det torde vara möjligt att i modellavtal ta hänsyn till behovet av större precision vid avlysningar än vad det nuvarande systemet medger.

### **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 också handla 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 jaga och fiska. En variabel i detta kan vara den egna jakten.

Sluts inget avtal med staten kan samebyn 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 upplåtelseerna styrs till andra marker än där samebyn för tillfället bedriver fiske eller jakt.

När det gäller modellavtal enligt handlingslinjen bör ett sådant rimligen innehålla villkor om huruvida t.ex. tidpunkt för jaktstart och avlysningar ska kunna bestämmas med hänvisning till skydd för samebymedlemmarnas egen jakt.

### **Säkerställa viltstammens storlek**

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

Med en kontroll över upplåtelseerna menar samebyn att man bättre kan kontrollera viltpopulationerna.

I detta sammanhang ska dock noteras att bestämmelserna i fråga om sådant vilt som kan orsaka skador på skogs- och lantbruk – företrädesvis älg – inte ensidigt ligger hos samebyn, även om samebyn tillerkänns upplåtelse rätt. Skulle älgstammen öka på ett sätt som gör att den medför allvarlig skada särskilt på bl.a. gröda, skog eller annan egendom kan länsstyrelsen med stöd av jaktförordningen besluta om skydds jakt.<sup>1</sup> Det kommer finnas skäl att återkomma till frågan om skydds jakt vid den större översynen av förvaltningen av viltstam och fiskebestånd inför kommitténs sammanträde i juni.

### **Intäkter av upplåtelse**

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

---

<sup>1</sup> Se 23 a § jaktförordningen (1987:905).



Sluts inget avtal sätter samebyn priset för sina upplåtelser. På attraktiva jaktområden och för attraktiva fisken kan det medföra en ökning av samebyns inkomster. Se vidare resonemang i PM 24 – *Handlingslinje 2 Kodifiering av samisk upplåtelserätt.*

När det gäller modellavtal enligt handlingslinjen bör ett sådant rimligen innehålla villkor om ersättning till samebyn för upplåtelser. Det är inte självklart att denna ersättning ska motsvara den avgift som staten tar för den enskilda fiskarens och jägarens fiske eller jakt. Man kan tänka sig att staten sätter ett pris som baseras på att allmänheten ska ges goda förutsättningar att jaga och fiska, medan ersättningen till samebyn bestäms till en nivå som närmare motsvarar marknadsvärdet av upplåtelser på samebyns område.

### **3.2 Andra eventuella rättighetshavare**

Se PM 24 – *Kodifiering av samisk upplåtelserätt.*

### **3.3 Fiskare och jägare som inte är medlemmar i samebyn**

#### **Möjligheterna att jaga och fiska**

En privat administration av fiske och jakt innebär att hanteringen av upplåtelseerna ligger utom statlig kontroll. Sluts inget avtal med staten 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 samebyn väljer att agera, se vidare resonemang i PM 24.

Om det däremot sluts avtal får en förutsättning antas vara att avtalet ger allmänheten goda möjligheter till fiske och jakt på området, även om de inte kan antas helt motsvara dagens förhållanden.

#### **Särskilt om kostnader för att jaga och fiska**

Sluts inget 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 sluts ett avtal om statlig upplåtelse bör detta rimligen innefatta att staten beslutar om pris, medan ersättningen till samebyn bestäms enligt villkor i avtalet. Dessa måste inte svara mot varandra.

### **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 2.4 innebär att såväl administration som priser och villkor kan skilja sig åt mellan samebyarna. På vissa samebyars områden kommer avtal med staten kanske överhuvudtaget inte att slutas. När det gäller sådana områden blir förutsebarheten beroende av hur samebyn agerar, se vidare resonemang i PM 24.

Allmänhetens förutsättningar för fiske och jakt kan alltså se olika ut i olika delar av fjällvärlden, dels beroende på om avtal alls slutas, dels beroende på hur en avtalslös situation hanteras. Med det sagt bör dock staten rimligen eftersträva avtal för så stora sammanhängande områden som möjligt.

Beroende på innehållet i avtalen finns möjligheter att öka förutsebarheten avseende fiske och jakt i förhållande till dagens situation. Om t.ex. förutsättningarna för avlysning och vilket underlag som bör grunda en sådan närmare preciseras kan det utgöra en fördel i förutsebarhetshänseende.

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.

### **3.4 Näringslivet**

#### **Förutsättningarna för att rekrytera arbetskraft**

Se PM 24 – *Kodifiering av samisk upplåtelse rätt.*

#### **Särskilt om fiske- och jaktturism**

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

Om det däremot slutas ett avtal med staten beror det på avtalets innehåll i vilken mån upplåtelse för turistfiske eller -jakt ska göras på mark under statens omedelbara disposition.

## **Särskilt om älgjaktens betydelse för skogsindustrin**

Se PM 24 – *Kodifiering av samisk upplåtelse rätt.*

### **3.5 Samefonden**

Handlingslinje 2.4 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**

På mark under statens omedelbara disposition löper i vissa fall fleråriga avtal om upplåtelse av framför allt jakt. I kommitténs uppdrag för första delbetänkandet ligger att analysera vad en ensamrätt till upplåtelser av fiske och jakt får för konsekvenser för statens avtal om nyttjanderättsupplåtelser inom berörda områden.

Handlingslinje 2.4 innebär att rätten till upplåtelse av fiske och jakt inte söks i domstol utan tillerkänns enligt lag. Med modellavtal kan löpande upplåtelser i och för sig hanteras i avtalen. Eftersom avtalen bygger på frivillighet bör dock utgångspunkten rimligen vara att kortare avtal om nyttjanderättsupplåtelser inom berörda områden får löpa ut. När det gäller avtal som löper på längre tid kan det övervägas om sådana bör sägas upp, med konsekvensen att staten blir ersättningskyldig gentemot nyttjanderättsinnehavaren.

### **3.7 Fortifikationsverkets mark**

Se PM 24, med tillägget att modellavtal kan anpassas i syfte att tillgodose försvarsmyndigheternas behov.

### **3.8 Naturskyddsområden och nationalparker**

Se PM 24, med tillägget att modellavtal kan anpassas till statens pågående avtal på Naturvårdsverkets mark.

### **3.9 Kostnader för staten**

För statskassans del innebär Handlingslinje 2.4 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 domstolsväsendet.

Å andra sidan kan det vara resurskrävande att konstruera ett modellavtal som samebyarna accepterar, särskilt om förutsättningarna vad gäller efterfrågan på fiske- och jaktupplåtelser och de störningar i rennäringsen som fiske och jakt genererar varierar mycket mellan samebyarna. Detta kan innebära väsentliga kostnader för staten, i synnerhet om modellavtalen behöver omförhandlas frekvent.

Kostnader uppkommer också för att ersätta Samefonden för uteblivna intäkter (om man väljer det) och för kompensation till jägare/fiskare som ingått längre avtal om upplåtelser på statens mark.

Om modellavtal enligt handlingslinjen skulle tecknas med samebyarna där priset baseras på att allmänheten ska ges goda förutsättningar att jaga och fiska, och staten kompenserar samebyarna för mellanskillnaden mellan marknadspriser och priset enligt modellavtalen, innebär även detta en utgift för statskassan. 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 2.4 innebär en öppning för fortsatt statlig upplåtelse av fiske och jakt. Detta är något som särskilt har efterfrågats från jaktrörelsen. Samtidigt torde en förutsättning för sådana avtal vara att samebyn ges större inflytande än i dag avseende t.ex. jakttryck och avlysningar. Det kan antas ge reaktioner inom jaktrörelsen där det finns uppfattningar om att samebyarna redan i dag har alltför stort inflytande.

Om avtal sluts innebär det vidare att det är staten som beslutar om upplåtelse och inte samebyn. Det kan medföra att missnöje mot beslut med stöd av avtalet i viss mån kan komma att riktas mot staten i stället för mot samebyn, vilket kan vara en fördel i de lokala relationerna. Detta ska dock förmodligen inte överskattas om avtalens innebörd är att staten vidtar åtgärder på samebyns initiativ.

Om avtal *inte* ingås torde samma antaganden kunna göras som redovisas i PM 24 om den ”rena” Handlingslinje 2.

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.