

Kommittédirektiv

En ny renkötsellagstiftning – det samiska folkets rätt till renkötsel, jakt och fiske

Beslut vid regeringssammanträde den 20 maj 2021

Sammanfattning

En parlamentariskt sammansatt kommitté ska lämna ett förslag till en ny renkötsellag som ska ersätta den nuvarande rennäringslagen (1971:437). Kommittén ska även analysera det samiska folkets rätt till jakt och fiske – såväl för de samer som i dag är medlemmar i samebyar som för dem som inte är det. I uppdraget ingår också att föreslå de ändringar i annan författning som kan krävas av hänsyn till renkötselrätten. De förslag som lämnas ska vara förenliga med Högsta domstolens slutsatser i Girjasdomen (NJA 2020 s. 3) och med Sveriges folkrättsliga förpliktelser.

Kommittén ska bland annat

- bedöma inom vilka delar av statligt ägd mark dels inom åretruntmarkerna, dels ovanför den så kallade lappmarksgränsen när renkötsel är tillåten där, som samebyar i förhållande till staten genom urminnes hävd har ensamrätt att upplåta småviltsjakt och fiske
- ta ställning till om ensamrätten till upplåtelser av jakt enbart gäller småviltsjakt eller om den gäller allt vilt
- föreslå hur samebyarna bör vara organiserade
- bedöma om en förlikningsmekanism bör inrättas för att lösa tvister mellan samebyar, markägare och andra nyttjanderättshavare till mark som har med frågor om renkötselrätt att göra

- modernisera språket och förtydliga terminologin i renskötellagstiftningen
- analysera om en rätt till jakt och fiske även tillkommer de samebyar som inte är medlemmar i samebyar, och vid behov föreslå författningsreglering eller andra åtgärder för att säkerställa den rätten
- föreslå de ändringar som kan krävas i annan lagstiftning om hänsyn till renskötsel.

I uppdraget ingår inte att överväga eller lämna förslag till ändringar i grundlag.

Den del av uppdraget som handlar om att utreda inom vilka delar av statligt ägd mark som samebyar har ensamrätt i förhållande till staten att upplåta småviltsjakt och fiske, och om denna ensamrätt omfattar jakt på annat vilt än småvilt, ska redovisas i ett delbetänkande senast den 21 november 2022. Uppdraget i övrigt ska slutredovisas senast den 20 maj 2025.

Renskötselrätten

Samerna har sedan urminnes tider levt i ett område som i dag sträcker sig över delar av Sverige, Norge, Finland och Ryssland. Genom att använda områden för renskötsel, jakt och fiske har samerna i Sverige genom urminnes hävd förvärvat en rätt, renskötselrätten, till sådan markanvändning. Denna rätt tillkommer enligt 1 § rennäringslagen det samiska folket och beskrivs som en rätt för den som är av samisk härkomst att enligt bestämmelserna i rennäringslagen använda mark och vatten till underhåll för sig och sina renar. När Sverige anslöt sig till EU uppmärksammades renskötselrätten som en ensamrätt för det samiska folket i traditionella samiska områden (protokoll 3 till anslutningsfördraget om det samiska folket, 11994N/PRO/03).

Renskötsel bedrivs i Sverige i stort sett i hela Norrbottens, Västerbottens och Jämtlands län samt delar av Dalarnas och Västernorrlands län. Renbetesmarkerna omfattar cirka en tredjedel av Sveriges yta. Områdena beskrivs i rennäringslagen.

Den nuvarande rennäringslagen

För renskötsel finns enligt rennäringslagen samebyar med samebyar som medlemmar. En sameby är en särskild typ av juridisk person som har likheter med en ekonomisk förening. Den mark där renskötsel får bedrivas hela året är fördelad mellan samebyarna i särskilda byområden. En sameby har till

uppgift att för medlemmarnas gemensamma bästa ordna renskötseln inom byns betesområde. Samebyn företräds av en styrelse som leder renskötseln inom byn och som företräder medlemmarna utåt. Byns kostnader för renskötseln fördelas mellan renägarna efter reninnehavet.

Med renskötselrätten följer en rätt att jaga och fiska på delar av den mark där renskötsel är tillåten. Även andra nyttjanderätter som hör samman med renskötseln framgår av rennäringslagen, till exempel rätten att uppföra vissa byggnader och anläggningar som behövs för renskötseln samt att ta virke till dessa byggnader och till sameslöjd. Samebyarna och deras medlemmar får enligt 31 § rennäringslagen inte upplåta de rättigheter som ingår i renskötselrätten. Det är i stället markägaren eller, när det gäller den statliga marken ovanför odlingsgränsen eller på renbetesfjällen, länsstyrelsen som upplåter nyttjanderätt till mark.

Renskötselrätten tillkommer hela det samiska folket men får bara utövas av den som är medlem i en sameby. Samer som inte är medlemmar i samebyar jagar och fiskar på samma villkor som icke-samer.

En betydande rättsutveckling har skett

Rättsutvecklingen under de senaste femtio åren innebär att urfolket samerna numera har en starkare rätt till skydd för sin kultur än den rätt som ansågs finnas vid rennäringslagens tillkomst. Sedan år 2011 finns en särskild bestämmelse i 1 kap. 2 § sjätte stycket regeringsformen som slår fast att det samiska folkets möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas. Bestämmelsen utgör ett så kallat målsättningsstadgande och innehåller en programförklaring för samhällsverksamhetens inriktning när det gäller stödet åt nationella minoriteter, se propositionen En reformerad grundlag (prop. 2009/10:80 s. 188–191). Genom införandet av bestämmelsen markerades tydligt det samiska folkets särställning. Främjandet av de intressen som omnämns i bestämmelsen blev också en obligatorisk målsättning för det allmänna.

Dessutom omfattas samernas rätt att bedriva renskötsel av regeringsformens regler om egendomsskydd och näringsfrihet i 2 kap. 15 och 17 §§ regeringsformen. Av 2 kap. 15 § regeringsformen framgår bland annat att vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av

mark utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Bestämmelsen reglerar även rätten till ersättning vid expropriation eller något annat sådant förfogande och vid så kallade rådighetsinskränkningar. Rätten till egendom skyddas också genom den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europa-konventionen). Varje fysisk eller juridisk person ska enligt ett tilläggsprotokoll till konventionen ha rätt till respekt för sin egendom. Vidare anges att ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser, samt att dessa bestämmelser inte inskränker en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig bland annat för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse. (Artikel 1 i första tilläggsprotokollet.) Begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke får enligt 2 kap. 17 § regeringsformen införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig enbart i syfte att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag.

Högsta domstolen har i avgörandet Girjasdomen kommit fram till att Girjas sameby inom sitt byområde på statens mark ovanför odlingsgränsen har en ensamrätt i förhållande till staten att upplåta jakt och fiske – trots att rennäringslagen inte ger samebyn någon sådan rätt. Denna ensamrätt grundas på urminnes hävd och har uppstått för enskilda samer som verkade på området i vart fall i mitten av 1700-talet. Genom 1886 års renbeteslag och följande renbeteslagar har samernas ensamrätt till upplåtelse av jakt och fiske på området övergått till medlemmarna i Girjas sameby, som kan utöva den gemensamt i samebyn.

I Girjasdomen gör Högsta domstolen flera uttalanden om Sveriges folkrättsliga förpliktelser, bland annat att en konstaterad samisk sedvana ska beaktas vid lösandet av tvister med koppling till markrättigheter som berör samer. Enligt domen kan det vara nödvändigt att tillförsäkra urfolk och minoritetsgrupper fortsatt tillgång till mark som de traditionellt har brukat om det utgör en förutsättning för vidmakthållande av deras kultur.

Uppdraget att föreslå en ny moderniserad renskötsellagstiftning

Efter Girjasdomen kan den nuvarande rennäringslagstiftningen inte längre anses generellt tillämplig för alla samebyar. Även före Girjasdomen fanns tillämpningssvårigheter eftersom rennäringslagen innehåller oklara eller ålderdomliga begrepp och en ofullständig reglering av bland annat skade-

ståndsfrågor. Det behövs därför en ny, modern och tydlig renskötsellag som har en effektiv systematik och är anpassad till rättsutvecklingen. I det följande behandlas några centrala frågeställningar som bör regleras i den nya lagen.

Samebyarnas rätt att upplåta jakt och fiske inom vissa områden

I rennäringslagen finns bestämmelser som reglerar upplåtelser av nyttjanderätter i delar av renskötseområdet, bland annat en bestämmelse i 31 § om att samebyar eller deras medlemmar med visst undantag inte får upplåta de rättigheter som följer med renskötserätten. Dessa bestämmelser kan inte längre tillämpas för rätten att upplåta småviltsjakt och fiske i Girjas samebys byområde efter Högsta domstolens avgörande i Girjasdomen. Avgörandet innehåller uttalanden av betydelse även för andra geografiska områden. Det finns ett behov av att utreda inom vilka delar av statligt ägd mark dels inom åretruntmarkerna, dels ovanför lappmarksgränsen när renskötelse är tillåten där, som samebyar i förhållande till staten har ensamrätt att upplåta jakt och fiske på grund av att samer genom urminnes hävd har förvärvat jakträtt och fiskerätt där. (Med statligt ägd mark avses här sådan mark som står under statens omedelbara disposition.)

Avgifter som tas ut för upplåtelser av nyttjanderätter på vissa delar av statens mark inom renskötseområdet tillfaller Samefonden och den sameby som berörs av upplåtelsen (34 § rennäringslagen). Samefonden är en fond vars ändamål är att främja och stödja rennäringen, samisk kultur och samiska organisationer. För upplåtelser på de delar av statens mark där samebyarna har ensamrätt att göra upplåtelser bör bestämmelsen om fördelning av avgifter till Samefonden ändras. Det behövs också en analys av hur Samefondens minskade intäkter påverkar fondens roll och förutsättningarna för dess arbete.

Kommittén ska därför i ett delbetänkande

- bedöma inom vilka delar av statligt ägd mark dels inom åretruntmarkerna, dels ovanför lappmarksgränsen när renskötelse är tillåten där, som samebyar i förhållande till staten genom urminnes hävd har ensamrätt att upplåta småviltsjakt och fiske
- analysera vilken rätt till upplåtelser av jakt och fiske som tillkommer samebyarna på de delar av deras byområden som ligger inom statligt ägd mark dels inom åretruntmarkerna, dels ovanför lappmarksgränsen när

renskötsel är tillåten där, om någon ensamrätt till upplåtelser genom urminnes hävd inte kan konstateras i området

- ta ställning till om ensamrätten till upplåtelser av jakt enbart gäller småviltsjakt eller om den gäller allt vilt
- analysera vad ensamrätten till upplåtelser av jakt och fiske får för konsekvenser för statens avtal om nyttjanderättsupplåtelser inom områdena
- bedöma vad samebyarnas ensamrätt till upplåtelser av jakt och fiske får för betydelse för Samefondens intäkter och arbete
- lämna förslag till en reglering av upplåtelsebestämmelserna i rennäringslagen som ska kunna gälla tillfälligt till dess att en ny permanent reglering finns på plats.

Har samebyar rätt att upplåta jakt och fiske på mark som ägs av statliga bolag?

Högsta domstolens slutsatser i Girjasdomen kan ha betydelse även på mark som ägs av de statliga bolagen, till exempel Sveaskog. På den mark som staten äger genom bolag dels inom åretruntmarkerna, dels ovanför lappmarksgränsen när renskötsel är tillåten där, behöver kommittén undersöka om samebyarna har rätt till upplåtelser av jakt och fiske. För det fall kommittén kommer fram till att samebyarna kan ha en sådan rätt behövs en analys av vad den rätten kan innehålla, var den kan gälla och vad den kan innebära för bolagens verksamhet inklusive mark- och nyttjanderättsupplåtelser samt tillståndsprocesser. Det behövs även en analys av på vilket sätt sådana rättigheter lämpligen kan återföras till samebyarna, där även de statliga bolagens verksamhet och intressen beaktas.

Kommittén ska därför

- med utgångspunkt i Högsta domstolens slutsatser i Girjasdomen analysera om samebyar på grund av urminnes hävd har rätt till upplåtelser av jakt och fiske på sådan mark som staten äger genom bolag dels inom åretruntmarkerna, dels ovanför lappmarksgränsen när renskötsel är tillåten där
- klargöra var samebyarna i så fall kan ha rätt till upplåtelser och vad rättigheterna omfattar
- om samebyarna kan ha några sådana rättigheter, utreda förutsättningarna för hur de lämpligen ska kunna återföras till samebyarna.

Hur ska samebyarna organiseras?

Renskötselrätten grundas på urminnes hävd och tillkommer det samiska folket. Den får med nuvarande lagstiftning endast utövas av samer som är medlemmar i samebyar. En sameby är en särskild typ av juridisk person som fått rättskapacitet genom 1971 års rennäringslag. Rennäringslagens regler om samebyar har kritiserats för att ha en splittrande effekt bland samer. Det har ifrågasatts om regelverket om medlemskap i samebyar är förenligt med regeringsformens och Europakonventionens bestämmelser om skydd för egendom. Även i förhållande till regeringsformens bestämmelser om näringsfrihet och om samisk kultur har regleringen kritiserats. Skäl för kritiken har bland annat varit att utövandet av renskötselrätten har knutits till medlemskap i en association, där medlemmarna har möjlighet att påverka vilka andra samer som ska kunna utöva rättigheten. Det behövs därför en analys av hur rennäringslagens regler för medlemskap i samebyar förhåller sig till regeringsformens och Europakonventionens rättighetsreglering.

Även de bestämmelser i rennäringslagen som gäller samebyarnas organisation och beslutsfattande i övrigt bör ses över. Exempelvis är samebyar enligt 9 § rennäringslagen förbjudna att bedriva annan ekonomisk verksamhet än renskötsel. Denna bestämmelse bör anpassas till de regler för upplåtelse av nyttjanderätter som kommittén kan komma att föreslå. Vidare har bestämmelsen i 40 § om fördelningen av kostnader för renskötseln kritiserats för att vara otydlig i fråga om vilka kostnader som avses och hur dessa kostnader får fördelas mellan bymedlemmarna. Dessutom saknar rennäringslagen regler om hur en sameby kan upplösas, delas eller fusioneras. Det bör utredas om sådana regler vore lämpliga, hur ett sådant regelverk kan se ut och vad som i så fall händer med samebyns rättigheter och skyldigheter.

Regeringen har denna dag lämnat ett uppdrag till Sametinget att i nära dialog med samebyarna analysera frågorna om hur samebyarnas interna organisation, beslutsfattande och regler för medlemskap bör se ut. Sametinget ska redovisa sina slutsatser den 21 november 2022. Kommitténs utredning av samebyarnas organisation, beslutsfattande och frågor om medlemskap ska utgå från det underlag som Sametinget redovisar inom ramen för regeringsuppdraget.

Kommittén ska därför

- analysera hur rennäringslagens regler för medlemskap i samebyar förhåller sig till regeringsformens och Europakonventionens rättighetsreglering
- föreslå hur samebyarnas organisation ska se ut i fråga om exempelvis ändamål, relationen mellan styrelse, bystämma och enskilda medlemmar, medlemmars rösträtt samt samebyars och medlemmars rättigheter och skyldigheter, inklusive medlemmars kostnadsansvar för renskötseln
- ta ställning till om samer som bedriver andra samiska näringar än renskötsel eller har annan anknytning till samebyarnas byområden ska kunna vara medlemmar i samebyar och bedöma hur de befintliga medlemmarna i så fall påverkas
- även i övrigt lämna förslag på hur reglerna om medlemskap i samebyar kan förtydligas
- undersöka på vilka sätt en sameby bör kunna delas, fusioneras eller upphöra att existera och hur den i så fall ska avvecklas
- lämna nödvändiga författningsförslag.

En lämplig ansvarsfördelning

Enligt rennäringslagen bestämmer länsstyrelsen det högsta antal renar som varje sameby får hålla på bete inom byns betesområde, och länsstyrelsen kan också besluta om inskränkning av betesrätten (15 §). Länsstyrelsen kan även fatta andra beslut, exempelvis förordna om förlängd betestid, fastställa flyttningstvågens sträckning och förelägga om renräkning (4, 24 och 66 §§). När det gäller indelning i samebyars byområden är det Sametinget som fattar beslut (7 §). Sametinget kan också bland annat bevilja medlemskap för en sökande som vägrats inträde i en sameby, pröva om en samebys stadgar tillkommit i rätt ordning och förordna en syssloman att ta hand om en samebys angelägenheter (12, 39 och 50 §§). I vissa frågor är Sametinget överprövande instans medan länsstyrelsen är det i andra (97 §).

Denna fördelning av ansvaret för olika uppgifter har lett till synpunkter från bland andra Sametinget och flera länsstyrelser. Ansvarsfördelningen anses vara otydlig eller olämplig i vissa delar. Som exempel anser Sametinget att det verkar saknas behov av reglering i vissa delar, och att Sametinget i stället för länsstyrelserna ska kunna förelägga samebyar vid vite att upprätta och fastställa renlängd.

Kommittén ska därför

- klargöra ansvarsfördelningen av olika uppgifter i rennäringslagen
- ta ställning till vilka uppgifter som behöver regleras i lag
- vid behov föreslå en ändrad fördelning av ansvaret mellan länsstyrelser, samebyar och Sametinget samt övriga författningsändringar.

Upphörande av och intrång i renskötselrätten

När mark som används för renskötsel behövs för vissa samhällsviktiga ändamål kan regeringen bestämma att renskötselrätten på den marken ska upphävas helt eller delvis (26 § rennäringslagen). Om upphävande av renskötselrätt medför skada utgår ersättning, som tillfaller Samefonden och den sameby som berörs av upphävandet.

Enligt 30 § första stycket rennäringslagen får den som äger eller använder mark på åretruntmarkerna inte utföra åtgärder som innebär avsevärd olägenhet för renskötseln annat än under vissa förutsättningar. Detta innebär att åtgärder som inte innebär någon avsevärd olägenhet är tillåtna och får ske för vilka ändamål som helst. I 32 § regleras på liknande vis att nyttjanderätter på vissa delar av statens mark får upplåtas endast om det kan ske utan avsevärd olägenhet för renskötseln. Det har ifrågasatts om dessa bestämmelser är förenliga med att det numera, till skillnad från vid rennäringslagens tillkomst, står klart att renskötselrätten är en grundlagsskyddad bruksrätt av civilrättsligt slag.

Av förarbetena till rennäringslagen framgår att en sameby eller någon annan som lider skada av åtgärder som medför olägenheter för renskötseln kan vara berättigad till skadestånd, även om det inte rör sig om någon avsevärd olägenhet (prop. 1992/93:32 s. 98 och 107 f., jfr prop. 1971:51 s. 130).

Det behövs en analys av under vilka förutsättningar en åtgärd som medför en olägenhet för renskötseln är tillåten och när en sådan åtgärd kan innebära en skadeståndsskyldighet för en fastighetsägare eller nyttjanderättshavare. Kommittén bör föreslå en tydlig reglering. Det kan också finnas anledning att överväga om skadestandsreglerna bör kompletteras med föreskrifter om inbördes skyldigheter. Regleringen behöver ta hänsyn till markägare och övriga rättighetshavare inom renskötselområdet som också har en grundlagsskyddad rätt till sin egendom, och andra näringars rätt till skydd från begränsningar i deras näringsfrihet. Regleringen behöver även i fortsätt-

ningen vara ändamålsenlig i förhållande till sådana planerings- och tillståndsprocesser som avses i 30 § andra stycket för att undvika dubbla prövningar av sådana frågor.

Kommittén ska därför

- analysera regleringen i rennäringslagen om intrång i renskötselrätten och bedöma om den är förenlig med grundlagens och Europakonventionens rättighetsreglering, och vid behov föreslå en ny reglering
- redovisa vad som gäller i fråga om när det kan finnas en skadeståndsskyldighet vid intrång i renskötselrätten och föreslå bestämmelser som klargör det
- ta ställning till hur ersättning ska bestämmas vid upphörande av eller intrång i renskötselrätten och huruvida den ska fördelas mellan samebyar och Samefonden
- bedöma vad de föreslagna åtgärderna får för betydelse för Samefondens intäkter och arbete.

En förlikningsmekanism för frågor om renskötsel och nyttjande av mark och vatten i renskötselområdet

Det kan uppstå konflikter som hör samman med renskötseln eftersom det kan finnas flera markanvändare som använder marken intensivt och på kort avstånd från varandra. Det kan till exempel handla om tvister mellan samebyar och markägare eller andra enskilda rättighetshavare om hur och var renskötseln bedrivs, eller tvister inom eller mellan samebyarna. I de delar av renskötselområdet där det samiska folket inte har ensamrätt att upplåta jakt och fiske kan det uppstå konflikter om hur jakten och fisket ska bedrivas.

I Norge finns en särskild myndighet, Finnmarkskommissionen, som bland annat har till uppdrag att medla mellan olika rättighetshavare i området Finnmarken där renskötsel bedrivs. Det bör övervägas om en liknande medlings- eller förlikningsmekanism, exempelvis i form av en särskild nämnd, bör inrättas i Sverige för att lösa tvister med anknytning till renskötselrättens utövande. Om kommittén kommer fram till att en förlikningsmekanism bör inrättas ska kommittén också lämna förslag på hur den ska vara utformad, vilka uppgifter den ska ha och om den ska kunna meddela överklagbara beslut eller endast ha en rådgivande funktion. Kommitténs förslag ska utgå från den svenska förvaltningsmodellen och regeringens förvaltningspolitiska inriktning (prop. 2020/21:1 utg.omr. 2 avsnitt 4.5).

Kommittén ska därför

- bedöma om det bör inrättas en förlikningsmekanism för att lösa tvister som uppstår med anledning av renskötselrättens utövande
- om en sådan förlikningsmekanism bedöms som lämplig, lämna förslag på hur den kan vara utformad och vilka uppgifter den kan ha
- vid behov föreslå författningsreglering.

Övriga delar av rennäringslagstiftningen

Även de delar i rennäringslagstiftningen som inte nämns särskilt ovan behöver ses över. Till exempel innehåller rennäringslagen bestämmelser om andra nyttjanderätter som hör till renskötselrättens utövande, som rättigheter att uppföra byggnader eller att ta virke för vissa ändamål. Det behöver utredas om samebyarnas rätt att göra upplåtelser på statligt ägd mark dels inom åretruntmarkerna, dels ovanför lappmarksgränsen när renskötsel är tillåten där, även gäller sådana nyttjanderätter.

Kommittén ska därför

- utreda om samebyarnas rätt att göra upplåtelser på statligt ägd mark dels inom åretruntmarkerna, dels ovanför lappmarksgränsen när renskötsel är tillåten där, gäller andra nyttjanderätter än jakt och fiske, och i så fall vilka
- se över övriga bestämmelser i rennäringslagen och rennäringsförordningen (1993:384)
- lämna de författningsförslag som behövs.

Det behövs en tydlig renskötsellagstiftning

En ny lagstiftning bör göras tydligare och mer lättläst och ha en mer ändamålsenlig struktur. De termer som används för att beskriva renskötselrätten och renskötselområdet bör definieras på ett tydligt sätt och så långt som möjligt förenklas.

Kommittén ska därför

- i sitt förslag till ny renskötsellagstiftning utforma de termer och uttryck som används för att beskriva renskötselrätten och renskötselområdet på ett så enkelt och lättillgängligt sätt som möjligt

- lämna förslag på författningsändringar som innebär en modernisering av renskötsellagstiftningen.

Uppdraget att analysera om en rätt till jakt och fiske tillkommer samer som inte är medlemmar i samebyar

Jakt och fiske är en viktig del av samisk kultur, även för samer som inte är medlemmar i samebyar. Staten ska främja hela det samiska folkets möjlighet att behålla och utveckla sin kultur. Rättigheterna till jakt och fiske har dock knutits till renskötselrätten, som enligt lagstiftningen utövas genom medlemskap i samebyar. När det gäller de delar av renskötselområdet där kommittén kommer fram till att samebyarna har ensamrätt i förhållande till staten att upplåta rätt till jakt och fiske uppstår frågan om vilken rätt de samer som inte är samebymedlemmar kan ha att jaga och fiska och hur den eventuella rätten i så fall ska säkerställas. I detta avseende får det betydelse vad kommittén kommer fram till i fråga om regler för medlemskap i samebyar.

Kommittén bör även analysera de andra nyttjanderätter som hör ihop med renskötselrätten och som i dag endast kan utövas genom medlemskap i en sameby, till exempel rätten att ta slöjdvirke för sameslöjd och rätten att bygga kåtor eller andra byggnader. Det behövs ett ställningstagande till om och i så fall på vilket sätt dessa rättigheter ska kunna utövas av samer som i dag inte är medlemmar i samebyar.

Kommittén ska därför

- ta ställning till vilken rätt till jakt och fiske som kan tillkomma de samer som inte är medlemmar i samebyar
- bedöma om de övriga nyttjanderätter som hör till renskötselrätten kan tillkomma samer som inte är medlemmar i samebyar
- vid behov föreslå författningsreglering – antingen som en del i förslaget till ny renskötsellag eller i en separat lag – eller andra åtgärder som tillgodoser hela det samiska folkets rättigheter i dessa avseenden.

Uppdraget att föreslå ändringar i andra lagar

Av regeringsformens målsättningsstadgande i 1 kap. 2 § regeringsformen framgår att staten ska främja det samiska folkets möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv. Högsta domstolen uttalar i Girjasdomen att målsättningsstadgandet inte ger upphov till några rättigheter för enskilda men att det ändå kan få viss materiell betydelse vid sådan rätts-

tillämpning där det är fråga om att väga olika faktorer mot varandra, och att samernas intresse av att kunna vidmakthålla sin kultur, däribland renskötseln, vid en sådan avvägning ska tillmätas särskild vikt.

Markägare, samebyar och andra som brukar marken inom renskötselområdet grundar sitt bruk på olika rättigheter till marken och har ibland kolliderande intressen. Det finns därför bestämmelser som syftar till att skydda renskötseln och delar av renskötselområdet i andra lagar än rennäringslagen, till exempel i miljöbalken. Markägares rätt till jakt och fiske, samt skyldighet att bedriva viltvård och fiskevård, framgår av jakt- och fiskelagstiftningen.

Bestämmelser om hänsyn till renskötseln

Som exempel på bestämmelser i annan lagstiftning som syftar till att skydda rennäringens bedrivande kan nämnas bestämmelsen i miljöbalken om att mark- och vattenområden som har betydelse för rennäringen så långt som möjligt ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra dess bedrivande (3 kap. 5 §). Vidare finns bestämmelser i skogsvårdslagen (1979:429) om hänsyn till renskötseln vid avverkning på åretruntmarkerna (13 b och 14 §§). I minerallagen (1991:45) framhålls att renskötselrätten är en sådan särskild rätt till fastighet som medför en rätt att exempelvis yttra sig över arbetsplaner över undersökningsarbete (3 kap. 5 c § och 17 kap. 1 §).

Det förslag till ny renskötellag som kommittén lämnar kan leda till att det behövs ändringar i annan lagstiftning som berör renskötseln om lagen föreslås innehålla ändrade regler om skydd mot intrång i renskötselrätten eller ändrade begrepp för att beskriva renskötseln och renskötselområdet. Kommittén ska föreslå sådana ändringar. De förslag som lämnas måste ta hänsyn till nuvarande system för hushållning med mark- och vattenområden. Inom ramen för arbetet i de här delarna behöver kommittén analysera andra rättighetshavares intressen och hur avvägningar kan ske när dessa intressen kolliderar med renskötselrätten.

Kommittén ska därför

- identifiera vilka andra författningar som innehåller bestämmelser om hänsyn till renskötseln
- föreslå de författningsändringar som behövs om den nya lagen innehåller ett förändrat regelverk om skydd mot intrång i renskötselrätten

eller ändrade begrepp för att beskriva renskötseln och renskötselområdet.

Jakt, fiske och viltvård där samer har ensamrätt att upplåta jakt och fiske

Enligt 10 § jaktlagen (1987:259) har fastighetsägaren som huvudregel jakt-rätten på den mark som hör till fastigheten. I jakträtten ingår rätten att tillgo-dogöra sig vilt som omhändertas, påträffas dött eller dödas i något annat sammanhang än vid jakt. I viltvården ingår att genom särskilda åtgärder sörja för att viltet får skydd och stöd och att anpassa jakten efter tillgången på vilt (4 §). För att åtgärderna utförs och anpassningen sker svarar markägaren och jakträttshavaren. I jaktlagstiftningen har det hittills inte gjorts skillnad på olika rättigheter till jakt efter olika slag av vilt. Det görs till exempel ingen skillnad på jakträtt efter småvilt och övrigt vilt. För fiske gäller enligt 9 § fiskelagen (1993:787) att fisket i enskilda vatten som huvudregel tillhör fas-tighetsägaren.

Det finns ett behov av att se över jaktlagen, fiskelagen och tillhörande för-ordningar med anledning av Högsta domstolens slutsatser i Girjasdomen. Genom domen förklaras staten sakna rätt till jakt efter småvilt och till fiske på statens mark ovanför odlingsgränsen i Girjas samebys byområde. Detta innebär att bestämmelserna om fastighetsägares jakt- och fiskerätt inte kan tillämpas när det gäller de områden där kommittén kommer fram till att det samiska folket har ensamrätt att upplåta jakt och fiske. Det finns också en bestämmelse i 9 kap. 34 a § jordabalken som reglerar jordägares ansvar för viltskador på jordbruksarrendators egendom. Kommittén bör undersöka vilka följder statens förlorade jakträtt får för det ansvar för viltskador som staten har i egenskap av markägare.

I lagen om viltvårdsområden (2000:592) och lagen om fiskevårdsområden (1981:533) finns bestämmelser om att länsstyrelsen kan besluta om att mark eller vatten ska ingå i sådana områden för att främja en samordning av jakten eller fisket och åtgärder till skydd och stöd för viltet eller fisket (1 § respek-tive lag). Sådana områden får inte införas inom vissa delar av renskötselom-rådet där samebyarna har rätt till jakt och fiske (2 § respektive lag). Syftet med att de områdena har varit undantagna från jakt- och fiskevårdsområ-den har varit att länsstyrelsen där ska ha tillsyn över att vissa villkor för att skydda samernas jakt och fiske är uppfyllda för att rätt till jakt eller fiske ska kunna upplåtas. När det gäller de delar av renskötselområdet där samebyarna har en ensamrätt att upplåta jakt och fiske kan därför dessa bestämmelser

behöva ändras. Det behöver utredas om marken och vattnet där samebyar har ensamrätt att upplåta jakt eller fiske också ska kunna ingå i viltvårds- eller fiskevårdsområden.

Som ovan nämnts ska kommittén i ett delbetänkande redovisa om samernas ensamrätt till upplåtelser av rätt till jakt avser endast småviltsjakt eller allt vilt. Mot bakgrund av kommitténs slutsatser i den delen kan det finnas behov av att ta ställning till om jakträtten ska kunna avse enbart en viss typ av vilt.

Kommittén ska därför

- föreslå nödvändiga ändringar i jakt- och fiskelagstiftningen när det gäller de områden där sameer har ensamrätt till jakt och fiske
- klargöra vilka följder statens förlorade jakträtt i vissa områden ovanför odlingsgränsen, och eventuellt på andra delar av åretruntmarkerna, innebär för den skyldighet att bedriva viltvård som staten har i egenskap av markägare i dessa områden och för den ersättningsskyldighet som staten kan ha gentemot jordbruksarrendatorer för viltskador i dessa områden
- klargöra vilka följder statens förlorade fiskerätt får för fiskevården i de vatten där ensamrätten gäller
- ta ställning till om jakträtten ska kunna avse enbart vissa slag av vilt.

Dubbelregistrering av älgjakt

Inom delar av renskötselområdet tillämpas så kallad dubbelregistrering av älgjakt, vilket ibland leder till konflikter mellan markägare och samebyar. Jaktmarker där en markägare vill jaga älg ska registreras som älgjaksområden hos länsstyrelsen. Samma jaktmarker kan även registreras som älgjaksområden för en samebys medlemmar, vilket innebär att älgjakt då kan bedrivas av två olika jaktlag på samma område med varsin tilldelning av älg från länsstyrelsen. Förutom att skapa konflikter riskerar systemet att försvåra en planerad förvaltning av naturresursen älg inom renskötselområdet. Riksdagen har tillkännagett att regeringen bör se över den dubbla jakträtt som förekommer inom vissa delar av renbetesområdet och återkomma till riksdagen med ett förslag i frågan (bet. 2015/16:MJU19 punkt 4, rskr. 2015/16:227, bet. 2014/15:MJU9 punkt 1, rskr. 2014/15:154, bet. 2010/11:MJU6 punkt 2, rskr. 2010/11:49 och bet. 1999/2000:MJU17, rskr. 1999/2000:253).

Kommittén ska därför

- analysera de kolliderande rättigheterna mellan samernas och enskilda markägares egendomsskyddade jakträtt
- klargöra hur rennäringslagen förhåller sig till jaktlagstiftningen i det här avseendet
- föreslå åtgärder som kan lösa intressekonflikter och samtidigt ge förutsättningar för en hållbar älgjakt.

Konsekvensbeskrivningar

Kommittén ska beskriva konsekvenserna av sina förslag och redogöra för kostnads- och intäktsberäkningar samt förslag på finansiering vid kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner och regioner. De konsekvenser förslagen får ur ett jämställdhetsperspektiv ska utvärderas. En redogörelse för förslagets konsekvenser utifrån Sveriges internationella konventionsåtaganden om mänskliga rättigheter ska göras. Förslagets konsekvenser för äganderätt och andra nyttjanderätter till mark samt för andra näringars bedrivande ska också analyseras och beskrivas, samt vad sådana konsekvenser kan få för följdverkningar för samhällsutvecklingen i övrigt. Kommittén ska då ta hänsyn till de mål som har ställts upp av riksdagen för dessa näringars bedrivande.

Arbetets bedrivande och redovisning av uppdraget

Kommittén ska vara sammansatt med ledamöter som företräder de olika partier som har representation i riksdagen.

Kommittén ska under arbetet redogöra för och beakta de skyldigheter som Sverige har enligt allmänna folkrättsliga principer och överenskommelser, se till exempel FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR), FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (ICERD), FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ICESCR) och FN:s deklaration om urfolkens rättigheter (UNDRIP). Dessutom ska kommittén redogöra för och beakta relevanta EU-rättsliga bestämmelser som till exempel principen om fri rörlighet för tjänster och icke-diskriminering. Redogörelserna om folkrätt ska göras i arbetets inledande skede. Kommittén ska se till att de förslag som lämnas är förenliga med Sveriges folkrättsliga och EU-rättsliga förpliktelser.

Kommittén ska vidare beakta riksdagens miljö- och klimatmål, näringslivets konkurrenskraft och de globala målen för hållbar utveckling. Vid utformandet av förslag till ny reglering som kan påverka andra näringar bör kommittén så långt som möjligt förvissa sig om att investeringsklimatet och möjligheter till regional utveckling, internationell konkurrenskraft och tillväxt inte försämras.

Kommitténs uppdrag ska bedrivas utåtriktat och i dialog med Sametinget, Svenska Samernas Riksförbund, berörda myndigheter, kommuner, regioner, näringslivet och övriga intressenter. Kommittén ska hålla sig informerad om och beakta relevant forskning och arbete som pågår inom Regeringskansliet. I den utsträckning kommittén lämnar förslag som påverkar gällande rätt ska fullständiga författningsförslag lämnas. I uppdraget ingår inte att överväga eller lämna förslag till ändringar av grundlag.

Regeringen har, som ovan nämnts, denna dag lämnat ett uppdrag till Sametinget att i nära dialog med samebyarna analysera frågorna om hur samebyarnas interna organisation, beslutsfattande och regler för medlemskap bör se ut. Sametinget ska redovisa sina slutsatser den 21 november 2022. Kommittén ska i sitt arbete utgå från de slutsatser som Sametinget drar inom ramen för sitt regeringsuppdrag och även under utredningsarbetet ha en löpande dialog med Sametinget om hur arbetet fortskrider.

Redovisningen av var inom statligt ägd mark dels inom åretruntmarkerna, dels ovanför den så kallade lappmarksgränsen när renskötsel är tillåten där, som samebyarna har ensamrätt att upplåta jakt och fiske, vad den ensamrätten innebär, vad ensamrätten får för betydelse för Samefondens intäkter och arbete, analysen av vad som gäller på sådana delar av de områdena där det inte finns en ensamrätt till upplåtelser, samt författningsförslag som avser upplåtelser av jakt och fiske i rennäringslagen ska lämnas i ett delbetänkande senast den 21 november 2022. Det innebär att kommittén i delbetänkandet ska lämna förslag till en reglering av upplåtelsebestämmelserna i rennäringslagen som ska kunna gälla tillfälligt till dess att en ny permanent reglering finns på plats. Uppdraget i övrigt ska slutredovisas senast den 20 maj 2025.

(Näringsdepartementet)