

2020-06-24

dnr 5.2.1-2020-473

m.remissvar@regeringskansliet.se

Sametingets remissvar över betänkande SOU 2019:67 Hållbar terrängkörning M2020/00205/Nm

Sametinget i Sverige är både en statlig myndighet och ett folkvalt samiskt parlament med syfte att förbättra de svenska samernas möjligheter att som urfolk bevara och utveckla sin kultur. En av Sametingets uppgifter är att medverka i samhällsplaneringen och bevaka att samiska behov beaktas – däribland renskötselns intressen – vid nyttjande av mark och vatten.

Sametinget har haft en förordnad expert i utredningen. Sametingets inställning till utredningen framgår av det särskilda yttrande experten avgett i utredningen. I tillägg till detta vill Sametinget framföra följande.

Sammanfattning

Sametinget tillstyrker betänkandets förslag i de delar som rör avgifter (8.10.4), straffbestämmelser (8.9.4), tillsyn (8.8.5) och är positivt till vidare utredning genom uppdrag till olika myndigheter (8.13 och 8.14.). Vidare till att lagtekniskt förenkla befintliga regelverk genom att koncentrera bestämmelser i lag snarare än förordning och undvika korshänvisningar mellan lag och förordning.

Trots vissa positiva förslag i betänkandet anser Sametinget dock att betänkandet i sin helhet inte bör läggas till grund för en fortsatt lagstiftningsprocess. Detta då förslagen inte bidrar till att åstadkomma en modern och hållbar terrängkörningslagstiftning i enlighet med direktivens och utredningens syfte. Betänkandet saknar övergripande förslag för att minska skador och störningar och i huvudsak föreslås en oförändrad lagstiftning gentemot befintlig terrängkörningslag och förordning. Betänkandet bidrar inte till att lösa de problem som framför allt den fria snöskoterkörningen orsakar renskötseln. Inte heller tillhandahåller betänkandet tillräckliga verktyg för att reglera terrängkörningen på ett effektivt sätt med inflytande från berörda rättighetshavare.

Sammanblandning av intressen och rättigheter

Det är tydligt att betänkandet har haft som utgångspunkt att balansera olika intressen, näringsutövande och aktiviteter som påverkas av terrängkörningslagstiftningen (natur, miljö, friluftsliv, turism, näringsliv, mobilitet för funktionsnedsatta, jordbruk, skogsbruk, rensköttsel, jakt och fiske). Detta utan beaktande av att vissa av dessa intressen utgör grundlagsskyddade rättigheter – t.ex. renskötselrätt.

Betänkandet bottnar inte heller i centrala rättsliga grundsatser som kommer till uttryck i rennäringslagen, regeringsformen, minoritetslagen och Sveriges folkrättsliga åtaganden. Bland annat vad gäller statliga myndigheters skyldighet att skydda och främja det samiska folkets kultur och näringar och säkerställa att samerna konsulteras och har inflytande i frågor som berör dem.¹ Dessa grundsatser tillsammans med Högsta Domstolens avgörande i det s.k. Girjasmålet ska vara utgångspunkter för fortsatt arbete för att skapa en modern och hållbar terrängkörningslagstiftning.

Avsaknaden av förankring i ett rättighetsperspektiv illustreras bl.a. av utredningens förslag där samebyarna i egenskap av annan särskild rättighetshavare säkerställs ett mindre omfattande skydd än fastighets/markägare.² Vidare genom att förslag saknas kring reglering av markägares och andra rättighetshavares medgivande för körning på annans mark samt för hur detta kan hanteras i praktiken. Betänkandet lämnar inte förslag på revideringar i gällande författning om verktyg och finansiering för planering och etablering av infrastruktur för snöskoterkörning som ger ökad flexibilitet och samtidigt säkerställer rättighetshavares inflytande.

Problemet med friåkning i renskötselområdet kvarstår (8.6.7)

Snöskoteråkningen utanför markerade leder har blivit det dominerande åsättet som ökat de senaste tre åren och förväntas fortsätta öka.³ Det är framförallt den fria snöskoteråkningen som skapar problem för renskötseln. Det har även rapporterats om snöskoterkörare som använder samiska boplatser (kåtor) som hopp.

Trots dokumenterad påverkan på miljö, djurliv och renskötsel orsakad av snöskoterkörning har inte utredningen presenterat förslag som leder till tillräckliga förändringar i praktiken avseende att skapa en hållbar terrängkörning som skyddar miljö, djur- och växtliv samt renskötselns enskilda och allmänna intressen samt samisk kulturmiljö. Förslagen resulterar inte i en lagstiftning som ger starkare skydd mot störningar och skador som nuvarande terrängkörning orsakar renskötseln eller som ökar samiska rättighetshavares möjligheter till inflytande över vilken terrängkörning som sker på samiska marker.

Det finns studier som visar att djur störs mindre av mänsklig aktivitet som rör sig efter "kända" leder/stigar, men lederna har också en störningszon och anläggande av fler leder kan innebära kumulativa störningszoner. Flera leder betyder inte att körningen kanaliseras till körning på led och att friåkningen minskar. Friåkning är en körstil och beror inte på avsaknad av leder. Idag fungerar lederna som en ingångsport till områden som snöskoterförarna nyttjar som friåkningsområden, vilket framgår av snöskoterrådets och fjällsäkerhetsrådets studie. Sametinget befarar att fler leder istället riskerar att tillgängliggöra nya områden för denna typ av skoterkörning.

¹ RF 2 kap. 1 § sjätte stycket, samrådsskyldigheten i 5 § i lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk och folkrättsliga principer om urfolks rätt till sina traditionella områden samt till inflytande över beslut och konsultation med företrädare för samiska intressen och rättigheter frågor som berör dem. Även regeringens förslag till lag om konsultation i frågor som rör det samiska folket (Ds 2017:43) är central för fortsatta överväganden.

² se bl.a. 34 och 35 §§ i författningsförslag där medgivande från annan särskild rättighetshavare endast krävs i den mån beslutet kan ha en menlig inverkan på rättighetens utövande.

³ "Snöskoteråkning i Sverige – trender, vanor, attityder och kunskapsnivåer – En studie av snöskoterförare i Sverige 2014"

Sametinget har ingen erinran mot förslaget om skoterledsavgift. Det är viktigt att det finns medel för att underhålla befintliga leder. När det gäller anläggande av nya leder anser vi att samebyarnas medgivande ska inhämtas. Även samebyar utanför Sverige som berörs ska konsulteras vid anläggande av leder eller upprättande av särskilda områden för friåkning.

Generella och tillfälliga skoterförbud

Varje år ansöker samebyar om tillfälliga skoterförbudsområden hos kommunen (eller länsstyrelsen om området sträcker sig över flera kommuner) i anslutning till renarnas kalvningsperiod eller under vinterperioder med dåliga betesförhållanden. I kommunernas handläggning av förbud eller begränsningar för sådan körning ska hänsyn först och främst tas till djurskyddet och rennäringens behov. Förbuden ansöks om med kort varsel och kräver snabb handläggning och beslut. Detta medför risker för brister i handläggningen eller beslut som inte är ändamålsenliga. Det förekommer även att ansökningar inte hanteras inför de tidsperioder behovet av förbud föreligger. Vidare finns flera exempel på att denna typ av ärenden handläggs olika från kommun till kommun och besluten tenderar att vara politiskt färgade.

Med tanke på att politiseringen av förbudsfrågan ökar i flera kommuner i Norrbottens län anser Sametinget att det i första hand bör vara länsstyrelserna, i stället för kommunerna som ansvarar för handläggning och beslut kring tillfälliga/generella förbud. Detta inte minst med hänsyn till länsstyrelsernas övergripande ansvar och kännedom vad gäller renskötsel, djur-, natur- och miljöskydd i övrigt (jfr 8.12).

Mot bakgrund av klimatförändringarna och den ständigt ökade friåkningen befarar vi att behoven av tillfälliga skoterförbudsområden med tiden kommer att öka. Det vore därför mer ändamålsenligt att införa en ordning med generella tillfälliga förbud på all statlig mark under maj månad inom samtliga län inom renskötselområdet (i nuläget tillämpas denna ordning i Västerbottens och Jämtlands län). Detta förslag saknas i betänkandet.

Generellt undantag för aktiviteter som omfattas av renskötselrätten (8.4.1)

Sametinget har under utredningen framhållit behovet av ett generellt undantag för aktiviteter som omfattas av renskötselrätten.⁴ Nuvarande formulering 1 § andra stycket 4 TKF innebär att undantaget endast gäller för vissa särskilt utpekade aktiviteter inom renskötsel. En sådan formulering är vare sig lämplig eller rättsligt motiverad.

Renskötselrätten innehåller fler rättigheter och aktiviteter än de som omfattas av undantagets nuvarande formulering (t.ex. jakt och fiske, fång av slöjdvirke) för utövande av dessa aktiviteter finns ett behov av nyttokörning av terrängfordon. Både nuvarande formulering och den justerade som föreslås i betänkandet (§ 15) medför en särbehandling av olika aktiviteter trots att de har stöd i samma rättsliga grund.

Som skäl mot att införa ett generellt undantag anges den allmänna skadebilden beträffande barmarkskörning. Denna skadebild föreligger även inom jordbruk och framför allt skogsbruk. Trots detta innehåller varken det generella undantaget för jordbruk eller skogsbruk motsvarande inskränkningar för vid vilka specifika aktiviteter terrängkörning medges.

⁴ Sametinget har föreslagit följande formulering till betänkandets 15 §: *får [...] användas i terräng vid utövande av aktiviteter som omfattas av renskötselrätten.*

Utredning om ersättning för skada (8.13)

Sametinget har ingen erinran mot förslaget men vill framhålla att ekonomisk kompensation sällan kan ersätta de skador och förluster som uppstår inom renskötelsen. Renskötelsens värde som kultur och kunskapsbärare kan inte ersättas med pengar.

Ökade insatser för att reglera och kanalisera skoterkörningen (8.14.1)

Sametinget är positivt till förslaget. Kunskap och information är viktiga verktyg för att få en ökad förståelse, förändra attityder samt förbättra regelefterlevnad. Sametinget anser att förslaget ska kompletteras så att kunskaps- och informationsinsatser om renskötelsen och dess förutsättningar samt om snöskoterkörning i renskötelsesområdet omfattas.

Uppdrag till Sametinget om åtgärder för minskade skadeverkningar (8.14.3)

Sametinget har generellt sett en restriktiv hållning till terrängkörning och vill framhålla betydelsen av allmän hänsyn vid all färdsel i terräng och av åtgärder för att minska skador och störningar.

Sametingets föreskrifter (STFS 2007:3) om hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid renskötelse omfattar bestämmelser om hänsyn vid terrängkörning inom rennäring. Sametinget har inlett ett arbete om att se över föreskrifterna och identifierar att det inom ramen för detta arbete finns möjligheter att förtydliga renskötelsens hänsyn vid terrängkörning för att komplettera befintligt undantag i terrängkörningslagen.

Samebyarna vidtar markförstärkningsåtgärder och upprättar terrängkörningsplaner bland annat inom ramen för arbetet med renbruksplaner. Idag ligger ansvaret för programmet med terrängkörningsplaner hos Länsstyrelsen i Västerbotten. Även Naturvårdsverket har haft i uppdrag att redovisa uppgifter om detta arbete. Sametinget har vid ett flertal tillfällen hemställt till miljödepartementet att ansvaret för programmet borde ligga hos Sametinget.

Mot bakgrund av att betänkandet inte hörsammat Sametingets förslag om införande av ett mer generellt formulerat undantag för renskötelsrättens nyttokörning (se ovan angående 8.4.1) anser Sametinget att de skador som uppkommer till följd av rennäringens terrängkörning hanteras inom ramen för Sametingets och samebyarnas befintliga arbete som beskrivits ovan. Sametinget ser ett behov av att stärka detta arbete ytterligare, bland annat genom utökade resurser, snarare än ett särskilt riktat uppdrag till Sametinget att utreda, analysera och föreslå ändring i lag eller annan författning samt andra åtgärder för att minska skadeverkningarna från terrängkörningen inom rennäringen.

Hänsynsregler och åtgärder utanför rennäringens verksamhet omfattas i nuläget inte av Sametingets befintliga föreskrifter och arbete. Om ett generellt undantag skulle införas enligt Sametingets förslag ställer sig Sametinget positivt till ett utvidgat uppdrag i enlighet med förslaget som inte endast omfattar rennäring utan den förändrade skadebild som ett utvidgat undantag skulle medföra.

Översyn av regleringsområden (8.14.4)

Sametingets ställer sig positiva till ett uppdrag om översyn av regleringsområden. Enligt förslaget ska Naturvårdsverket tillsammans med berörda länsstyrelser ges detta uppdrag. Med tanke på att fjällområdet utgör en central del av renskötelsesområdet med stark samisk

närvaro och markanvändning samt att Sametinget ansvarar för riksintressen för rennäring är det anmärkningsvärt att Sametinget inte omnämns tillsammans med Naturvårdsverket och länsstyrelserna för genomförandet av uppdraget. Förslaget borde ändras i enlighet härmed och det bör även framgå att genomförande av uppdraget ska ske i konsultation med berörda samebyar/företrädare för renskötseln (Saamid Riikasearvi).

Överklagan (8.11.6)

Sametinget har under vårvintern uppmärksammat att regeringen med stöd av 24 § TKF har avvisat samebyars överklagan av kommunala beslut att inte meddela tillfälliga skoterförbud enligt 15 § TKF.⁵ Detta innebär att – såsom regeringen tolkat formuleringen i nuvarande 24 § TKF (som motsvaras av 39 § i betänkandets författningsförslag) – en avsaknad av möjlighet till överprövning i högre instans när en kommun eller länsstyrelse beslutar att inte meddela förbud eller föreskrifter. Konsekvenserna blir att en sameby inte har en möjlighet att få sitt behov av skydd av sin egendom rättsligt prövat.

Även om en överprövningsmöjlighet skulle kunna göras gällande med stöd av den enskilda rätten till domstolsprövning av civila rättigheter (egendomsskyddet eller annan rättighet) enligt EKMR visar exemplet på ett behov av förtydligande av nuvarande 24 § TKF, tillika 39 § i betänkandet. Detta för att säkerställa att även de fall där något beslut enligt 15 § TKF (31 § i förslaget) inte fattats omfattas av en överprövningsrätt.

Detta yttrande har beslutats av Sametingets avdelningschef för rennäring, miljö och samhälle, Lars-Ove Sjajn efter föredragning av samhällsplanerare, Brita Iren Thomasson

⁵ Se beslut den 14 maj 2020 i ärende M2020/00673/Me