

Rättsutredning om renskötselrätt i nationalparker och naturreservat

EIVIND TORP

Kap. 1: Uppdraget

Denna utredning är en del av ett större utredningsuppdrag beträffande vissa rättsliga förhållanden mellan rennäringen och naturvården vad gäller nationalparker och naturreservat. Utredningen kompletter således en annan utredning som har utarbetats av tidigare hovrättsdomare Marie Hagsgård. I denna del av utredningen behandlas historiska förhållanden som har lett fram till det rättsläget som idag gäller beträffande samernas rättigheter i nationalparker och naturreservat.

Utgångspunkten för utredningsarbetet är ett antal konkreta frågor som Naturvårdsverket önskar att få besvarade. (Frågorna återges i ett appendix, längst bak i rapporten.) Frågorna är formulerade utifrån konkreta problemställningar som Naturvårdsverket har konfronterats med i sin myndighetsutövning i förhållande till nationalparker och naturreservat. Under utredningsarbetet har det visat sig att vissa frågor inte kan besvaras rak av, exempelvis ifall där en annan lagstiftning har visat sig mer avgörande för hur en fråga ska besvaras än vad som anförs i frågan.

Kapitel 6 och 8 är sammanfattningar av övriga kapitel om nationalparker respektive naturreservat. I dessa kapitel bevaras så långt möjligt de frågor som har varit utgångspunkt för utredningen.

1.1 Tolkning av uppdraget

Uppdraget innebär i korthet ett klarläggande av gällande rätt av de rättsförhållanden som aktualiseras av Naturvårdsverkets frågor så långt det låter sig göra. Redan i utgångspunkten kan det konstateras att lagstiftaren i förarbeten till lagstiftningen om naturskydd i frågor som rör samernas rättigheter, återkommande hänvisar till renbeteslagstiftningen. Motiven för detta är att rättsgrunden för samernas rättigheter anses vara tydligare utrett och uttryckt i renbeteslagstiftningen. I fullgörande av uppdraget är det därför nödvändigt att även beakta renbeteslagstiftningen och vad som framgår av den.

Tillgängligt material för att fastställa gällande rätt kommer i stor utsträckning att vara begränsat till aktuell lagstiftning och tillhörande förarbeten. Det kommer därför i stora stycken vara frågan om att söka fastställa vad *lagstiftaren* har gett uttryck för som sin uppfattning av gällande rätt. I anslutning till detta finns en särskild problematik: förutom det förhållandet att lagstiftaren och statens intressen får anses vara sammanfallande i lagstiftningsarbetet så är staten också markägare i de områden där samernas rättigheter är starkast. I just denna typ av lagstiftningsarbete ska staten således tillvarata olika intressen, dels skyddet av natur, dels skyddet av samernas rätt till att nyttja natur. Dessa intressen står ibland i motsättning till varandra och representeras av olika statliga myndigheter. Detta ställer särskilda krav på lagstiftaren vad gäller att balansera olika parters framställan och anspråk. Detta innebär i sin tur också särskilda utmaningar i försöken att fastställa gällande rätt: tolkningen av lagstiftningen på det aktuella sakområdet sker dels mot bakgrund av förutgående lagstiftning, dels mot bakgrund av lagstiftarens förmåga att balansera olika intressen och hänsyn.

Endast undantagsvis finns domstolsavgöranden som kan vara av betydelse för fastställande av gällande rätt i dessa frågor. Rättsfall av intresse kommer att redovisas.

1.2 Avgränsningar

I det följande kommer utvecklingen inom naturvårdslagstiftningen och renbeteslagstiftningen som är av betydelse för sakfrågorna att redovisas. Under varje avsnitt redovisas båda vad som har framgått av den förutgående utredningen respektive vad som framgår av propositionen. Vad gäller just 1991 års naturvårdslag innebar den stora förändringar i de nu aktuella sakfrågorna. För just för den lagen kommer därför utredningen och propositionen att redovisas i olika avsnitt.

Därnäst följer en kort redovisning av några domstolsavgöranden som har intresse i förhållande till här aktuella frågor.

Efter det följer en analys av rättsutvecklingen inom samerätten utifrån vissa aspekter som särskilt kan behöva uppmärksammas.

I sista del av rapporten redovisas rättsutvecklingen beträffande skyddsinstrumentet naturreservat.

Kap. 2: Utvecklingen inom naturvårdslagstiftningen – särskilt om rätt att föreskriva om inskränkningar av renskötselrätt i nationalparker

2.1 1952 års naturskyddslag

1952 tillkom en ny naturskyddslag. Bakgrunden för den nya lagen var bland annat att skyddet av naturområden skulle kunna motiveras utifrån olika perspektiv. För det första ansågs naturen värdefull ur *kulturell synvinkel* med hänsyn till vetenskaplig forskning, undervisning samt historiska och estetiska skäl. För det andra, ur *social synvinkel*, framhölls att naturen utan tvivel ansågs ha ett stort värde som källa till både fysisk och psykisk rekreation för allmänheten. Behovet av att skydda naturområden ökade ständigt eftersom människors vardag och arbete allt mer präglades av industrins och teknikens utveckling. För det tredje ansågs det föreligga ett behov av naturskydd ur *ekonomisk synvinkel*.¹

Av direktiven framgår att ekonomiska samt social- och näringspolitiska synpunkter skulle ha företräde i förhållande till naturskyddssynpunkter.² Kommittén gjorde, i enlighet med direktiven, bedömningen att i fall där dessa tre intressen konkurrerar ”måste måhända naturskyddets intressen vika”.³

De ekonomiska naturskyddsfrågorna intog en särställning eftersom utredarna ansåg att de åtgärder som krävdes för att uppnå dessa syften skulle regleras i speciallagar på samma sett som skett tidigare, till exempel genom skogsvårdslagen. Därmed begränsades lagförslagen till att främst tillgodose naturskydd utifrån kulturella och sociala motiv.

Vad gäller bestämmelser om nationalparker innebar 1952 års naturskyddslag inte några egentliga ändringar i sak.⁴ En nyhet var dock att nationalparkens syfte anförs direkt i lagen, vilket var att bevara större sammanhängande statligt ägda områden av en viss landskapstyp i dess naturliga tillstånd eller i väsentligt oförändrat skick. Vidare tillfördes i expropriationslagstiftningen en möjlighet till expropriering av mark för att avsättas till nationalparker eller naturminnen.⁵ Därigenom innebar förslaget ytterligare möjligheter för staten att inrätta nationalparker.

2.1.1 Samernas rättigheter i nationalparker enligt 1952 naturskyddslag

Vad gäller samernas rättigheter i nationalparker innebar inte 1952 naturskyddslag någon ändring i förhållande till tidigare lagstiftning. I anslutning till motiveringen av sina förslag

¹ SOU 1951:5 s 80.

² SOU 1951:5 s 70 – 80.

³ SOU 1951:5 s 72.

⁴ Prop. 1952:188 s 1.

⁵ Jfr. lag angående ändring i lagen den 12 maj 1917 (nr 189) om expropriation.

redovisade kommittén tidigare lagstiftning beträffande samernas rättigheter i nationalparker enligt följande:

”Från förbudsbestämmelserna äro ytterligare undantag stadgade i så måtte att förbud ej får lända till inskränkning i enskild rätt. Förbuden få ej heller inkräkta på lapparnas rättigheter till bete, skogsfång, jakt och fiske. Deras jakträtt har dock i vissa, i det följande närmare angivna avseenden begränsats Lapparna äga vidare inom nationalpark medföra för deras renhjordars bevakning nödiga hundar (2 § första stycket).

Enligt de sakkunniga hade utövandet av lapparnas rättigheter icke haft märkbart inflytande på naturlivet. Lappbefolkningen vore dessutom så intimt [38] förenad med naturen inom sitt territorium att den så att säga kompletterade denna. Det skulle enligt de sakkunnigas mening utan tvivel vara olämpligt att företaga något, som kunde beröva en lappländsk nationalpark det särskilda intresse, den erhöle genom det lappländska folkelementets närvaro. De sakkunniga ansågo emellertid, att förbudet mot jakt inom nationalpark borde gälla även för lapparna. I det riksdagen förelagda förslaget bibehöllos dock lapparna vid sin rätt till jakt med det undantaget, att jakt efter björn icke fick äga rum. Undantagsbestämmelsen utvidgades den 25 november 1927 (nr 435) att omfatta lo och utsträcktes i samband med 1938 års jaktlagstiftning (nr 276) att avse jämväl älg och örn.

Genom 1927 års lagändring stadgades även att statsverket skulle ersätta inom nationalparks område av björn eller lo förorsakad skada å renar, som där finge föras på bete. Skadan finge dock icke tillskrivas uppenbar vårdslöshet vid renarnas bevakning. Efter 1938 års lagändring kan sådan ersättning utgå även för skada, som förorsakas av örn, och efter lagändring den 12 april 1946 (nr 14-5) för av järv eller varg förorsakad skada (2 § andra stycket).

I den ursprungliga lagen stadgades (3 §) att Konungen ägde med avseende å varje särskild nationalpark i särskilt reglemente föreskriva de undantag från förbuden i 1 §, som funnes nödiga för parkens bevakning och skyddande mot fara, för vetenskapliga forskningar, för resors underlättande och resandes härbärgerande samt för utövande av den jakt och det fiske, som vore förenliga med det med nationalparken avsedda syftet.

Konungen äger vidare meddela förbud mot nationalparks beträdande. Redan uppkommen enskild rätt får dock icke kränkas genom sådant förbud. Förbudet får ej heller tillämpas mot lapparna (4 §).⁶

Utöver detta diskuteras inte samernas särskilda rättigheter i utredningens betänkande. Inte heller i regeringens proposition behandlas samernas särskilda rättigheter närmare.⁷ Lagstiftarens inställning i denna fråga var således att den rättsordning som då gällde skulle bestå.

Beträffande nationalparkers vård och förvaltning samt rätten att utfärda föreskrifter framgår följande av 3 § i 1952 års naturskyddslag:

⁶ SOU 1951:5 s 37 – 38.

⁷ Prop. 1952:188 s 36 f.

”Angående nationalparkers vård och förvaltning förordnar Konungen.

Konungen eller myndighet som Konungen bestämmer äger för varje särskild nationalpark meddela de föreskrifter beträffande rätten att färdas över nationalparken eller eljest vistas där ävensom angående ordningen i övrigt inom området, som finnas erforderliga för att trygga ändamålet med nationalparken.”

Bestämmelsen kom till mot bakgrund av att den tidigare rättsordningen med att i lagen räkna upp alla åtgärder som skulle vara förbjudna inom nationalparkerna ansågs opraktiskt och behäftat med olägenheter.⁸

Beträffande föreskrifter som skulle utfärdas enligt 3 § framgår av lagens nästföljande paragraf att dessa inte skulle ha någon verkan i förhållande till samernas renskötselrätt. Av 4 § framgår följande:

”Enligt 3 § meddelade föreskrift skola ej lända till inskränkning i redan uppkommen enskild rätt.

Ej heller skola sådana föreskrifter föranleda inskränkningar i lapparna medgivna rättigheter till bete, skogsfång, fiske eller jakt efter andra djur än björn, lo, älg och örn eller innebära hinder för lapparna att eljest uppehålla sig inom nationalparken eller att där medföra hundar för bevakning av renhjordar.”

Samernas rätt till renskötsel och till övriga rättigheter ingående i renskötselrätten, skulle alltså förbli oinskränkta enligt de nya bestämmelserna. Utredningens uppfattning i denna del delades av regeringen och utredningens förslag återfanns in regerings proposition utan annat än redaktionell ändring. Sammanfattningsvis så kan vi alltså konstatera att lagstiftarens uppfattning vid denna tidpunkt, var att lagstiftarens rätt att utfärda föreskrifter om inskränkningar för vistelse och nyttjande av naturen inom nationalparkerna inte kunde omfatta samernas rättigheter.

Lagstiftarens ställningstagande i denna fråga innebar för all del inte att man uteslöt att det i framtiden kunde uppstå behov av begränsningar av samernas rättigheter inom nationalparkerna. Naturskyddsutredningen tog upp just den aspekten och klargjorde det rättsliga förfarandet som man ansåg borde gälla ifall sådana behov skulle uppstå:

”Den i berörda stadgande fastslagna principen om respekterandet av enskild rätt, som uppkommit innan området avsatts till nationalpark, bör alljämt gälla. Ej heller får vad om nationalparker föreskrives leda till inskränkning i de särskilda rättigheter, som äro tillförsäkrade lapparna. Skulle begränsning av sådan rätt, exempelvis till jakt eller fiske inom viss nationalpark finnas erforderlig ur naturskyddssynpunkt, torde frågan böra upptagas i form av ändring i lagen den 18 juli 1928 om de svenska lapparnas rätt till renbete i Sverige.”⁹

Den rättsliga principen som utredningen sällade sig till är alltså att samernas rättigheter enligt renskötselrätten inte kunde begränsas genom nationalparksföreskrifter utan att ändringar

⁸ Prop. 1952:188 s 37 – 39.

⁹ SOU 1951:5 s 87.

först hade genomförts i renbeteslagen. Vad gäller det förvaltningsmässiga förfarandet för att kunna åstadkomma sådana ändringar anförde utredningen följande:

"Det torde ankomma främst på naturvårdsmyndigheten¹⁰ att, därest efter verkställd undersökning ett behov av dylik begränsning skulle visa sig vara för handen, taga initiativ till erforderliga åtgärder."¹¹

2.1.2 Frågan om ersättning för skador på ren av rovdjur

I då gällande nationalparkslagen reglerades samernas rätt till ersättning för den skada som vissa rovdjur orsakade på renar. Detta togs inte med förslaget till naturskyddslag. Naturskyddsutredningen förklarade bakgrunden för det enligt följande:

"I paragrafen har ej upptagits stadgandet i 2 § andra stycket nationalparkslagen om ersättning av statsverket för skada som å, renar förorsakats av björn, järv, lo, varg eller öm. Stadgandet är icke av civillags natur. Ersättningsfrågan regleras, detta stadgande förutom, genom bestämmelser i 27 § 2 mom. jaktstadgan och kungörelsen den 12 april 1946 (nr 146) om ersättning för skada av järv eller varg."¹²

Skälet till den föreslagna ändringen var således inte grundat i en uppfattning om att staten skulle vara befriad från ersättningsskyldighet vid skada på ren från rovdjur, utan tillkom mot bakgrund av att frågan hade reglerats i annat sammanhang.

2.1.3 En ny bestämmelse om ett allmänt skydd av naturen

1952 års naturskyddslag innebar införandet av en allmän bestämmelse om skydd av naturen. Bestämmelsen (1 §) gavs följande utformning:

"Naturen utgör en nationell tillgång, som ska skyddas och vårdas.

Envar bör i sitt umgänge med naturen visa varsamhet, så att onödig ska ej uppkommer."

Bakgrunden till bestämmelsen kan närmast förklaras genom att det ansågs finnas behov av ett nytt synsätt om vård av naturen och naturresurserna. (Vissa särskilda bestämmelser mot nedskräpning, 26 – 27 §§, ska delvis ses i samma perspektiv.) Naturskyddskommittén lämnade följande motivering för bestämmelsen:

¹⁰ Naturskyddsutredningen lämnade förslag om inrättande av en ny myndighet för vård och förvaltning av nationalparker. Utredningens förslag om inrättande av en särskild naturvårdsmyndighet var utformat på så sätt att den nya myndighetens ansvar för tillsynen av naturen skulle komma till uttryck genom en särskild bestämmelse (2 §) i den nya lagen. Förslaget ogillades emellertid av regeringen och fanns inte med i regeringens proposition. Jfr prop. 1952:188 s 36.

¹¹ SOU 1951:5 s 87 – 88.

¹² SOU 1951:5 s 88.

”Naturen skall med hänsyn till sin allmänna betydelse ur kulturell, social och ekonomisk synpunkt skyddas och vårdas som en nationell tillgång under iakttagande av att markägares och andra rättsinnehavares enskilda intressen tillbörligen beaktas.

En var bör i sitt umgänge med naturen visa varsamhet, så att onödig skada ej uppkommer.”¹³

I motiveringen av bestämmelsen preciserade dock kommittén att särskilda hänsyn skulle tas till markägare och andra rättighetshavare.

”Icke blott nationalekonomiska synpunkter måste beaktas. Då naturskyddsåtgärderna skola i praktiken genomföras, är det nödvändigt att hänsyn toges även till markägares och andra rättsinnehavares intressen. Dessa kunna vara också av annan art än ekonomiska. Ett känslöbetonat motsatsförhållande kan ofta inträda, då fråga är om naturskyddsåtgärder som inkräkta på den privata ägande- eller nyttjanderätten. Att besvärliga intressekonflikter kunna uppstå är tydligt. De få emellertid lösas här liksom på andra områden genom att en avvägning sker, därvid de intressen, som finnas väga mest, få bli utslagsgivande.”¹⁴

Vare sig i Naturskyddsutredningens betänkande eller i regeringens proposition diskuteras några eventuella följder av bestämmelsen i förhållande till samisk renskötsel eller samernas renskötselrätt. Den mest närliggande tolkningen av detta är att samernas rättigheter ansågs vara beaktade i 4 § och därutöver att det synsätt som 1 § adresserade inte ansågs aktuellt i förhållande till samisk renskötsel.

2.1.4 Ändringar i expropriationslagen

I samband med införande av den nya naturskyddslagen infördes ändringar i expropriationslagen. Bakgrunden var att man från lagstiftarens sida önskade att det tydligt skulle framgå av lagtexten att expropriation kunde komma i fråga för såväl nationalpark som naturminne (i tidigare lag, endast "naturminnesmärke" mot bakgrund av "märklig naturbeskaffenhet"), eftersom det undantagsvis kunde vara fråga om markområden där staten inte var ägare.¹⁵

Av lagen framgick även att expropriation kunde omfatta "särskild rätt, som i avseende å fastigheten tillkommer annan än kronan". Någon diskussion beträffande samernas särskilda rätt till fastighet i förhållande till ändringarna i expropriationslagen förs inte.¹⁶ Bakgrunden till detta framgår av vad som anförts ovan.

¹³ SOU 1951:5 s 7.

¹⁴ SOU 1951:5 s 80.

¹⁵ SOU 1951:5 s 176.

¹⁶ Prop. 1952:188 s 86 – 88.

2.1.5 Övergångsbestämmelser

Av övergångsbestämmelserna framgår beträffande nationalparker som tillkommit före den nya lagens ikraftträdande att äldre bestämmelser ska tillämpas tills "Konungen annat förordnar".

2.2 1964 års naturvårdslag

1964 års naturvårdslag har sin bakgrund i 1960 års naturvårdsutredning (SOU 1962:36) och de därefter följande propositionerna, prop. 1963:71 och prop. 1964:148.

1960 års naturvårdsutredning motiverades i huvudsak med behovet av översyn av 1962 års naturskyddslag utifrån bland annat att lagen hade inneburit införandet av "åtskilliga helt nya och oprövade bestämmelser till skydd för naturen", samt utifrån behovet av att förnyad prövning av naturskyddets organisation.¹⁷ Det senare vill säga huruvida naturskyddet borde organiseras med hjälp av en central statlig myndighet. Mot denna bakgrund blev utredningens betänkande rätt så omfattande (440 sidor) jämfört med tidigare utredningar inom samma sakområde.

Den inledande bestämmelsen av naturvårdslagen gavs en något annan utformning än vad den tidigare hade haft i naturskyddslagen. Naturskyddslagens formulering om att naturen ska skyddas och vårdas "under iakttagande av att markägares och andra rättsinnehavares enskilda intressen tillbörligen beaktas" togs bort från portalparagrafen i 1964 års naturvårdslag. Bestämmelsen gavs följande utformning:

"Naturen utgör en nationell tillgång som skall skyddas och vårdas.

Envar skall visa hänsyn och varsamhet i sitt umgänge med naturen.

Kan vid arbetsföretag eller eljest skada å naturen ej undvikas, skola skäligen åtgärder vidtagas för att begränsa eller motverka skadan."¹⁸

Syftet med den nya formuleringen var att precisera att naturvården skulle vara ett integrerat element i samhällsbyggandet och inte ett exklusivt intresse för ett fåtal.¹⁹ Ändringen får anses ge uttryck för ett delvis nytt synsätt om allmänhetens rätt till tillträde till naturen och samhällets ansvar att vårda naturresurserna. Andra styckets bestämmelse om hänsyn innebar till viss del en skärpning av motsvarande regel i 1952 års naturskyddslag, men en tydligt svagare skrivning än vad naturvårdsutredningen hade föreslagit.²⁰

I utredningens förslag till ny naturvårdslag saknades helt formuleringar om "iakttagande av att markägares och andra rättsinnehavares enskilda intressen". Mot bakgrund av synpunkter

¹⁷ SOU 1962:36 s. 31.

¹⁸ 1 § naturvårdslagen (1964:822).

¹⁹ Prop. 1964:148 s 38 och SOU 1962:36 s 194 – 195.

²⁰ SOU 1962 s 13 och 37. Det fenomen som departementschefen nämner som exempel på brist på hänsynstagande är "oljud via radioapparater eller eljest, som kan verka störande på andras naturupplevelse eller på djurlivet.", prop. 1964:148 s 38.

i remissvaren fann regeringen skäl att ta in ny bestämmelse i sitt förslag till riksdagen beträffande detta.²¹ Bestämmelsen fick följande utformning: 3 § naturvårdslagen.

”Vid prövning av fråga rörande naturvård skall tillbörlig hänsyn tagas till övriga allmänna och enskilda intressen som beröras av frågan.”²²

Departementschefen går inte närmare in på den faktiska innebörden av bestämmelsen, men anför som skäl de synpunkter som inkommit beträffande behovet av att beakta markägares och andra rättsinnehavares intressen.²³

2.2.1 Samernas rättigheter enligt 1964 års naturvårdslag

Vad gäller naturskyddslagens bestämmelser om nationalparker fann 1960 års naturvårdsutredning att dessa i allt väsentligt var ändamålsenliga. Dock fann man det påkallat att det av den nya lagstiftningen uttryckligen skulle framgå för vilket ändamål nationalparkerna var avsatta. (Jämför utredningens förslag till 3 § naturvårdslag.²⁴) Bakgrunden var att man vill göra nationalparkerna tillgängliga för en bredare publik. Förslaget ogillades dock av regeringen. I anslutning till detta konstaterade utredningen att man inte funnit skäl att göra några ändringar i bestämmelserna vad gäller den hänsyn som skulle tas till samernas särskilda rättigheter. Men i detta sammanhang gjorde utredningen ett särskilt påpekande:

”Utredningen vill dock påpeka, att riksdagen nyligen för nationalparken Padjelanta på förslag av statsrådet och chefen för jordbruksdepartementet [...] godkänt vissa allmänna riktlinjer för utnyttjandet, som enligt utredningens mening bör vara vägledande i tillämpliga delar även för övriga norrländska nationalparker.”²⁵

I betänkandet följer därefter ett citat om drygt en sida från prop. 1962:126 där departementschefen redogör hur regelverket för Padjelanta nationalpark skulle utformas. Utredningen förordade alltså att riksdagens beslut om regelverket för Padjelanta nationalpark borde vara vägledande för vad som skulle gälla i övriga lappländska nationalparker. I detta sammanhang bör det särskilt noteras att utredningen specifikt pekar ut de *lappländska* nationalparkerna. Utredningen gick emellertid inte närmare in på vad man avsåg med uttrycket ”i tillämpliga delar”. Utredningens reflexioner i dessa delar blev inte kommenterade av regeringen i propositionen.

Vad gäller samernas särskilda rättigheter lämnade 1960 års naturvårdsutredning inga väsentliga förslag om ändringar i den rättsordning som tills då hade varit gällande. Utredningens förslag beträffande bestämmelsen om samernas rättigheter är identisk med

²¹ Prop. 1964:148 s 39.

²² 3 § naturvårdslagen (1964:822).

²³ Prop. 1964:148 s 39.

²⁴ SOU 1962:36 s 13.

²⁵ SOU 1962:36 s 200.

naturskyddslagens bestämmelser förutom en redaktionell ändring utan rättslig betydning.²⁶ Bestämmelsen i 6 § fick följande utformning:

”Enligt 5 § meddelade föreskrifter skola ej lända till inskränkningar i redan uppkommen enskild rätt.

Ej heller skola sådana föreskrifter föranleda inskränkningar i lapparna medgivna rättigheter till bete, skogs fång, fiske eller jakt efter andra djur än björn, lo, älg och örn eller innebära hinder för lapparna att eljest uppehålla sig inom nationalparken eller att där medföra hundar för bevakning av renhjordar.”²⁷

Svenska Samernas Riksförbund (SSR) lämnade synpunkter på naturvårdsutredningens lagförslag. SSR ansåg för det första att formuleringen ”medgivna rättigheter” var direkt felaktigt ”då samernas rätt till land och vatten är av ålder bestående och icke härledes från kronan.” För SSR var det följaktligen viktigt att påpeka att samernas rätt till land och vatten förelåg oberoende av vad staten medgav i lagstiftning eller föreskrifter.

Därnäst påpekade SSR att samer som ägde renhjord och drev rörelse måste anses omfattas av begreppet ”enskild rätt” och att privat äganderätt förelåg för stugor, kåtor och dylikt. Ett eventuellt beaktande av denna synpunkt skulle varit av betydelse i förhållande till 3 § naturvårdslagen.

Därutöver framför SSR följande synpunkter:

”Samernas rätt till bostäder och anläggningar och rätt att färdas med fordon av alla slag å mark och i luften kräver skydd. [...] Restriktioner för flygtransporter och andra transporter får därför ej förekomma. Samernas rätt att jaga skadedjur som björn, lo och örn måste tryggas, så att erforderlig näringsfred erhålles.”²⁸

Departementschefen fann ej skäl att ta upp frågan om samernas särskilda rättigheter och kommenterade inte SSR:s remissvar på annat sätt än att han i lagstiftningen fördrog att behålla termen ”lappar” i stället för att ersätta det med termen ”samer”, vilket SSR hade uttryckt starkt önskemål om. Däremot gjorde departementschefen följande precisering:

”Vid meddelande av föreskrifter för nationalparker kommer givetvis tillbörlig hänsyn att tas till rennäringens intressen.”²⁹

Vad detta uttalande rent faktiskt skulle innebära – exempelvis vad som menas med uttrycket ”tillbörlig hänsyn” – gick departementschefen inte närmare in på.

Enligt 16 § tredje stycket naturvårdslagen beträffande strandskydd, var anläggning som erfordrades för renskötseln undantagen från kravet om att inom strandskyddsområde ha tillstånd från länsstyrelsen för uppförande av byggnad eller ändring av befintlig byggnad.³⁰

²⁶ SOU 1962:36 s 14 och 344.

²⁷ 6 § naturvårdslagen (1964:822)

²⁸ Prop. 1964:148 s 40.

²⁹ Prop. 1964:148 s 41.

³⁰ Prop. 1964:148 s 59.

2.3 Padjelanta nationalpark

Bildandet av Padjelanta nationalpark är ur flera perspektiv av intresse i studiet av förhållandet mellan naturvård och samiska renskötsel. Dels är det av intresse med tanke på hur arbetet med tillskapande av nationalparken startade, och i anslutning till det förfarandet vid bildandet av nationalparken, dels med tanke på det regelverk som utarbetades för nationalparken. Av dessa skäl ska processen för bildandet av parken samt det regelverk som blev gällande för parken redovisas närmare.

Initiativet till bildandet av Padjelanta nationalpark togs av Vetenskapsakademiens naturskyddskommitté, Svenska naturskyddsföreningen, Svenska turistföreningen och Svenska fjällklubben. År 1957 lämnade dessa föreningar och instanser en skrivelse om inrättande av ett "vildmarksreservat" i det område som efterhand blev Padjelanta nationalpark. Förslaget motiverades med att området utgjorde ett synnerligen värdefullt komplement till Sareks nationalpark, att områdets vildmarkskaraktär borde bevaras och kommersiell turistexploatering undvikas. Av skrivelsen framgår det att föreningarna ansåg "det nödvändigt för renskötselns fortsatta bestånd i Jokkmokks socken" att området blev fredat, och att samer som tillhörde berörda samebyar inte skulle orsakas inskränkningar i sin rätt till renbete, vedfång, jakt och fiske, men att reglerna för jakt på björn, lo, älg och örn borde vara som "gångse nationalparksbestämmelser". Skrivelsen innehöll också ett förslag om en utvidgning av Sareks nationalpark. Av argumenten för detta framhölls sjön Sitojaure inte borde regleras för vattenkraft eftersom området bestod av "värdefull renbetesmark".³¹

Endast några remissinstanser tillstyrkte förslaget med den områdesgräns som ovannämnda organisationer hade föreslagit. Mot den bakgrund och i synnerhet av hänsyn till att området dels kunde innehålla fyndigheter för gruvnäringen, dels var av intresse för vattenkraftsreglering lät länsstyrelsen i Norrbotten företa en utredning av frågan. Mot bakgrund av utredningen lämnade länsstyrelsen dels ett förslag om inrättande av Padjelanta nationalpark, dels "att reglemente och ordningsföreskrifter för nationalparken utformas på sådant sätt att gruvnäringens, samernas, ortsbefolkningens och turismens nuvarande rättigheter och utvecklingsmöjligheter inte inskränks genom beslutet."³² Av särskilt intresse är att länsstyrelsen explicit nämnde att näringarnas *utvecklingsmöjligheter* inte skulle inskränkas. Vad gäller frågan om samernas rätt till jakt och fiske anförde länsstyrelsen följande:

"Länsstyrelsen har förståelse för de farhågor Svenska samernas riksförbund hyser för ökad rovdjurstillgång, men anser att tillfredställande garantier mot okontrollerad ökning av rovdjursstammen kan erhållas genom att domänstyrelsen lämnas möjlighet att medge licensjakt på björn och lo samt – till andra personer än samer – även på varg och järv."³³

³¹ Prop. 1962:126 s 5.

³² Prop. 1962:126 s 6. Förslaget innebar dessutom att vissa andra områden införlivades i Sareks nationalpark.

³³ Prop. 1962:126 s 8.

Länsstyrelsen anförde i övrigt att ifall området blev avsatt till nationalpark skulle det bli till stor fördel för rennäringen.³⁴ Vad länsstyrelsen syftade på med detta ställningstagande redovisades inte.

Enligt länsstyrelsens förslag skulle inkomsterna från Padjelanta nationalpark i sin helhet tillföras statens lappfond.³⁵

Såväl Svenska Samernas Riksförbund, Jokkmokks sameförening som Tuorpons, Jákkokaska och Sirkas samebyar gavs möjlighet att yttra sig över länsstyrelsens förslag.³⁶ Nämnda samebyar samt Jokkmokks sameförening avstyrkte bestämt att Padjelanta nationalpark skulle bildas.³⁷ Svenska Samernas Riksförbund framhöll att samerna borde få garantier för sin näringsutövning.³⁸ Samernas landsmöte år 1962 ställde sig avvisande till bildandet av nationalparken. Enligt landsmötet borde, ifall nationalparken kom att bildas, samerna ges medbestämmanderätt vid handhavandet och utformningen av föreskrifter för nationalparken.³⁹

Vad gäller frågan om samernas jakt- och fiskerätt ansåg SSR och representanter för samerna i Jokkmokks kommun att samernas rättigheter att hålla alla slags rovdjur inom nationalparken under sträng kontroll borde garanteras för all framtid och att rätten att fälla älg inom nationalparken skulle bestå. Svenska naturskyddsföreningen uttalade följande om samernas *fiskerätt*.

”I fråga om samernas rättigheter att fiska för eget behov kan nationalparksbildning lagligen ej medföra någon inskränkning. Föreningen har inte heller något att erinra mot att samerna även framdeles får fiska inom Padjelantaområdet för avsalu och sända fångsten med flyg.”⁴⁰

Även om Svenska naturskyddsföreningen inte kan anses vara någon rättskälla, tilldrar sig formuleringen ”kan nationalparksbildning *lagligen* ej medföra någon inskränkning” visst intresse. Synsättet får anses vara avsett att ge uttryck för en rättsprincip om att samernas rättigheter var givna och inte kunde begränsas utan att rättighetsbegränsningar först reglerades i renbeteslagstiftningen.

Vad gäller samernas *jakträtt* fann inte föreningen skäl att erinra mot det föreslagna licensförfarandet för jakt på björn och lo då ”detta torde vara motiverat av områdets betydelse för rennäringen.”⁴¹ (Enligt 17 § 1 mom. tredje stycket i då gällande jaktstadga

³⁴ Prop. 1962:126 s 8.

³⁵ Domänstyrelsen påpekade at en sådan ordning var i mindre god överensstämmelse med bestämmelserna i 5 § tillämpningskungörelsen till då gällande naturskyddslag av vilken det framgick att inkomsterna från nationalparker skulle användas till att bestrida kostnader för parken, men motsätter sig ändå inte den föreslagna ordningen.

³⁶ Prop. 1962:126 s 2.

³⁷ Prop. 1962:126 s 10.

³⁸ Prop. 1962:126 s 9.

³⁹ Prop. 1962:126 s 10.

⁴⁰ Prop. 1962:126 s 12.

⁴¹ Prop. 1962:126 s 12.

gällde inte nödvärnsrätt för jakt på björn och lo inom nationalparker.) Föreningen ansåg emellertid inte att nödvärnsrätten för jakt på björn och lo skulle tillåtas inom övriga nationalparker.

I regeringens förslag om inrättande av Padjelanta nationalpark var nationalparksområdet något mindre än vad länsstyrelsen hade förslagit. Av departementschefens motivering av nationalparken framgår bland annat följande:

”Det måste anses vara till avsevärt gagn för rennäringsen att avsätta Padjelanta till nationalpark, då därigenom de rika renbetesmarkerna inom området bevaras och obehindrat kan utnyttjas som hittills. I syftet att motverka att rovdjursproblemet blir besvärande inom parken förordar jag, att rennäringsens utövare skall – utöver den jakt de äger rätt till enligt naturskyddslagen – kunna bedriva inte blott nödvärnsjakt på björn och lo utan, efter domänstyrelsens medgivande, även annan jakt på dessa rovdjur. De bör likaså kunna medges jaga älg.”⁴²

Detta innebar alltså att dessa rättigheter antingen skulle framgå av föreskrifterna för Padjelanta nationalpark eller att föreskrifterna inte skulle stå i strid med dessa rättigheter. Även andra personer än renskötare borde, enligt departementschefen, kunde ansöka om jakttillstånd men detta skulle endast kunna ske under beaktande av att området skulle bibehålla sin karaktär av vildmark samtidigt som renskötarnas intressen skulle uppmärksammas.

Vad gäller fisket anförs följande i regeringens proposition:

”Tillkomsten av den nya nationalparken bör inte få leda till att renskötarnas eller den övriga befolkningens nuvarande möjligheter till fiske i vattendragen inskränks.”⁴³

En fråga som vid denna tid hade börjat bli aktuell var huruvida renskötsel också innebar en störning i förhållande till de natur- och upplevelsevärden som en nationalpark ansågs utgöra. Såväl Svenska naturskyddsföreningen som Kammarkollegiet hade i sina remissvar lämnat synpunkter kring frågan om samernas rätt att nyttja flyg i samband med sina flyttningar. Frågan gällde främst om samerna ”även framledes”⁴⁴ skulle ha möjlighet att inom nationalparken nyttja flygtransport i samband med ”avsättning av fisk och produkter från renskötseln”⁴⁵ Både Svenska naturskyddsföreningen och Kammarkollegiet ansåg att det borde vara tillåtet.⁴⁶ Om detta uttalade departementschefen följande:

”Ansökan om tillstånd att flyga till nationalparken bör normalt prövas av domänstyrelsen. Härvid bör generellt landningstillstånd lämnas polis, ambulans, och militär [...] liksom också rennäringsens utövare, vattenfallsverket och lappväsendet.”⁴⁷

⁴² Prop. 1962:126 s 26.

⁴³ Prop. 1962:126 s 26.

⁴⁴ Prop. 1962:126 s 12.

⁴⁵ Prop. 1962:126 s 14.

⁴⁶ Prop. 1962:126 s 12 och 14.

⁴⁷ Prop. 1962:126 s 26.

För regeringen fanns således ingen tvekan om att rennäringens utövare skulle ha kvar sin rätt att nyttja flygplan inom nationalparken i anslutning till renskötseln.

För samisk renskötsel innebar regeringens proposition på många sätt ett framsteg. Svenska Samernas Riksförbund och berörde samebyar hade visserligen motsatt sig inrättande av nationalparken, men när det förelåg politisk enighet om att inrätta nationalparken så blev renskötselns intressen ändå väl beaktade både i frågan om jakträtten och i frågan om renskötselns behov av tekniska hjälpmedel i form av flygtransporter inom nationalparken. Eftersom rensköttande samer, efter domänstyrelsen medgivande, skulle rätt att jaga björn och lo, och dessutom ha rätt till älgjakt, kom beslutet att inrätta Padjelanta nationalpark inte att innebära några begränsningar av betydning av samernas rättigheter.

I frågan om förfarandet för fastställande av *föreskrifter* för Padjelanta nationalpark anförde departementschefen följande:

”Det torde ankomma på Kungl. Maj:t dels att i detalj fastställa gränserna för Padjelanta nationalpark, dels att i enlighet med bestämmelserna i naturskyddslagen och med vad jag här anfört meddela de reglementariska föreskrifter för området, som är erforderliga.”⁴⁸

2.3.1 JoU 1962:17

Ärendet behandlades också av Jordbruksutskottet. Utskottet ställde sig bakom propositionen och hade inget att erinra mot ”att de reglementariska föreskrifterna för den nya nationalparken utformats på sätt i propositionen angivits”.⁴⁹

2.3.2 Följderna av riksdagens beslut om Padjelanta nationalpark

Riksdagens beslut om inrättande av Padjelanta nationalpark avviker i vissa delar från tidigare beslut om inrättande av nationalparker. Detta har dels sin bakgrund i att departementschefen i propositionen argumenterar för att skyddet av naturen och hänsynen till naturupplevelsen i Padjelanta nationalpark inte skulle vara så omfattande som det var i det förslag som hade lagts fram till regeringen utan snarare skulle utformas med hänsyn till de rättigheter och det nyttjande som samerna redan hade etablerat i området, och att detta – enligt regeringens förslag till riksdagen – skulle framgå av föreskrifterna för nationalparken.

Riksdagens fastställande av regeringens förslag innebar att föreskrifterna dels skulle överensstämma med bestämmelserna i dåvarande naturskyddslagen, dels skulle utformas på det sätt som hade angetts i propositionen. Riksdagens beslut innebar således inte endast ett införande av de rättsliga ramarna för området – nämligen allmänna bestämmelser för nationalparker, utan också att innehållet i föreskrifterna för nationalparken i stora stycken var fastlagt.

⁴⁸ Prop. 1962:126 s 26.

⁴⁹ JoU 1962 nr 17 s 5.

Vid utformningen av föreskrifternas faktiska innehåll är Naturvårdsverket därför bunden av det departementschefen anförde i propositionen om vad som skulle gälla beträffande samernas särskilda rättigheter inom Padjelanta nationalpark.

Min bedömning är att detta rättsförhållande endast kan ändras genom ett nytt riksdagsbeslut.

2.4 1974 års naturvårdslagstiftning

1970 års naturvårdskommitté lade fram två delbetänkanden. Delbetänkande I (Ds Jo 1974:I) behandlar huvudsakligen frågor om strandskydd, landskapsvård, möjlighet till delegation av beslutsfunktioner till kommuner, samt frågan om förvaltning av naturvårdsobjekt. I betänkandet presenterade utredningen förslag om omfattande ändringar i naturvårdslagen.

2.4.1 Samernas rättigheter i nationalparker

Bestämmelsen om samernas rättigheter i nationalparker ändrades i vissa delar genom 1974 års naturvårdslag. Formuleringen:

”Ej heller skola sådan föreskrifter föranleda inskränkning i lapparna medgivna rättigheter...”

i 1964 års naturvårdslag ersattes med formuleringen

”Ej heller skola sådana föreskrifter föranleda inskränkningar i samerna enligt rennäringslagen (1971:437) tillkommande rättigheter...”

Just denna ändring kommenteras inte närmare i regeringens proposition. Lagstiftaren får antas ha betraktat att ändringen närmast vara av redaktionell karaktär, på lik linje med att benämningen ”lapparna” i senare del av bestämmelsen ändras till ”samerna”.

Därutöver undantogs jakt på varg och järv från samernas rätt till jakt i nationalparker. Bakgrunden för undantaget var att varg och järv var fridlysta under hela jaktåret enligt då gällande jaktlagstiftning.

De faktiska ändringar som 1974 års naturvårdslagstiftning innebar i förhållande till den tidigare lagstiftningen vad gäller just bestämmelsen om samernas rättigheter i nationalparker, var således inte särskilt omfattande.

Sedan föregående naturvårdslag tillkom hade utvecklingen emellertid inneburit att olika element inom renskötselverksamheten kunde anses vara störande inom nationalparker. Det innebar att verksamheten stod i konflikt med syftet med nationalparkerna, eller – för att klä det i 1909 års utredningsterminologi – att samisk renskötsel inte längre var en del av ”naturen” utan hade blivit en del av ”kulturen”. Mot den bakgrunden hade Naturvårdsverket och vissa andra remissinstanser framfört förslag om inskränkningar i samernas särskilda rättigheter inom nationalparker.⁵⁰ Förslaget innebar att de då gällande särskilda rättigheter

⁵⁰ Prop. 1974:166 s. 65. Länsstyrelserna i Norrbottens och Jämtlands län samt Svenska naturskyddsföreningen lämnade vad gäller detta sammanfallande synpunkter.

skulle utgå och ersättas med bestämmelser om rätt till ersättning i fall pågående markanvändning avsevärt försvårades. Med anslutning till detta uttalade departementschefen följande:

”Jag vill med anledning härav erinra om att nuvarande bestämmelser innebär att nationalpark endast kan avsättas på staten tillhörig mark och att de inte ger möjlighet till tvångsåtgärder mot t.ex. före avsättandet uppkomna enskilda servitutsrättigheter eller mot rättigheter som enligt rennäringslagen tillkommer samerna. Däremot kan enligt expropriationslagen (1972:719) expropriation ske såväl av enskild mark för bevarande av nationalpark som av enskilda rättigheter inom nationalpark, varjämte samerna tillkommande rättigheter kan upphävas eller inskränkas med stöd av rennäringslagen. Införandet av möjlighet att inom nationalparksinstitutets ram vidta tvångsåtgärder mot enskilda rättigheter och samernas särskilda rättigheter skulle aktualisera förhållandet till naturreservat och över huvud innebära en omgestaltning av institutet som jag inte är beredd att lägga fram förslag om utan förutgående utredning och remissförfarande.”⁵¹

Departementschefens förtydligande om att bestämmelserna om nationalparker inte ger möjlighet till tvångsåtgärder mot den som har rättigheter i området före bildandet av nationalpark, bekräftar den princip som lagstiftaren hade hållit fast vid sedan inrättandet av de första nationalparkerna 1910. Det vill säga att de rättigheter samerna hade enligt renbeteslagstiftningen inte kunde begränsas genom ensidiga ändringar i nationalparksbestämmelserna. Vad därutöver gäller påpekandet om möjligheten att med hjälp av rennäringslagens bestämmelser fatta beslut om upphävande eller inskränkning av samernas rättigheter – vilket endast regeringen kunde besluta om – skulle det innebära en helt ny rättspraxis som, i departementschefens ord, skulle omgestalta institutet nationalpark.

Möjlighet till att undanta ett område från samernas nyttjande fanns även enligt 1928 års renbeteslag, men hade genom bestämmelserna i 26 § i 1971 års renbeteslag sammankopplats med expropriationslagens bestämmelser.

2.6 1988 års naturvårdsutredning, SOU 1990:38

1988 beslöt regeringen att göra en översyn av naturvårdslagen. Som huvudsakligt skäl för översynen anför regeringen att naturvårdslagen, trots en rad ändringar under senaste decennierna, i sina huvuddrag är oförändrat sedan den infördes 1965 och därmed delvis föråldrad.

I riktlinjerna för utredningen anförde regeringen att föreskrifterna för nationalparker enligt 6 § naturvårdslagen inte fick medföra inskränkningar i vissa uppräknade rättigheter som enligt rennäringslagen tillkom samerna, men att det vid tillämpningen av bestämmelsen hade funnits olika uppfattningar hos berörda myndigheter. Mot den bakgrunden fick utredaren i uppdrag att belysa frågan närmare.⁵²

⁵¹ Prop. 1974:166 s 116.

⁵² Dir 1988:36.

I syftet att klarlägga den för utredningen viktiga frågan om vilken rätt samerna kunde ha att uppföra vissa anläggningar inom nationalparker gjorde utredningen en egen studie beträffande samernas rättigheter i nationalparker. Studien återges nedan in extenso:

”Studie över förarbetena till äldre och gällande lagstiftning rörande samernas rättigheter i nationalparkerna

För att kunna bedöma den för utredningen aktuella frågan om tolkningen av 6 § andra stycket naturvårdslagen och vilken rätt samerna har att uppföra vissa anläggningar i nationalparker bör en lämplig utgångspunkt vara att studera de bestämmelser som reglerade samernas rättigheter vid tiden för tillkomsten av den första lagen om nationalparker 1909.

Dessa rättigheter är av skilda slag och av olika omfattning. Vissa av dem är direkt knutna till renskötseln medan andra är av mer självständig natur. Exempel på de rättigheter som omnämns i det följande är rätten att ha renarna på bete, samt rätten till skogsfång, jakt och fiske. Härtill kommer rätten att uppföra olika anläggningar och byggnader som behövs för renskötseln såsom stängsel och broar samt bodar, kåtor och renvaktarstugor av mer tillfällig karaktär. Rätten att uppföra permanenta byggnader för framför allt bostadsändamål omnämns också.

Vid tillkomsten av 1909 års lag om nationalparker gällde 1898 års lag om de svenska lapparnas rätt till renbete i Sverige. I lagen reglerades samernas rätt att begagna sig av mark och vatten till underhåll för sig och sina renar samt inom vilka områden samerna fick föra sina renar på bete, bland annat Norrbottens lappmarker, men även de renskötande samernas rätt att ta bränsle och annat virke som var nödvändigt för bostäder, visthus och stängsel (rätten till skogsfång) samt samernas rätt att för sitt livsuppehälle jaga och fiska.

I 2 § i 1909 års lag angående nationalparker angavs syftet med nationalparkerna samt vilka inskränkningar som gällde i parkerna. Bland annat angavs att det var förbjudet att fälla eller skada träd, att jaga och döda djur, att uppföra byggnad eller stadigvarande bostad och att låta kreatur beta.

Från dessa förbud undantogs i 3 § bland annat de rättigheter till bete, skogsfång, jakt och fiske som var samerna medgivna, med undantag för jakt på björn. Vidare skulle samerna inte vara förvägrade att medföra hundar för bevakning av renhjordar.

I det betänkande som låg till grund för lagen (betänkande rörande åtgärder till skydd för vårt lands natur och naturminnesmärken, avgivet av sakkunniga i Stockholm 1907) anfördes ifråga om samernas rättigheter inom nationalparker bland annat följande (s. 49).

”Om nationalparken ligger inom områden, där lapparna äga uppehålla sig med sina renar, böra lapparnes rättigheter lämnas i hufvudsak oförkränkta. Dessa rättigheters utövande har hittills icke ägt märkbart inflytande på naturlivet, och lappbefolkningen är så intimt förenad med naturen inom sitt territorium, att den så att säga kompletterar denna. Det skulle utan tvifvel vara olämpligt att företaga något, som kunde beröfva en lappländsk nationalpark det särskilda intresse, som förlänas densamma genom det lappska folkelementets närvaro.”

De sakkunnigas slutsats blev att den enda rättighet som kunde möta betänkligheter inom nationalparker var jakträtten varför man i betänkandet föreslog att samerna inte skulle ha rätt att jaga inom nationalparker. I propositionen till lagen angavs emellertid att samerna skulle bibehållas även denna rätt med undantag för jakten på björn. Lagen fick också den lydelsen.

1928 ersattes 1898 års lag om de svenska lapparnas rätt till renbete i Sverige med en ny renbeteslag. I 1928 års renbeteslag preciserades samernas rättigheter i olika avseenden. I lagen angavs sålunda var samerna ägde uppehålla sig med sina renar, i vilken omfattning de fick uppföra olika anläggningar och byggnader samt deras rätt till jakt och fiske.

1919 års lappkommitté, vilkas slutsatser bland annat låg till grund för 1928 års renbeteslag, diskuterade omfattningen av samernas rätt att uppföra olika anläggningar och byggnader såsom kåtor, bodar, stängsel och bostadshus. Man skiljde därvid mellan å ena sidan byggnader av mer tillfällig karaktär för renskötselns utövande, även om de var fasta, såsom kåtor och bodar och å andra sidan permanenta bostadshus och stugor, (se närmare härom prop. 1928:43 s. 103 ff).

Enligt samstämmiga uttalanden till kommittén hade samerna rätt att uppföra fasta kåtor och bodar för att kunna utöva renskötseln. Däremot skiljde sig uppfattningarna åt angående rätten att bygga bostäder av mer permanent art.

I 1928 års renbeteslag angavs samernas rätt att uppföra ringgården och andra stängsel i 25 §, rätten att uppföra kåtor och bodar i 41 §, medan rätten att bygga bostadshus reglerades i 42 §. Rätten till skogsfång reglerades i 45 – 54 §§.

Rätten till kåtor och bodar var oinskränkt ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen medan rätten till bostadshus var begränsad.

I det ursprungliga förslaget till proposition angavs i 22 § (sedermera lagens 42 §) att samerna hade rätt att om det behövdes för renskötseln inom lappmarkerna och på renbetesfjällen uppföra stugor och jämförliga bostadsbyggnader. Denna rätt föreslogs begränsad bland annat på så sätt att det i vissa fall krävdes markägarens tillstånd angående var byggnaden skulle placeras samt att sådana byggnader inte fick uppföras inom nationalparkerna. Efter att lagrådet påpekat att en sådan bestämmelse inte behövdes avseende nationalparkerna då detta framgick av 1 och 2 §§ i 1909 års lag om nationalparker togs begränsningen bort i lagtexten. Istället infördes på lagrådets förslag i 1928 års renbeteslag 1 § en bestämmelse som angav "Rörande den omfattning, i vilken lapp må inom nationalpark utöva nu nämnda rätt, är särskilt stadgat". Begreppet "nämnda rätt" avsåg renskötselrätten.

Angående rätten att uppföra ringgården och andra stängsel anförde 1919 års lappkommitté följande, vilket också citerades i propositionen till 1928 års renbeteslag (prop. 1928:43 s. 122).

"1898 års renbeteslag skiljer icke mellan olika slag av stängsel och innehåller ej heller något stadgande om platsen där stängsel av det ena eller andra slaget må uppföras. Lapparna äro således enligt nämnda lag, teoretiskt sett, berättigade att inom de trakter, där de äga rätt till renbete, uppföra stängsel av vilket slag som helst vare sig å kronan eller enskild tillhörig mark. Emellertid torde deras rätt härtill praktiskt taget, särskilt vad angår stängsel för stadigvarande bruk, vara begränsad till lappmarkerna och renbetesfjällen på grund av de bestämmelser rörande lapparnas rätt att taga virke, som meddelas i 3 § renbeteslagen."

Kommittén drog därefter följande slutsats.

”Kommittén har sålunda vad angår trakterna ovan odlingsgränsen och inom renbetesfjällen, enär egentliga olägenheter icke försports ifråga om lapparnas kringgården, bibehållit dem vid rätten att där fritt välja platsen för dylika gårdar, vare sig de äro avsedda för stadigvarande bruk eller för tillfälligt behov.”

Denna slutsats accepterades av departementschefen och riksdagen. I 1928 års renbeteslag gjordes därför inga inskränkningar i stängselrätten i lappmarkerna och på renbetesfjällen utöver vad rätten till skogsfång medförde.

Angående rätten till skogsfång gällde före 1928 års renbeteslag, dvs. enligt 1898 års lag, att samerna hade rätt att fritt ta virke för eget behov ovanför odlingsgränsen och inom renbetesfjällen. I 1928 års lag reglerades samernas rätt till skogsfång på så sätt att på kronomark ovan odlingsgränsen inskränktes rätten att ta virke för bostadsbyggnader och annat stängsel än ringgärde till att gälla efter anvisning.

Bestämmelsen om samernas rättigheter i 1909 års lag angående nationalparker överfördes till 1952 års naturskyddslag och sedan till 1964 års naturvårdslag. Genom lagändring 1975 fick den sin nuvarande utformning i 6 § andra stycket. I denna utformning knyter paragrafen nära an till äldre lydelse. Numera sker dock hänvisning till gällande rennäringslag (1971:437), dessutom undantas från samernas rätt till jakt ytterligare djur.

I betänkandet med förslag till naturskyddslag (SOU 1951:5) uttalades följande angående införandet av bestämmelsen om skydd för samernas rättigheter i nationalparker.

”Paragrafen motsvarar stadgandet i 2 § första stycket nationalparkslagen.

Den i berörda stadgande fastslagna principen om respekterandet av enskild rätt, som uppkommit innan området avsatts till nationalpark, bör alltså gälla. Ej heller får vad om nationalparker föreskrives leda till inskränkning i de särskilda rättigheter, som äro tillförsäkrade lapparna. Skulle begränsning av sådan rätt, exempelvis till jakt eller fiske inom viss nationalpark finnas erforderlig ur naturskyddssynpunkt, torde frågan böra upptagas i form av ändring i lagen den 18 juli 1928 om de svenska lapparnas rätt till renbete i Sverige. Det torde ankomma främst på naturvårdsmyndigheten att, därest efter verkställd undersökning ett behov av dylik begränsning skulle visa sig vara för handen, taga initiativ till erforderliga åtgärder.”

I propositionen till naturskyddslagen (prop. 1952:188 s. 37) relateras utredningsförslaget helt kortfattat på följande sätt.

”I 6 § har i anslutning till gällande rätt föreskrivits att bestämmelser som meddelas med stöd av 5 § ej skola lända till inskränkningar i redan uppkommen enskild rätt eller i vissa lapparna tillkommande rättigheter.”

Både lagrådet och föredragande departementschef angav att förslaget såvitt avsåg nationalparkerna inte innebar några egentliga sakliga nyheter.

I den utredning som föregick 1971 års rennäringslag (SOU 1968:16) sammanfattades bestämmelserna om nationalparker på följande sätt (s. 42).

”Bestämmelser om nationalparkernas begagnande av samerna finns i naturvårdslagen den 11 december 1964 och i naturvårdskungörelsen sammadag samt i det av Kungl. Maj:t för varje nationalpark utfärdade reglementet. Dessa bestämmelser innebär i stort att renskötseln får bedrivas utan särskilda inskränkningar.”

I utredningens förslag till ny rennäringslag bibehölls i 1 kap. 1 § den i 1 § 1928 års renbeteslag gjorda hänvisningen till annan lagstiftning angående samernas rättigheter i nationalparker. Man angav i tredje stycket att särskilda bestämmelser gäller i fråga om den omfattning i vilken befogenhet enligt denna lag får utövas inom nationalpark.

I utredningens förslag till specialmotivering anfördes följande.

”Den i 1 § tredje stycket förekommande hänvisningen till särskilda regler rörande nationalparker avser 5 och 6 §§ naturvårdslagen den 11 december 1964, enligt vilka lagrum Konungen eller myndighet som Konungen bestämmer äger utfärda föreskrifter för nationalpark, varigenom samernas rättigheter i viss mån inskränkes. – Av de i lagförslaget omnämnda rättigheterna torde jakträtten enligt 3 kap. 1 §, såvitt gäller björn, lo, älg och örnh, samt rätten enligt 9 § samma kap. att uppföra vissa byggnader kunna beröras av dylika föreskrifter.”

I propositionen och i den av riksdagen slutligen antagna lagen utelämnades den av utredningen föreslagna hänvisningen till naturvårdslagen. Denna åtgärd kommenterades inte närmare i propositionen. Av sammanhanget kan dock utläsas att man ansåg att det inte förelåg någon konflikt mellan samernas och naturvårdens intressen. Avsikten var dessutom att rennäringslagen skulle reglera omfattningen av samernas rättigheter. I detta sammanhang är också av betydelse att man i rennäringslagen införde en bestämmelse (30 §) om förbud för markägare, innefattande även staten, att ändra markanvändningen på sådant sätt att det medförde avsevärd olägenhet för renskötseln utan att tillämpa bestämmelserna om upphävande av renskötseln och därigenom aktualisera frågan om ekonomisk ersättning. I 30 § undantogs markanvändning inom planområden samt företag vars tillåtlighet prövas i särskild ordning enligt vattenlagen, gruvlagen och väglagen, lagar som redan innehåller expropriationsrättsliga ersättningsregler. Härigenom undvek man dubbelprövning av ersättningsfrågan.

I 1971 års rennäringslag, anges i 16 § gällande regler angående omfattningen av samernas rättigheter att uppföra olika anläggningar för renskötseln på följande sätt.

”Sameby får inom byns betesområde utföra arbetshage eller annat stängsel för renarna, renslakteri eller annan anläggning som behövs för renskötseln.

Sameby eller medlem i byn får på utmark inom byns betesområde uppföra renvaktarstuga, kåta, förvaringsbod eller annan byggnad som behövs för renskötseln.

Är anläggning som anges i första stycket avsedd för stadigvarande bruk, skall den förläggas till plats som anvisas av markens ägare. Detsamma gäller i fråga om byggnad som anges i andra stycket, om den skall uppföras för stadigvarande bruk nedanför odlingsgränsen eller utanför

renbetesfjällen på annan mark än kronomark under statens omedelbara disposition eller mark som vid avvittring utlagts till allmänningsskog.

Vill sameby eller, om byggnad skall uppföras av medlem i byn, denne icke godtaga anvisad plats, bestämmer lantbruksnämnden platsen.”

I samband med vissa lagändringar i naturvårdslagen 1975 diskuterades i propositionen (prop. 1974:166 s. 116) bland annat ett förslag från naturvårdsverket om inskränkningar i samernas rättigheter i nationalparkerna. I specialmotiveringen till 6 § naturvårdslagen anförde departementschefen bland annat följande.

”Naturvårdsverket föreslår att nuvarande undantag för dessa rättigheter och för enskild rätt som uppkommit innan nationalpark avsätts utgår och ersätts med bestämmelser om rätt till ersättning i fall då pågående markanvändning avsevärt försvåras. Jag vill med anledning härav erinra om att nuvarande bestämmelser innebär att nationalpark endast kan avsättas på staten tillhörig mark och att de inte ger möjlighet till tvångsåtgärder mot t.ex. före avsättandet uppkomna enskilda servitutsrättigheter eller mot rättigheter som enligt rennäringslagen tillkommer samerna. Däremot kan enligt expropriationslagen (1972:719) expropriation ske såväl av enskild mark för bevarande som nationalpark som av enskilda rättigheter inom nationalpark, varjämte samerna tillkommande rättigheter kan upphävas eller inskränkas med stöd av rennäringslagen. Införande av möjlighet att inom nationalparksinstitutets ram vidta tvångsåtgärder mot enskilda rättigheter och samernas särskilda rättigheter skulle aktualisera förhållandet till naturreservat och över huvud innebära en omgestaltning av institutet som jag inte är beredd att lägga fram förslag om utan föregående utredning och remissförfarande.”⁵³

Mot bakgrund av vad som framförs i studien ska först några korta kommentarer anföras om det som kan benämnas faktaförhållanden:

1)

Beträffande den inledande delen om olika rättigheters natur: I studien anföras att samernas rättigheter är av olika natur, det vil säga att några är av självständig natur och andra är direkt knutna till renskötseln. I anslutning till detta är det viktigt att ha klart för sig att samernas rätt till att bedriva renskötsel innebär vissa rättigheter visavis det svenska territoriet (alltså det som ofta benämns rätt till land och vatten och oftast kommer i fokus på grund av olika markkonflikter), men framför allt innebär det en rätt till att upprätthålla och vidareföra sin egen kultur. Skälet till att det är just renskötsel som är den mest grundläggande samiska rättigheten i svensk rätt, är att just detta näringsfång anses vara en förutsättning för den samiska kulturens fortsatta existens.

2)

Beträffande citatet som återges i studien från betänkande avgett av 1907 års sakkunniga (angående nationalparker), rör detta främst överväganden av strategisk och praktisk karaktär och inte frågan om samernas rättigheter inom nationalparker.

⁵³ SOU 1990:38, bilaga IV, s 369 – 377.

3)

Förslaget i betänkande från 1964 års rennäringskommitté (SOU 1966:16) kommenteras på annat håll i rapporten. Dock ska påpekas att det har visat sig svårt att hitta stöd för vad som framförs om att det av prop. 1971:51 skulle framgå att "man ansåg att det inte förelåg någon konflikt mellan samerna och naturvården."

I utredningens betänkande behandlas samernas rättigheter i nationalparker m.m. under ett särskilt kapitel. I kapitlet beskrivs först utredningsuppfattning kring gällande rätt avseende dels rennäringslagen, dels naturvårdslagen. Där efter beskrivs den aktuella konflikten. Vad som anförs under denna rubrik i utredningen är en viktig utgångspunkt för denna rättsutredning. Det citeras därför i sin helhet.

"Den aktuella konflikten

Från naturvårdshåll har ifrågasatts huruvida berörda samer för renskötselns behov inom bl. a. Padjelanta, Sareks och Stora Sjöfallets nationalparker har rätt att uppföra broar och andra anläggningar och att där på barmark använda motorcyklar.

De olägenheter från naturvårdssynpunkt som kan orsakas av barmarkskörning med terrängfordon och motorfordon har studerats av naturvårdsverket. I bilaga till detta betänkande sammanfattas verkets rapport nr 3598, Barmarkskörning i fjällen. Effekter av körning med terränghjulingar på mark och vegetation.

Naturvårdsverket har hävdats att samernas rätt inom nationalparker är begränsad till de olika befogenheter som uttryckligen angetts i 6 § andra stycket naturvårdslagen, nämligen rätten till bete, skogsfång, fiske och viss jakt samt rätten att uppehålla sig inom nationalparkerna och där medföra hundar för bevakning av renhjordar. Enligt naturvårdsverkets uppfattning har samerna inom nationalparkerna inte den rätt som tillkommer dem enligt rennäringslagen att uppföra broar och andra anläggningar. De måste i sådana fall begära undantag från nationalparksföreskrifterna i enlighet med 5 § nationalparksförordningen.

Rennäringsmyndigheterna har å sin sida ansett att befogenheten att bygga olika anläggningar, bland annat broar, utgör ett naturligt led i renskötselns utövande och omfattas av bestämmelsen i 6 § andra stycket naturvårdslagen. Man har vidare i fråga om barmarkskörningen ansett att rennäringen måste ha rätt att använda sig av dagens teknik liksom andra näringar. Om det inte tillåts, bör näringsutövarna kompenseras enligt de grunder som gäller för ersättning vid expropriation."⁵⁴

Efter denna redovisning redogör utredningen för sina överväganden och förslag. Det framgår att utredningens överväganden i denna del tar sin utgångspunkt i bedömningen att det för att tillgodose ändamålet med berörda nationalparker kan finnas ett behov av att i vissa fall kunna begränsa sättet på vilket renskötsel utövas i nationalparker. Enligt utredningen borde det i naturvårdens intresse vara möjligt att förhindra olämpliga anläggningar och sådan barmarkskörning som medför olägenheter. Efter granskning av förarbeten och äldre lagstiftning av såväl naturvårdslagen och rennäringslagen kom utredningen fram till att det

⁵⁴ SOU 1990:38 s 196 – 197.

inte fanns något stöd för uppfattningen att de befogenheter som tillkommer samerna enligt 6 § naturvårdslagen (med undantag för viss jakt) skulle vara inskränkta i förhållande till de befogenheter som ingår i renskötselrätten enligt rennäringslagen. Mot denna bakgrund drar utredningen slutsatsen "att det inte är lagligt att i sådana föreskrifter för nationalpark som meddelas med stöd av 5 § naturvårdslagen inskränka renskötande samers rättigheter enligt rennäringslagen att bygga broar eller utföra andra anläggningar eller färdas med motorcyklar på barmark."⁵⁵

Utredningens slutsats i denna del överensstämmer alltså med vad som tidigare hade kommit till uttryck när frågan hade berörts i tidigare utredningar och propositioner. Man kan anta att utredningen uppfattade rättsläget på samma sätt som tidigare hade uttryckts, nämligen att riksdagen genom lag hade fattat beslut om samernas rättigheter i nationalparker och att föreskrifter utfärdade av en myndighet inte kunde innebära begränsningar i förhållande till vad som hade uttryckts i lag.

Utredningen fortsätter efter detta med ett konstaterande om att regeringen enligt 26 § rennäringslagen är bemyndigad att upphäva renskötselrätten för visst markområde eller begränsa vissa i renskötselrätten ingående befogenheter när expropriationsskäl föreligger eller det behövs för annat ändamål av väsentligt betydelse för allmän synpunkt. Därefter slår utredningen fast att eftersom det inte görs något undantag för nationalparker i rennäringslagen tycks det vara så att regeringen får inskränka samernas rättigheter i nationalparker med stöd av denna lag. Mot denna bakgrund drar utredningen följande slutsats:

"Detta står i strid med 6 § andra stycket naturvårdslagen som inte medger regeringen att göra motsvarande inskränkningar. Denna konflikt mellan lagarna bör biläggas."

Utredningens slutsats i denna del är egendomlig och tarvar därför närmare kommentarer. Det förhållande att de aktuella lagarna står i strid med varandra följer som en naturlig konsekvens av deras syfte: 26 § rennäringslagen har en liknande bakgrund som expropriationslagstiftningen, alltså att tillgodose samhällets behov att under vissa förutsättningar inskränka enskilt rätt, eller som i detta fall, en särskilt rätt som tillkommer samerna som folk. 6 § andra stycket naturvårdslagen har däremot tillkommit för att säkerställa en civilrättslig rättighets fortbestånd i anslutning till beslut för att tillgodose vissa samhällsbehov. 26 § rennäringslagen får anses vara av förvaltningsrättslig karaktär där lagstiftaren har klargjort förutsättningarna för expropriation av samernas renskötselrätt, medan 6 § andra stycket naturvårdslagen får anses ge uttryck för lagstiftarens behov av att rättsligt garantera upprätthållandet av en civilrättslig rättighet. Bestämmelserna har alltså tillkommit för att tillgodose helt olika intressen och har följaktligen fått helt olika karaktärer. En innehållslig samordning mellan bestämmelserna i 6 § naturvårdslagen och 26 § rennäringslagen förefaller därför vanskligt ur ett rättsligt perspektiv. Utredningens inställning – att striden mellan dessa två bestämmelser kunde biläggas – är därför, enligt min uppfattning, felaktig.

Utredningen föreslog följande lösning för att bilägga den aktuella konflikten mellan bestämmelserna:

⁵⁵ SOU 1990:38 s 128.

”Den nu påtalade motsägelsen i lagstiftningen löses enligt utredningen enklast på så sätt att nuvarande föreskrift i 6 § andra stycket naturvårdslagen ersätts med en föreskrift som innebär att nationalparksföreskrifter ej får inskränka sådana rättigheter som tillkommer samerna enligt rennäringslagen i andra fall än när det är av väsentlig betydelse från naturvårdssynpunkt.”⁵⁶

Konkret innebar detta att 6 § naturvårdslagen föreslogs få följande utformning:

”Enligt 5 § meddelade föreskrifter få ej inskränka sådana rättigheter som tillkommer samerna enligt rennäringslagen (1971:437) i andra fall än när det är av väsentlig betydelse från naturvårdssynpunkt.”⁵⁷

Detta bekräftar vad som redan har antytts, nämligen att striden mellan de aktuella bestämmelserna inte kunde lösas på annan sätt än att det ena intresset ges prioritet i förhållande till det andra.

Ett beslut enligt 26 § rennäringslagen kunde utan tvekan omfatta inrättandet av en nationalpark – i propositionen nämns behov av mark för det rörliga friluftslivet som ett exempel på ett behov som faller utanför vad som kan tillgodoses genom expropriation men innanför ramen av vad som då omfattades av bestämmelsen.⁵⁸ Därefter är det heller ingen tvekan om att ett beslut enligt 26 § rennäringslagen kan omfatta ”vissa i renskötselrätten ingående befogenheter” och därmed kan innebära en inskränkning av renskötselrätten. En fråga som utredningen rimligen ställde sig i sammanhanget är följande: Vad omfattas av formuleringen ”vissa i renskötselrätten ingående befogenheter” och hur relaterar svaret på detta till de problem som Naturvårdsverket hade adresserat? Svaren på dessa frågor är av intresse och ska diskuteras längre fram.

Vad gäller frågan om befogenheten att fatta beslut enligt de olika lagarna är det naturligt att regeringen är beslutsmyndighet vid beslut om upphävande av samernas renskötselrätt: något annat skulle strida mot den rättsordning som gäller för beslut om expropriation (jfr kapitel 3). Frågan behandlades av utredningen som lämnade förslag om 1971 års rennäringslag: beträffande vem som skulle fatta beslut i denna typ av ärenden konstaterade man att det var ”Kungl. Maj:t i statsrådet” och att ”någon tvekan inte kunna råda om att den nuvarande ordningen bör bibehållas även i framtiden”.⁵⁹ Regeringen delade den uppfattningen fullt ut.⁶⁰

Utredningens förslag i denna del skulle visserligen innebära att det fanns stöd i lag för nationalparksföreskrifter som inskränkte samernas rättigheter enligt rennäringslagen, till skillnad från nationalparksföreskrifter som hade meddelats av myndighet och där det saknades stöd i lag för sådan inskränkning, men de rättsliga följderna av förslaget blev inte utredda av utredningen.

⁵⁶ SOU 1990:38 s 199.

⁵⁷ SOU 1990:38 s 15.

⁵⁸ Prop. 1971:51 s 128.

⁵⁹ SOU 1968:16 s 74.

⁶⁰ Prop. 1971:51 s 127 – 128.

Enligt utredningen skulle det med en sådan bestämmelse vara möjligt för regeringen att meddela föreskrifter om att broar och renstängsel inom nationalparker inte skulle få uppföras utan myndigheternas tillstånd. Det skulle, enligt utredningen, dessutom vara möjligt att meddela föreskrifter om att inom vissa områden eller under viss tid, förbjuda samernas möjlighet att använda motorfordon.⁶¹ Utredningens resonemang i dessa delar torde vila i uppfattningen att regeringen enligt 26 § rennäringslagen redan hade befogenhet att fatta sådana beslut.

Därutöver ansåg utredningen att den föreskrift som inskränkte samernas jakträtt i nationalparkerna skulle flyttas till nationalparksförordningen som ny paragraf där.

I samband med utredningens översyn av frågan om samernas rättigheter i nationalparker fann utredningen skäl att även pröva om det fanns behov att ha kvar förbudet mot att inskränka "redan uppkommen rätt" (6 § första stycket 1974 års naturvårdslag). Frågan har intresse med tanke på hur man inom utredningen resonerade beträffande existerande rättigheter. Utredningen konstaterade i det sammanhanget att bestämmelsen hade sitt ursprung i 1909 års nationalparkslag och hade sin bakgrund i övervägande från 1907 års betänkande. Av betänkandet framgår följande bedömning för tillvägagångssättet för inrättande av nationalparker:

"Finnes t.ex. en nybyggesanläggning, en rätt till bete eller fiske å område, som afsättes till nationalpark, bör man, då man icke för parkens afsättande fordrar medgifande af dessa rättsägare, i stället tillgodose deras rätt genom att lämna denna oförkränt."⁶²

Utifrån detta ifrågasatte utredningen om bestämmelsen hade någon praktisk funktion i förhållande till existerande nationalparker eftersom "det sociala skyddsbehov som bestämmelsen tar sikte på får anses mycket mindre uttalat i våra dagar än i gången tid".⁶³ Mot denna bakgrund fann utredningen det orimligt att statens skulle vara förhindrad från att, mot ersättning, upphäva eller begränsa enskilda rättigheter i nationalpark vars utövande medförde olägenhet från naturvårdssynpunkt.

Även i fråga om framtida nationalparker ansåg utredningen att bestämmelsen gav innehavare av nyttjanderätter eller andra särskilda rättigheter till fastighet en omotiverad stark ställning. Utredningen föreslog därför av "naturvårdsskäl" att bestämmelsen togs bort och att enskildes rättssäkerhet fick anses tillgodosedd genom utredningens förslag om ett tillägg i 26 § första (och andra) stycket naturvårdslagen om rätt till ersättning i fall föreskrifter enligt 5 § innebar skada för rättighetshavaren.

Avslutningsvis konstaterar utredningen att det förekommer konflikter mellan naturvårdens intressen och renskötselns utövande också på andra markområden än nationalparker. De exempel som utredningen nämner i sammanhanget är "den rationalisering och mekanisering som skett inom rennärigen".⁶⁴ Mot denna bakgrund föreslog utredningen att ny paragraf (65 a) skulle införas i rennäringslagen som ålade rennärigen att ta hänsyn till naturmiljön i sin näringsutövning och som dessutom gav regeringen eller den myndighet som regeringen

⁶¹ SOU 1990:38 s 328.

⁶² SOU 1999:38 s 199.

⁶³ SOU 1990:38 s 200.

⁶⁴ SOU 1990:38 s 200.

bestämde rätt att meddela föreskrifter om detta. Föreskrifter skulle dock inte vara så ingripande att avsevärd olägenhet uppkom för rennäringen.

2.7 1991 års naturvårdslagstiftning, prop. 1990/91:90

Det skulle efterhand visa sig att regeringen valde ett annat sätt att försöka lösa den aktuella konflikten än vad utredningen hade föreslagit i sitt betänkande. Regeringens ställningstagande var avgörande för den ändring av naturvårdslagen som länge hade efterfrågats av Naturvårdsverket. Eftersom lagändringen var mycket betydelsefull i fråga om vilka rättigheter samer i framtiden skulle ha inom nationalparker är det viktigt att regeringens uppfattning i frågan klargörs så fullständigt som möjligt. Mot denna bakgrund ska regeringens proposition beträffande samernas rättigheter i nationalparker (kap 3.9) nedan återges i sin helhet.

”Samernas rättigheter i nationalparker m. m.

Regeringens förslag: Nationalparkerna likställs med naturreservaten i fråga om möjligheten att meddela föreskrifter som innebär inskränkningar i bl. a. sådana rättigheter som tillkommer samerna enligt rennärlingslagen. Om föreskrifterna innebär avsevärt försvårande av pågående markanvändning skall ersättning utgå.

Naturvårdslagsutredningens förslag: Överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: Utredningens förslag tillstyrks av naturvårdsverket, länsstyrelsen i Jämtlands län och länsstyrelsen i Norrbottens län. Länsstyrelsen i Västerbottens län förordar i stället ett obligatoriskt samrådsförfarande. Förslaget avstyrks av Svenska Samernas Riksförbund. Lantbruksstyrelsen och boverket understryker behovet av fördjupade analyser av rennäringens markanvändning och utvecklingsplaner.

Regeringens överväganden: Enligt 6 § första stycket NVL gäller beträffande nationalpark att föreskrifter inte får innebära inskränkning i redan uppkommen enskild rätt. I paragrafens andra stycke anges att föreskrifterna inte heller får föranleda inskränkning i rättigheter som tillkommer samerna enligt rennärlingslagen till bete, skogs fång, fiske eller jakt (med vissa undantag) eller innebära hinder för samerna att eljest uppehålla sig inom nationalparken eller att där medföra hundar för bevakning av renhjordar.

Utredningen gör bedömningen att de befogenheter som tillkommer samerna enligt 6 § andra stycket NVL inte är inskränkta jämfört med de befogenheter som ingår i renskötselrätten enligt rennärlingslagen (1971:437), med undantag för begränsningarna i jakträtten. Det är därför enligt utredningen inte möjligt att i föreskrifter som meddelas med stöd av 5 § NVL inskränka renskötande samers rättigheter enligt rennärlingslagen att exempelvis bygga broar eller utföra andra anläggningar eller färdas med motorcykel på barmark. Detta framstår enligt utredningens mening som inkonsekvent, eftersom sådana inskränkningar kan meddelas enligt 8 § NVL beträffande mark som avsatts som naturreservat. Utredningen påpekar vidare att det är möjligt att enligt 26 § rennärlingslagen för visst markområde upphäva renskötselrätten eller begränsa vissa i

renskötselrätten ingående befogenheter, om expropriationsskäl föreligger. Denna bestämmelse, som inte innehåller något undantag för nationalparker, står i strid mot 6 § andra stycket NVL som inte medger motsvarande inskränkningar.

Utredningen anser mot den angivna bakgrunden att 6 § andra stycket NVL bör ersättas med en bestämmelse enligt vilken föreskrifter får meddelas som inskränker renskötselrätten i nationalparkerna, om det är av väsentlig betydelse från naturvårdssynpunkt. Samtidigt föreslås att NVLs ersättningsbestämmelser kompletteras, så att ersättning kan utgå när nationalparksföreskrifterna medför skada eller olägenhet för renskötseln

Därigenom kommer samma regler att gälla för nationalparker som för exempelvis naturreservat. Förslaget har fått ett blandat mottagande från remissinstanserna.

Regeringen gör följande bedömning. Frågan om en ändring i 6 § NVL motsvarande den som nu föreslås av utredningen togs upp av bl.a. naturvårdsverket i samband med beredningen av de ändringar i NVL som beslutades år 1974. Föredragande departementschefen ansåg dock att det inte var möjligt att lägga fram ett sådant förslag utan föregående utredning och remissförfarande.

Som påpekats i utredningens direktiv har olika myndigheter haft olika uppfattningar om tolkningen av den aktuella bestämmelsen. En oklarhet har funnits när det gäller frågan om samerna har rätt att uppföra anläggningar för renskötseln, exempelvis broar, inom en nationalpark. Användningen av motorcyklar och andra motordrivna fordon i nationalparkerna har också ifrågasatts.

Regeringen finner att utredningen har påvisat att bestämmelsen, som i stort sett har kvarstått oförändrad sedan 1909 års lag om nationalparker, i praktiken har förlorat sin betydelse genom den utveckling som skett på andra områden, främst genom tillkomsten av rennäringslagen år 1971. Övervägande skäl talar för att bestämmelsen i 6 § andra stycket upphävs. Samtidigt bör införas en rätt till ersättning, om föreskrifter enligt bl. a. 5 § andra stycket medför att utövandet av renskötselrätten väsentligt försvåras. Enligt 26 § första stycket rennäringslagen får renskötselrätten upphävas för ett visst markområde om området behövs för ändamål som avses i 2 kap. expropriationslagen (1972:719), dvs. bl.a. för att bevara områden som nationalpark. Ersättning skall därvid utgå för skada eller olägenhet för renskötseln eller för sådan rätt till jakt eller fiske som anges i 25 § i lagen. Motsvarande ersättningsbestämmelser bör införas i 26 och 31 §§ NVL.

Utredningen har föreslagit en ny bestämmelse i 6 §, i vilken det anges att föreskrifter enligt 5 § inte får inskränka samernas rättigheter enligt rennäringslagen i andra fall än när det är av väsentlig betydelse från naturvårdssynpunkt. Regeringen finner en sådan bestämmelse obehövlig. Av 5 § andra stycket framgår att föreskrifter bara får meddelas om de behövs för att tillgodose ändamålet med nationalparken.

Enligt 6 § första stycket NVL får nationalparksföreskrifter inte leda till inskränkning i redan uppkommen enskild rätt. Det saknas skäl att för nationalparker tillämpa en annan ordning när det gäller möjligheten till inskränkningar i en nyttjanderätt än den som gäller för exempelvis naturreservat. Det kan i undantagsfall inträffa att det utöver renskötselrätten finns särskilda rättigheter, exempelvis servitut eller nyttjanderätter, som belastar en nationalparksfastighet. Om föreskrifter meddelas som inskränker en sådan rättighet, bör ersättning kunna utgå. Regeringen föreslår därför att även 6 § första stycket upphävs.

Med anledning av de invändningar som framförts av bl. a. Svenska Samernas Riksförbund bör det understrykas att de föreslagna ändringarna inte innebär en försvagning av samernas rättigheter inom nationalparkerna.

Utredningen föreslår att den del av 6 § andra stycket som möjliggör inskränkningar i samernas jakträtt inom en nationalpark bör flyttas till nationalparksförordningen. Regeringen finner att bestämmelsen även fortsättningsvis bör finnas i NVL. Den har ett naturligt samband med de ersättningsbestämmelser vid inskränkningar i renskötselrätten som föreslås och bör därför ingå i 26 §.

Utredningen har också föreslagit att en bestämmelse om naturvårdshänsyn i samband med renskötsel skall tas in i rennäringslagen. Det förslaget bör behandlas i ett annat sammanhang.⁶⁵

Av bilaga B3 i propositionen framgår att regeringens förslag till lag om ändring av naturvårdslagen – vari det framgår att 6 § ska upphöra att gälla – överlämnades till lagrådet.⁶⁶ Av bilaga C3 framgår att förslaget om att 6 § ska upphöra att gälla inte föranledde någon erinran från lagrådets sida.⁶⁷

Av Jordbruksutskottets betänkande framgår att utskottet delade regeringens bedömning att 6 § naturvårdslagen i praktiken hade förlorat sin betydelse genom den utveckling som skett på andra områden, främst genom tillkomsten av rennäringslagen 1971.⁶⁸ Mot den bakgrunden avvisade utskottet en motion om konsekvensanalys av inskränkning av renskötselrätten inom nationalparker.⁶⁹

2.7.1 Lagstiftarens motivering av lagändringen

Lagstiftarens motivering av lagändringen är av intresse. Såväl regeringen som riksdagen anför att 6 § naturvårdslagen andra stycket hade förlorat sin betydelse. Detta var inte korrekt. Bestämmelsen hade stor betydelse för rennäringslagen och hade dessutom stor aktualitet: den stod i centrum för det som utredningen benämnde ”den aktuella konflikten” och tolkades olika av två olika statliga myndigheter. Det är inte rimligt att under sådana förhållanden anföras att bestämmelsen har förlorat sin betydelse.

Därutöver är det viktigt att notera att formuleringen som lagstiftaren nyttjar som motivering för att upphäva 6 § *andra stycket* naturvårdslagen – ”i praktiken förlorat sin funktion” – motsvarar den formulering som utredningen nyttjade som motivering för sitt förslag om att upphäva 6 § *första stycket* naturvårdslagen.⁷⁰ I båda fallen hade emellertid bestämmelsen en viktig

⁶⁵ Prop. 1990/91:90 s 408 – 410.

⁶⁶ Prop. 1990/91:90 s 548.

⁶⁷ Prop. 1990/91:90 s 571. Lagrådets uppgift var då som nu bland annat att granska hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt samt hur förslaget föreskrifter förhåller sig till varandra. Jfr RF 8 kap 18 § tredje stycket, lag (1988:1439).

⁶⁸ Bet. 1990/91:JoU30 s 216.

⁶⁹ Mot. 1990/91:Jo85, se bet. 1990/91:JoU30 s 10.

⁷⁰ SOU 1990:38 s 199 – 200.

funktion att skydda rättighetens innehavare även om lagstiftaren gjorde bedömningen att naturvårdsskäl vägde starkare.

När lagstiftaren önskade att ändra i rättsförhållandena beträffande samernas rättigheter i nationalparker är det rimligt att man motiverade sitt beslut mot bakgrund av de rättsliga överväganden som utredningen hade gjort kring det aktuella rättsförhållandet. Än mer påtagligt blir denna brist på ett motiverat ställningstagande från lagstiftarens sida med tanke på att berörde statlig sektorsmyndigheter hade efterfrågat utredning av konsekvenserna av eventuella ändringar av den aktuella bestämmelsen. I övrigt anges i propositionen att regeringens förslag i sak överensstämmer med vad som föreslagits i utredningen. Det senare är, enligt min uppfattning, helt klart ett felaktigt påstående.

2.7.2 Innebörden av lagstiftarens beslut

Lagstiftarens beslut om att upphäva 6 § ger upphov till framför allt två rättsligt komplicerade frågor: den ena rör frågan om förfarandet, den andra rör frågan om ersättning för intrång.

Vad först gäller förfarandet är frågan hur 5 § naturvårdslagen är tänkt att tillämpas efter att 6 § naturvårdslagen har upphävts. Det vill säga frågan om hur lagstiftaren har tänkt att det rättsliga förfarandet ska vara när behovet av nationalparksföreskrifter som innebär begränsningar av rennäringens rättigheter uppstår. Det som gör frågan komplicerad är att lagstiftaren motiverade upphävande av 6 § andra stycket naturvårdslagen med ett påstående om att det hade skett en rättsliga ändring genom 1971 års rennärlingslag. Vad lagstiftaren konkret åsyftar med detta framgår inte. Några nya rättsliga principer som kunde tänkas ge upphov till nya förfaranden blev inte införda genom 1971 års lag. Det är heller möjligt att identifiera vad lagstiftaren syftade på genom en systematisk jämförelse mellan 1971 och 1928 års lagar.

En given följd av riksdagens beslut var att det från och med 1991 inte har funnits någon bestämmelse som har hindrat Naturvårdsverket från att förordna om föreskrifter för nationalparker som inskränker rättigheter som samernas har enligt rennärlingslagen. Av 5 § naturvårdslagen framgick att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde fick meddela de föreskrifter beträffande "rätten att färdas över nationalparken och annars vistas där" som behövdes, men rätten att begränsa eller inskränka rättigheter nämns inte explicit i bestämmelsen. Däremot följer det av regeringens resonemang att föreskrifter enligt 5 § – efter upphävandet av 6 § – var tänkt att kunna ha den innebörden. Det framgår bland annat av följande formulering: "Samtidigt bör införas en rätt till ersättning, om föreskrifter enligt bl. a. 5 § andra stycket medför att utövandet av renskötselrätten väsentligt försvåras."

I anslutning till resonemanget om upphävande av 6 § naturvårdslagen anförde regeringen att renskötselrätten för ett visst syfte, exempelvis bevara ett område som nationalpark, kunde upphävas enligt 26 § rennärlingslagen. En tillsvarende bestämmelse, med i huvudsak samma rättsliga innebörd, fanns redan i 1928 års lag⁷¹ så 26 § rennärlingslagen innebar inte införandet av någon ny rättsregel som på principiell grund kunde anses öppna nya möjligheter. Den väsentligaste skillnaden mellan 5 § 1928 års renbeteslag och 26 § 1971 års rennärlingslag är att den förra paragrafen endast medgav rätt till ersättning för intrång på

⁷¹ Se 5 § 1928 års renbeteslag (1928:309).

året-runt-markerna, medan ett beslut enligt den senare paragrafen, med stöd av 28 § rennäringslagen, ger rätt till ersättning för skada eller olägenhet oavsett vilken typ av markområde som berörs.

Att regeringen använder uttrycket "bevara ett område som nationalpark" som grund för att nyttja 26 § rennäringslagen är av visst intresse. Det kan tolkas på så sätt att regeringen menade att bestämmelsen skulle ha aktualitet i förhållande till beslut om *framtida* nationalparker. Det skulle alltså innebära ett förfarande där regeringen först fattade ett beslut om upphävande av renskötselrätt för ett visst område parallellt med ett beslut om inrättande av nationalpark, och att Naturvårdsverket därefter – med stöd av beslutet om att samernas rättigheter var upphävda – förordnade om föreskrifter som var anpassade efter naturvårdens behov enligt 5 § naturvårdslagen. Detta leder till frågan om vilken betydelse upphävandet av 6 § naturvårdslagen kunde ha i förhållande till då befintliga nationalparker. Man kan tänka sig att lagstiftaren i sådana fall såg framför sig samma förfarande som ovan. Det vill säga att regeringen (efter begäran från Naturvårdsverket) fattade beslut om upphävande av renskötselrätten för en nationalpark och att Naturvårdsverket därefter införde föreskrifter som innebar förbud mot renskötsel eller för de delar av renskötseln som var i konflikt med naturvårdens intressen. Detta skulle emellertid innebära ett mycket krångligt förfarande.

Det förfaller mer troligt att regeringens hänvisning till 26 § rennäringslagen var tänkt vara en påminnelse om att en möjlighet till upphävande av renskötselrätt inom visst område redan förelåg, men att rättsreglerna om detta förutsatte ett reglerat ersättningsförfarande. Regeringens formulering om att det bör finnas en rätt till ersättning "om föreskrifter enligt bl. a. 5 § andra stycket medför att utövandet av renskötselrätten väsentligt försvåras", innebär att något förutgående beslut om upphävande av renskötselrätten enligt 26 § rennäringslagen *inte* har fattats, vilket ger stöd åt en sådan tolkning.

Vad därefter gäller frågan om ersättning ger regeringen uttryck för två olika ställningstaganden. Å ena sidan anför regeringen att rätt till ersättning ska införas: "om föreskrifter enligt bl. a. 5 § andra stycket medför att utövande av renskötselrätten väsentligen försvåras."⁷² Detta överensstämmer med ordalydelsen i då gällande 26 § naturvårdslagen som talar om rätt till ersättning när "pågående markanvändning avsevärt försvåras".⁷³ Å andra sidan anför regeringen följande:

"Enligt 26 § första stycket rennäringslagen får renskötselrätten upphävas för ett visst markområde om området behövs för ändamål som avses i 2 kap. expropriationslagen (1972:719), dvs. bl.a. för att bevara områden som nationalpark. Ersättning skall därvid utgå för skada eller olägenhet för renskötseln eller för sådan rätt till jakt eller fiske som anges i 25 § i lagen. Motsvarande ersättningsbestämmelser bör införas i 26 och 31 §§ NVL."⁷⁴

I 28 § rennäringslagen (som är tillämplig i samband med beslut enligt 26 § rennäringslagen) är formuleringen emellertid en annan än den som finns i 26 § naturvårdslagen. Där finns följande formulering: "medför upphävande av renskötselrätt skada eller olägenhet för

⁷² Prop. 1990/91:90 s 409

⁷³ Jfr 5 § naturvårdslagen (1987:133).

⁷⁴ Prop. 1990/91:90 s 409.

renskötseln eller för sådan rätt till jakt eller fiske [] utgår ersättning därför.” Skaderekvisitet är således väsentligt lägre i den senare bestämmelsen och det var en sådan ersättningsbestämmelse lagstiftarens ansåg borde införas i 26 och 31 §§ naturvårdslagen.

Någon bestämmelse motsvarande 28 § rennäringslagen har emellertid inte införts i naturvårdslagen. Den bestämmelse som blev införd i naturvårdslagen efter propositionen och som rör ersättning, är nytt tredje stycke i 31 § vilket fick följande lydelse:

”Utgår ersättning enligt 26 § till följd av skada eller olägenhet för renskötseln tillämpas 28 § andra stycket rennäringslagen (1971:437).”⁷⁵

Andra stycket 28 § rennäringslagen rör emellertid endast frågan om hur ersättningen ska fördelas. Kravet för att uppnå ersättning enligt 26 § naturvårdslagen – ”att pågående markanvändning avsevärt försvåras” – gällde alltså.

Lagstiftarens beslut att upphäva 6 § naturvårdslagen gav således upphov till betydande oklarheter för de myndigheter som har haft till uppgift att tillämpa naturvårdslagens bestämmelser.

Det kan också diskuteras huruvida en praxis som innebär att samernas rättigheter enligt rennäringslagen kunde begränsas genom nationalparksföreskrifter utfärdade av en myndighet (Naturvårdsverket), harmonierar med den formella lagkraftens princip. Eftersom lagstiftaren tydligt har tagit ställning för en sådan praxis och får anses ha fattat beslut om detta i lag (även om befogenhet att inskränka rättighet inte framgår av 5 § naturvårdslagen), får en sådan praxis, trots möjliga oklarheter, anses vara förenlig med grundlagsbestämmelsen i 8 kap 17 § regeringsformen om att lag ej får ändras eller upphävas annat än genom lag.⁷⁶ Det kan dock finnas grund till att uppmärksamma frågan, också mot bakgrund av slutsatserna från 1988 års naturvårdsutredning om att föreskrifter enligt 5 § naturvårdslagen som upphäver samernas rättigheter i nationalparker, enligt då gällande bestämmelser i naturvårdslagen, inte skulle vara lagligt.

Eventuell tveksamhet kring denna omständighet har dock upphört genom tillkomsten av bestämmelsen i 7 kap 3 § miljöbalken varav det framgår att myndigheten (Naturvårdsverket) har befogenheten att göra *inskränkningar* i rätten att använda mark och vatten inom nationalparker.

⁷⁵ Lag (1991:641).

⁷⁶ Lag (1988:1439)/lag (1991:1471).

Kap 3: Utvecklingen inom samernas renskötselrätt – särskilt i förhållande till frågan om upphävande eller begränsning av rätten

Samernas rätt till det svenska territoriet, vilket ofta benämns ”samernas rätt till land och vatten”, reglerades första gången på ett övergripande sätt genom 1886 års renbeteslag.⁷⁷ Lagstiftningen om samernas renskötselrätt har därefter i all huvudsak haft samma rättsliga utformning.⁷⁸ För att få närmare kunskap om bakgrunden för samernas rättighet att bedriva renskötsel utgör således 1886 års lag en viktig rättskälla. I det följande skall jag därför granska förarbetena för 1886 års lag närmare.

3.1 1886 års renbeteslag

Det var flera tungt vägande skäl till att regeringen under 1880-talet ansåg det vara nödvändigt att rättsligt reglera samernas renskötsel.⁷⁹ Ett viktigt skäl var att kunna hantera återkommande konflikter mellan ”nomaden och den jordbrukande befolkningen”.⁸⁰ Under slutet av 1800-talet hade motsättningar mellan de två näringsfångarna blivit ett allt mer påtagligt problem. För den kommitté som utredde frågan var således ett viktigt mål att kunna lämna förslag om ett regelverk som skulle minska konflikterna mellan dessa grupper.⁸¹ Det övergripande motivet för lagen får ändå sägas vara ett intresse om att säkerställa att samerna framgent skulle kunna bedriva sitt traditionella näringsfång och därigenom *upprätthålla sin kultur*.⁸² I riksdagsdebatten kom flera ledamöter dessutom in på det särskilda ansvar som åvilade en nation som bestod av två folk men där endast det ena hade makten att fastställa lagar som skulle gälla för båda.⁸³

⁷⁷ Lag angående de svenska Lapparnes rätt till renbete i Sverige (1886:38).

⁷⁸ Bengtsson, Bertil, *Samerätt*, 2004 s. 14 och 18.

⁷⁹ För en sammanfattning av bakgrunden för lagförslaget se departementschefens redogörelse för riksdagen, dels riksdagens protokoll 1886, första kammaren, 3 band., nr 29, s. 9 ff, dels riksdagens protokoll 1886, andra kammaren, 3 band., nr 40, s. 18 ff.

⁸⁰ Riksdagens protokoll 1886, 2 saml., 2 avd., 1 band., kommittébetänkande nr 1, s. 64.

⁸¹ Riksdagens protokoll 1886, 2 saml., 2 avd., 1 band., kommittébetänkande nr 1, s. 3–4 och 64.

⁸² Jfr. särskilda utskottet, bilag till riksdagens protokoll 1886, 8 saml., 1 avd., utlåtande nr 1, s. 18 och departementschef von Steyerns anförande i riksdagen, riksdagens protokoll 1886, första kammaren, 3 band., nr 29, s. 10. Jfr även anförande av Waldenström Riksdagens protokoll 1886, andra kammaren, 3 band., nr 40, s. 23. Av särskilt intresse i detta sammanhang är att notera att samma resonemang uttrycks i förarbeten för nuvarande rennäringslag, se JoU 1971:37, s. 35.

⁸³ I första kammaren togs denna aspekt främst upp av departementschefen, se von Steyern, riksdagens protokoll 1886, första kammaren, 3 band., nr 29, s. 10. Beträffande andra kammaren se exempelvis anförande av ledamöterna von der Lancken, Waldenström och Nordenskiöld, riksdagens protokoll 1886, andra kammaren, 3 band., nr 40, s. 10, s. 23, s. 35. Justitierådet Olivecrona hade emellertid en helt annan syn: han ansåg att staten hade ett ansvar att aktivt prioritera den ”högre civilisationen” genom att ”värna och vidga denna civilisationens berättigade intressen”, riksdagens protokoll 1886, 2 saml., 2 avd., 1 band., kommittébetänkande nr 1, s. 10.

Frågan om *grunden* för samernas rättighet att bedriva renskötsel behandlades i liten grad i kommittébetänkandet. Däremot berör särskilda utskottet denna fråga.⁸⁴ Om detta uttalar utskottet följande:

”Ty lappen eger verkligen en rätt att åberopa för utföringen enligt urgammal sed af det näringsfång, hvaraf han lefver. Lappen var den som först tog de nordliga trakterna af vårt land i besittning. Innan den första nybyggaren fälde det första trädet i Norrlands skogar var lappen redan der. Under århundraden hade landet från Kölens fjellrygg till Bottenhafvet varit den obestridt nyttjade betesmarken för hans renar. Och den första besittningstagarens rätt till jorden måste anses bättre än den, som [...] senare tillkommit.”⁸⁵

Enligt utskottets uppfattning fanns det alltså inget tvivel om att det var samerna som först hade tagit marken i besittning. Och det var det förhållandet som utgjorde grunden för samernas rätt att bedriva sitt traditionella näringsfång. Utskottets uppfattning var emellertid att rättigheten att bedriva renskötsel inte innebar att samerna hade befogenheter som *ägare* till marken.⁸⁶ Om detta uttalar utskottet bl.a. följande:

”Men lappens besittningstagande var icke till sin natur sådant, att det i sig inneslöt alla de befogenheter, hvilka tillhöra eganderättens begrepp. Det sträckte sig icke till andra än dem, nomadlivets inskränkta behof fordrade. Det afsåg endast jordens nyttjande dels till bete för renarne, under sommaren i fjelltrakterna och under vintern i skogslandet, dels till fyllande af de behof, hvilka voro en förutsättning för eller en följd af renbetets begagnande. Lappens rätt till jorden var för den skull allt ifrån begynnelsen till sin natur sådan, att den icke hindrade uppkomsten, så att säga, bredvid sig af eganderätten i kultursamhällets mening.”⁸⁷

Däremot var samernas besittning av marken redan etablerad vid den tid då kronan började göra anspråk på de markområden som efterhand skulle komma att utgöra Sveriges territorium. Om detta uttalar utskottet följande:

”Och en sådan eganderätt framträdde och utbredd sig med odlingen, samt omfattade till sist äfven de trakter, odlingen ej ännu tagit i anspråk, då för omkring 300 år sedan i vårt land började uttalas och tillämpas den grundsats, att «sådana egor som obygd ligga höra Gud, konungen och Sveriges krona till.» Men derigenom kan lappens på det tidigare besittningstagandet grundade rätt till de nödvändiga förutsättningarna för sin existens såsom nomad så mycket mindre anses hafva förfallit, som denna rätt till sin natur var sådan, att den kunde bestå jemte såväl enskildes som statens sedermera tillkomna eganderätt. Och lappens rätt har äfven till närvarande tid bestått och utförts.”⁸⁸

⁸⁴ NJA 1981 s. 1 på sidan 224.

⁸⁵ Bihang till riksdagens protokoll 1886, 8 saml., 1 avd., utlåtande nr 1, s. 18.

⁸⁶ Frågan var central i skattefjällsmålet och HD:s slutsats i denna fråga var helt entydig, jfr. NJA 1981 s. 1 på sidan 249.

⁸⁷ Bihang till riksdagens protokoll 1886, 8 saml., 1 avd., utlåtande nr 1, s. 18.

⁸⁸ Bihang till riksdagens protokoll 1886, 8 saml., 1 avd., utlåtande nr 1, s. 18.

Någon diskussion kring dessa grundsatser om samernas rättighet att bedriva renskötsel på svenskt territorium förekom inte när riksdagen behandlade lagförslaget. Detta kan möjligen i viss mån ha sin bakgrund i det förhållande att samernas rätt att bedriva renskötsel redan vid denna tid framgick av annan lagstiftning.⁸⁹ Däremot påpekade flera ledamöter att samerna tidigare hade varit ensamma i de områden där den bofasta befolkningen efterhand hade etablerat sig.⁹⁰ Även de riksdagsledamöter som reserverade sig mot delar av lagförslaget ansåg att samerna hade en okränkbar rätt att bedriva renskötsel.⁹¹ Samernas rätt till sitt traditionella näringsfång blev därmed aldrig ifrågasatt under lagstiftningsprocessen i anslutning till 1886 års renbeteslag.⁹² De utgångspunkter och ställningstaganden som särskilda utskottet hade anfört om att samerna var först att besitta området blev således accepterade av riksdagen. Den egentliga grunden för samernas rättighet att bedriva renskötsel får mot denna bakgrund anses vara deras besittningstagande av marken, vilket vi idag benämner ockupation.

Vid efterföljande lagreformer har lagstiftaren hållit fast vid principerna för den rättsliga regleringen av samernas renskötselrätt som var fastställd genom 1886 års lag. Renbeteslagstiftningen har efter den första renbeteslagen ändrats vid tre tillfällen, 1898, 1928 och 1971. Renskötselrätten har således efterhand allt mer kommit att specificeras i vissa frågor – både 1928 års renbeteslag och 1971 års rennäringslag innebar ett antal nya bestämmelser som på olika sätt ledde till vissa inskränkningar av samernas rättigheter jämfört med förutgående bestämmelser – men den rättsliga regleringen följer i huvudsak samma principer som i 1886 års lag.

Trots detta kan man utan större svårighet avläsa att lagstiftaren vid tiden för utarbetandet av de olika renbeteslagarna i vissa mån har haft varierande syn på grunden för samernas rättigheter. Vid 1928 års lag talar man till exempel återkommande om lapp-privilegiet vilket förmodligen är uttryck för en annan grundsyn på samernas rättigheter än vad man hade under slutet av 1880-talet, medan man vid utformande av 1971 års lag var stark präglade av tanken om att rationalisera renskötseln och att skapa förutsättningar för att samerna skulle ta del av den ökande välfärd som hade kommit den övriga befolkningen till del. I 1971 års proposition beskrevs samisk renskötsel som en ”monopoliserad och privilegierad näring”.⁹³ I dag beskrivs näringen på ett helt annat sätt.

⁸⁹ Detta framgick av förarbetena; se bihang till riksdagens protokoll 1886, 1 saml., 1 avd., 2 band., prop. nr 2, s. 36, riksdagens protokoll 1886, 2 saml., 2 avd., 1 band., kommittébetänkande nr 1, s. 64 ff, och särskilda utskottet, bihang till riksdagens protokoll 1886, 8 saml., 1 avd., utlåtande nr 1, ss. 7–10. I riksdagsdebatten hänvisade också flera ledamöter till befintlig lagstiftning.

⁹⁰ Se exempelvis anförande av Wagenius, riksdagens protokoll 1886, andra kammaren, 3 band., nr 40, s. 15. Se även yttrande från justitierådet Olivecrona, bihang till riksdagens protokoll 1886, 1 saml., 1 avd., 2 band., prop. nr 2, s. 6.

⁹¹ Se exempelvis anförande av Ericson i första kammaren; riksdagens protokoll 1886, första kammaren, 3 band., nr 29, s. 30 och i andra kammaren av Farup; riksdagens protokoll 1886, andra kammaren, 3 band., nr 40 a, s. 9.

⁹² Jfr dock not 32.

⁹³ Prop. 1971:51 s 25.

3.2 Renbetesmarksutredningen, SOU 1966:12

Renbetesmarksutredningen hade i uppdrag att utreda bland annat i vilken omfattning renskötselns lönsamhet kunde förbättras genom tekniska anordningar och genom nyttjande av olika hjälpmedel.⁹⁴

Utredningen sammanfattande sina synpunkter och förslag enligt följande:

”De tekniska anordningarna utgör ett av de viktigaste medlen, varmed rationaliseringen av renskötseln kan befrämjas. Driftsanläggningarnas placering, utförande och antal kan i betydande grad inverka på driftsförloppet inom renskötseln i en lappby. Lämpligt förlagda anläggningar kan sålunda möjliggöra bättre utnyttjande av arbetskraftsresurserna inom renskötseln och medföra andra fördelar.”⁹⁵

Mot denna bakgrund föreslog utredningen en snabb upprustning och förstärkning av driftsanläggningarna inom stora delar av renskötselområdet.⁹⁶

Utredningens förslag fick genomslag i den efterföljande utredningen om ny rennäringslag (SOU 1968:16) och innebar att ansvariga sektorsmyndigheter drev utvecklingen inom renskötseln mot större driftsenheter, det vill säga större anläggningar och med ett utökat nyttjande av olika tekniska hjälpmedel.

3.3 1971 års rennäringslag

I direktiven för den kommitté som lämnade förslag om 1971 års rennäringslag motiverar regeringen arbetet med att få fram ny lagstiftning främst utifrån rennäringens behov av rationalisering. Mot denna bakgrund ansågs det föreligga ett behov av *modernisering* av den då 35 år gamla renbeteslagen. I direktiven framhölls särskilt behovet av lagändringar vad gäller renskötselns dåvarande *driftsformer*. Därutöver framgår att ”renbeteslagens huvudsakliga innehåll rörande samernas särskilda rättigheter i förhållande till kronan och andra rättighetshavare” ansågs fastlagda. Det förhållandet utgjorde följaktligen en begränsning för utredningen.⁹⁷ Utgångspunkten för utredningen var således att samernas rättigheter i dessa delar inte skulle ändras. I övrigt var utredningen oförhindrad att ta upp frågor som hade beröring med vad som framgick av direktiven.

Kommittén lämnade i överensstämmelse med ovannämnda begränsningar inga förslag som var avsedda att leda till några avgörande ändringar i renbeteslagen vad gällde renskötselrättens innebörd.⁹⁸

⁹⁴ SOU 1966:12 s 9 och 181.

⁹⁵ SOU 1966:12 s 192.

⁹⁶ SOU 1966:12 s 192.

⁹⁷ SOU 1968:16 s 36.

⁹⁸ SOU 1968:16 s 67.

3.3.1 Samernas renskötselrätt inom nationalparker

Vad gäller frågan om renskötselrätten inom nationalparker lämnade utredningen ett förslag om att det av tredje stycket i 1 § rennäringslagen skulle framgå följande:

”Särskilda bestämmelser gäller i fråga om den omfattning i vilken befogenhet enligt denna lag får utövas inom nationalpark.”⁹⁹

Förslaget kan uppfattas motsvara bestämmelsen i 1 § 2 mom andra stycket i 1928 års renbeteslag¹⁰⁰, men det osäkert om det faktiskt är på det sättet. Orsaken till detta har främst att göra med uttrycket ”särskilda bestämmelser gäller” vilket ger upphov till osäkerhet beträffande vilka bestämmelser som faktiskt avses med tanke på hur beslutet om olika bestämmelser för nationalparker hade fattats. Alltså huruvida myndighetsföreskrifter per automatik kunde anses utgöra befogenhetsinskränkning i renskötselrätten.

Huruvida 1964 års rennäringslagstiftning med ovannämnda förslag avsåg att skapa en förändring i rättsordningen i förhållande till tidigare lagstiftning är alltså oklart. I betänkandet diskuteras inte frågan. I specialmotiveringen till lagförslaget framgår emellertid följande:

”Den i 1 § tredje stycket förekommande hänvisningen till särskilda regler rörande nationalparker avser 5 och 6 §§ naturvårdslagen den 11 december 1964, enligt vilka lagrum Konungen eller myndighet som Konungen bestämmer äger utfärda föreskrifter för nationalpark, varigenom samernas rättigheter i viss mån inskränkes. – Av de i lagförslaget omnämnda rättigheterna torde jakträtten enligt 3 kap. 1 §, såvitt gäller björn, lo, älg och örn, samt rätten enligt 9 § samma kap. att uppföra vissa byggnader kunna beröras av dylika föreskrifter.”¹⁰¹

Motiveringen ovan kan uppfattas ge uttryck för en uppfattning om att samernas rättigheter i nationalparker kunde inskränkas genom föreskrifter meddelade av myndighet. Det skulle i så fall innebära en ändring i den då gällande rättsordningen. Men man kan, å andra sidan inte utesluta en annan tolkning av texten. Man kan heller inte bortse från att förslaget inte var fullständigt genomtänkt eller bearbetat. Ett förhållande som ger stöd åt den uppfattningen är att förslaget inte fördes vidare eller kommenterades i regeringens proposition.¹⁰²

Under alla omständigheter togs förslaget inte upp i propositionen och den korsvisa hänvisningen mellan naturvårdslagstiftningen och renbeteslagstiftningen som tidigare har funnits upphörde därmed genom införande av 1971-års rennäringslag.

3.3.2 Upphävande av renskötselrätt

Vad gäller inskränkningar i renskötselrätten var kommitténs uppfattning att vissa av de inskränkningar som fanns i 1928 års renbeteslag skulle bestå. Exempelvis fann man skäl till att behålla bestämmelsen om att staten kunde undanta visst område från renskötsel ifall det visade sig vara ”oundgängligt erforderligt för ändamål av väsentlig betydelse för det

⁹⁹ SOU 1968:16 s 9.

¹⁰⁰ ”Rörande den omfattning, i vilken lapp må inom nationalpark utöva nu nämnda rätt, är särskilt stadgat.”

¹⁰¹ SOU 1968:16 s 213.

¹⁰² Jfr. prop. 1971:51 s 154 – 155.

allmänna.”¹⁰³ Enligt förslaget skulle, vid beslut enligt bestämmelsen, ersättning för skada och intrång lämnas ”av den för vars räkning området undantages.”¹⁰⁴ Förslaget om preciseringen av att ändamålet skulle vara av väsentlig betydelse det allmänna gjordes efter förebild av 1 § första stycket 6 expropriationslagen.¹⁰⁵ För utredningen var det alltså en viktig poäng att ifall det av viktiga samhällsskäl var behövt att för visst område upphäva renskötselrätten, så skulle principerna som expropriationslagstiftningen vilade på vara gällande.¹⁰⁶

Utredningens förslag om hänvisning till expropriationslagen i bestämmelsen fick regeringens stöd även om bestämmelsen kom att utformas på ett annat sätt. Bestämmelsen i 26 § fick följande utformning:

”Regeringen kan förordna om upphävande av renskötselrätten för visst markområde, när området behövs för ändamål som avses i 1 § lagen (1917:189) om expropriation eller för annat ändamål av väsentlig betydelse från allmän synpunkt. För område som väsentligen är utan betydelse för renskötseln får sådant förordnande meddelas, när området behövs för allmänt ändamål.

Upphävandet kan begränsas till att avse viss tid eller vissa i renskötselrätten ingående befogenheter.”

Den närmare anknytningen till principerna för expropriation som bestämmelsen innebar blev föremål för många överväganden i propositionen. Vad gäller remissvaren anförde Naturvårdsverket att markanvändningen borde kunde vidgas mot bakgrund av att antalet renskötande samer succesivt hade minskat för varje år och att en viss liberalisering av upplåtelse av renbetesmark skulle vara till förmån för samerna genom en möjlighet till differentierat försörjningsunderlag.¹⁰⁷ Svenska Samernas Riksförbund ansåg att upphävande av renskötselrätt endast skulle få ske ifall expropriationsskäl enligt expropriationslagen förelåg, men med ett viktigt undantag: expropriation enligt 1 § 11 det vill säga för nationalpark, naturreservat eller naturminne, borde undantas.¹⁰⁸

Jordbruksutskottets uppfattning sammanföll med uppfattningen inom Svenska Samernas Riksförbund så till vida att man ansåg att endast skäl enligt expropriationslagen skulle ge möjlighet för upphävande av renskötselrätt.¹⁰⁹ Riksdagen förkastade dock utskottets förslag och fastställde istället regeringens förslag.

Statsrådet preciserade att utgångspunkten för bestämmelsen skulle vara att renskötselrätten skulle vika endast för annat intresse som framstod som angeläget från allmän synpunkt. Det innebar att de remissinstanser som hade uttalat sig för ett mera effektivt markutnyttjande

¹⁰³ SOU 1968:16 s 10.

¹⁰⁴ A.a.s.

¹⁰⁵ Se prop. 1971:51 s 52.

¹⁰⁶ SOU 1968:16 s 68 – 69. Jfr 5 § andra stycket i förslag till lag om rennäring, s 10.

¹⁰⁷ Prop. 1971:51 s 61.

¹⁰⁸ Prop. 1971:51 s 63.

¹⁰⁹ JoU 1971:37 s 42 – 46.

inom renskötselområdet inte fick lagstiftarens stöd.¹¹⁰ Vidare framgår att prövningen enligt 26 § skulle motsvara den prövningen regeringen gör i fråga om tillstånd till expropriation. Därutöver klargjorde statsrådet att i fråga om ersättnings omfattning och dess bestämmande skulle expropriationslagens värderingsregler och dess regler om domstolsförfarande gälla vid beslut enligt 26 § rennäringslagen.¹¹¹

3.3 Vissa ändringar i rennäringslagen, prop. 1992/93:32

Som en följd av Samerättsutredningens betänkanden skedde vissa ändringar i rennäringslagen. Förslagen presenterades främst i prop. 1992/93:32 och i detta sammanhang redovisas de ändringar som är av intresse i förhållande till här aktuella sakfrågor.

3.3.1 Renskötselns hänsyn till naturvårdens intressen

För att skydda naturvårdens och kulturmiljövårdens intresse infördes en ny bestämmelse i rennäringslagen (65 a §) om den hänsyn som renskötseln ska vara ålagd att följa i sin näringsutövning. Bestämmelsen fick i första stycket följande text:

”Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om den hänsyn som vid renskötseln skall tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen. Föreskrifterna får dock inte vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras.”

Bestämmelsen sammanfaller med förslaget från 1988 års naturvårdsutredning. Av propositionen framgår att föreskrifterna exempelvis kan avse den hänsyn som ska tas till växt- och djurlivet vid uppförande av anläggningar eller stängsel för renskötseln och vid användningen av motorfordon och helikopter.

Vad gäller uttrycket ”avsevärd försvåras” så sammanfaller det med uttrycket i 26 § naturvårdslagen. I propositionen anförs att det krävs ett någorlunda kvalificerat intrång i den faktiska markanvändningen för att det ska anses vara avsevärt försvårande, utan att detta konkretiseras närmare.¹¹²

3.3.2 Upphävande av renskötselrätt

Därutöver ändrades bestämmelsen i 26 § rennäringslagen på så sätt att renskötselrätten bara ska kunna upphävas om det behövs för att tillgodose något av de i expropriationslagens (1972:719) uppräknade expropriationsändamålen. Därigenom gavs renskötselrätten samma skydd mot tvångsvisa ingripanden som övrig särskild rätt till fastighet.

¹¹⁰ Prop. 1971:51 s 127.

¹¹¹ Prop. 1971:51 s 128.

¹¹² Prop. 1992/93:32 s 125.

I sammanhanget påminner departementschefen om att en praxis har utvecklats som ett alternativ till formellt upphävande av renskötselrätten där mark tas i anspråk sedan en sameby mot ersättning godtagit det intrång i renskötselrätten som den aktuella exploateringen innebär. En sådan frivillig uppgörelse innebär givetvis inte att renskötselrätten inom det aktuella området har upphävts.

3.3.3 Ökat skydd för renskötselrätten

Även 30 § rennäringslagen gavs en delvis ny lydelse i syftet att ge renskötsel ett ökat skydd inom året-runt-markerna. Bakgrunden var framför allt att regeringen fann att renskötselrätten efter Högsta domstolens dom i skattefällsmålet framstod som "en betydligt mer konkret och påtaglig bruksrätt än den gjorde vid tiden för rennäringslagens tillkomst".¹¹³

¹¹³ Prop. 1992/93:32 s 98.

Kap 4: Domstolsavgöranden med betydelse för nu aktuella frågor

Som har påpekats inledningsvis krävs domstolsavgöranden från Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen för ett säkert fastställande av gällande rätt. I allmänhet är det relativt få sakfrågor beträffande samernas rättigheter som har avgjorts i domstol i Sverige och endast undantagsvis har frågor avgjorts i högsta instans. De avgöranden som refereras nedan har antingen principiell betydelse i samiska rättsfrågor eller rör en särskilt fråga som är av intresse i detta sammanhang.

Även lagstiftaren återkommer vid flera tillfällen till att gällande rätt endast kan klarläggas genom domstolsprövning. Detta är särskilt tydligt i samband med arbetet med att arbeta fram 1971 års renbeteslag. Vid utskottsbehandlingen av lagförslaget uppkom frågan och utskottet refererade bland annat den kritik som Svenska Samernas Riksförbund hade riktat mot förslaget vad gäller att det inte i tillräcklig grad beaktar grunderna för samernas rättigheter. Jordbruksutskottet kommenterar detta enligt följande:

”Lagrådet anser att detta förhållande inte är tillfredställande. Utskottet vill emellertid understryka att det inte ingått i de rennäringssakkunnigas uppgift att ta ställning till frågan om vilken rätt till land och vatten som samerna kan grunda på hävd eller äldre rättsordning. [...] Erinras må att vissa lappbyar och enskilda samer väckt talan mot Kungl. Maj:t och kronan om i första hand bättre rätt än kronan till renbetesfjällen i Jämtlands län samt att ytterligare processer är att vänta. [...] I likhet med departementschefen är utskottet inte beredd att nu i hela dess vidd förorda en omprövning av frågan om samernas rätt till mark och vatten inom renskötselområdet.”¹¹⁴

Utskottets vilja var, i likhet med departementschefen, att få genomförd en modernisering av lagstiftningen vad främst gällde driftsformer och annat. Man önskade alltså inte en grundlig genomgång av rättsgrunderna för samernas rätt att bedriva renskötsel. Det som i detta sammanhang är av intresse är emellertid att lagstiftaren återkommande hänvisar till domstolsprövningen för fastställande av gällande rätt.

4.1 Skattefjällsmålet

I det så kallade skattefjällsmålet som startade 1966 och som slutligen avgjordes av Högsta domstolen 1981 hade ett antal samebyar, sameföreningar och enskilda samer i Jämtland yrkat på bättre rätt till land och vatten inom vissa fjällområden i Jämtland än staten. Samtliga av sameparternas yrkanden ogillades av HD. Trots detta har domen principiell betydelse vad gäller uppfattningen om innebörden av samernas rättigheter visavis staten.

HD:s påpekande om att samernas rätt till renskötsel är grundad på urminnes hävd och ockupation – vilket överensstämmer väl med lagstiftarens utgångspunkter inför fastställande av den första renbeteslagen 1886 – har inneburit en viktig bekräftelse av rättsgrunderna för samernas rättigheter till delar av det svenska territoriet. Följderna av domen är dels att lagstiftaren genomförde en ändring av 1 § rennäringslagen varigenom det numera framgår

¹¹⁴ JoU 1971:37

att samernas rätt till renskötsel är grundat på urminnes hävd, dels att HD:s förtydligande av detta rättsförhållande har fått betydelse genom andra domstolars tillämpning av rennäringslagen eller annan lagstiftning där samisk långvarigt nyttjande av ett område är aktuellt.

I domskälen redogör HD för sina överväganden kring samernas bruksrätt i förhållande till den rättsliga regleringen av rätten och anför i det sammanhanget följande:

”En på civilrättslig grund bestående bruksrätt av sådant slag som det här gäller är enligt 2 kap 18 § regeringsformen på samma sätt som äganderätten skyddat mot tvångsförfoganden utan ersättning. Den omständigheten att rätten i detta fall är reglerad i lag innebär inte att den skulle sakna sådant skydd. Rättigheten kan väl upphävas genom lagstiftning, men så länge den utövas kan den inte fråntas innehavarna, vare sig i lag eller i annan form, utan ersättning enligt 2 kap 18 § regeringsformen.”¹¹⁵

HD:s klargörande kring detta har stor principiell betydelse i olika rättsförhållanden mellan samerna och staten.

4.2 Spiik-målet

Det så kallade Spiik-målet är av flera skäl av intresse i detta sammanhang. Huvudfrågan i målet var om samerna kan ha vissa på urminnes hävd grundade rättigheter till naturresurser trots särskilda regler som innebar skydd av den samma naturresursen. Målet innebär således dels en konkretisering av HD:s överväganden om urminnes hävd i skattefjällsmålet, dels en avvägning mellan en traditionsbunden rätt och en konkret föreskrift. I det följande ska målet därför redogöras lite mer ingående.

Målet har följande bakgrund. Lars Åke Spiik, renskötande same i Jåhkågasska sameby, åtalades för otillåten miljöverksamhet alternativt brott mot miljöbalken enligt bestämmelserna i 29 kap 4 § 1 stycket, respektive 29 kap 8 § 1 stycket 2 punkten miljöbalken för att ha plockat 82 säckar med vitlav (motsvarande ca 820 kg) inom Kallaxhedens naturreservat. Skälet till att han hade plockat vitlav var att samebyn förberedde renskillning och att renarna i samband med detta stod instängslade utan tillgång till bete och därför behövde utfodras särskilt. Eftersom renar är känsliga för byte av foder och övergång från barmarksväxtlighet till hö eller konstfoder kräver en övergångsperiod på två till tre veckor, hade Spiik samlat vitlav inför renskillningen.

Eftersom naturreservatet ingår i renskötselområde för dem sameby som Spiik tillhör ansåg han att han hade rätt att utfodra renar med lav från området oavsett om renarna betade själv eller om han plockade laven för att senare utfodra renarna med den. Spiik hävdade att det är allmänt förekommande att samebyar plockar vitlav på detta sätt inom sina renskötselområden och att man alltid ansett att man har rätt att göra det. Han kände till länsstyrelsens beslut om förbud att utan tillstånd bedriva täkt av lavar, så kallad mossplockning, men ansåg att beslutet inte påverkade renskötselrätten.

¹¹⁵ NJA 1981 s 1 på sidan 248.

I tingsrätten dömdes Spiik till dagsböter eftersom rätten ansåg att renskötselrätten inte omfattar "mossplockning" då det inte finns någon bestämmelse om detta i rennäringslagen.

Spiik överklagade tingsrättens dom till hovrätten med yrkande om att åtalet skulle ogillas och lämnade i princip samma berättelse i hovrätten som i tingsrätten. I hovrättsförhandlingen tillkom ett vittnesförhör som bekräftade att det var tradition bland renskötande sameer att plocka vitlav för stödutfodring när sådant behov förelåg.

Hovrätten konstaterade inledningsvis att renskötselrätten är en särskild bruksrätt till fastighet som är grundad på urminnes hävd till viss mark och som ger de renskötande sameerna rätt att använda marken till framför allt renbete, jakt och fiske. Vidare konstaterar hovrätten att renskötselrätten på samma sätt som äganderätten är skyddad av grundlagen och kan, så länge den utövas, inte fråntas innehavaren genom lag eller i annan form utan ersättning enligt 2 kap. 18 § regeringsformen. Det i målet aktuella beslutet från länsstyrelsen kan, enligt hovrätten, därför inte ha inneburit en begränsning av renskötselrätten. I den mån Lars Åke Spiik har handlat inom ramen för vad han som renskötande same har rätt att göra enligt renskötselrätten ska han inte dömas till ansvar. Den centrala frågan i målet blir därför att ta ställning till vad som ingår i renskötselrätten. Hovrätten gör följande bedömning:

"Enligt 1 § rennäringslagen (1971:437) har renskötande same rätt att använda mark och vatten till underhåll för sig och sina renar. Frågan är om 'mossplockning' i den omfattning som är aktuell i målet ingår i denna rätt. Både Lars Åke Spiik och [vittnet] har berättat att mossplockning i samband med renskötsel allmänt utövas av renskötande sameer så länge de kan minnas. De har också lämnat en rimlig förklaring till detta, nämligen att det är ett sätt att klara utfodringen vid renskiljning och övergång från en betesperiod till en annan. Dessa uppgifter talar enligt hovrättens mening för att 'mossplockning' av den aktuella omfattningen får anses ingå i renskötselrätten. Åklagaren har inte åberopat någon utredning som talar i annan riktning. Vid dessa förhållanden kan inte annat anses visat än att Lars Åke Spiik agerat inom ramen för renskötselrätten. Han kan således inte dömas till ansvar för brott mot miljöbalken."¹¹⁶

Hovrätten konstaterar således att det aktuella beslutet om förbud mot "mossplockning" inte kan innebära en begränsning av renskötselrätten och dessutom att området "så vitt framkommit i målet" utgör ett renskötselområde.¹¹⁷ Av beslutet om inrättande av naturvårdsområdet, samt av senare beslut om utökad reglering av markanvändningen inom området, framgår att renskötselrätten *inte* har upphävts genom beslutet.¹¹⁸ Eftersom utredningen i målet hade visat att mossplockning är sedvanligt förekommande bland renskötare ansåg hovrätten att rätten att plocka vitlav ingår i sameernas renskötselrätt och att den åtalade därför inte skulle dömas till ansvar.¹¹⁹

¹¹⁶ Hovrätten för Övre Norrland B 69-04, 2005-12-21.

¹¹⁷ Spiik gjorde, i tingsrätten och i hovrätten, gällande att beslutet om att inrätta ett naturvårdsområde inte hade inneburit att renskötselrätten hade upphävts i området.

¹¹⁸ Beslut Länsstyrelsen i Norrbottens län 1972-07-12 respektive 1975-10-01 dnr. 2502161. Genom införandet av miljöbalken ersattes skyddsformen naturvårdsområde med naturreservat, jfr lag (1998:811) om införande av miljöbalken 2 §.

¹¹⁹ Domen har emellertid gett upphov till viss diskussion med tanke på att följden av hovrättens avgörande blir att renskötselrätten i denna fråga kan anses väga tyngre än äganderätten eftersom sameernas renskötselrätt skulle sträcka sig längre än markägarens rättigheter. Exempelvis har Allard funnit hovrättens avgörande överraskande med tanke på att en fastighetsägare inom samma naturreservat omfattas av miljöbalkens bestämmelser och således inte ha skulle ha laglig rätt att ägna sig åt mossplockning. Christina Allard, *Two Sides of the Coin: Rights and Duties, The Interface between Environmental Law and Saami Law Based on a Comparison with Aotearoa/New Zealand and Canada*, s. 295. Problematiken fördjupas

Resonemanget som hovrättens dom vilar på är en direkt följd av HD:s utredning i skattefällsmålet, där principen om att renskötselrätten är grundad på urminnes hävd blev förtydligat genom HD:s påpekande om att rättigheter som tillkommer samerna enligt renskötselrätten inte nödvändigtvis återspeglas i rennäringslagen.

Spiik-målet innebär således en konkretisering av innebörden av rättsinstitutet urminnes hävd genom hovrättens fastställande av samiska traditioners betydelse inom ramen av samernas renskötselrätt.

4.3 Girjas-målet

Det så kallade Girjas-målet, som för närvarande pågår i Hovrätten för Övre Norrland, rör frågan om vem som har rätt till jakt och fiske inom ett geografiskt avgränsat område motsvarande Girjas samebys året-runt-mark. Samebyn har vänt sig till domstol för att få fastställt att det är samebyn, och inte staten, som har rätten till småviltsjakt och fiske på området. Samebyn har i första hand yrkat att samebyn har ensamrätt till jakten och fisket och i andra hand att det rör sig om en med staten delad rätt. Att staten är ägare till marken är ej tvistigt.

Samebyns yrkanden om ensamrätt till jakt och fiske är grundade på urminnes hävd. Samebyn anser att ensamrätten dels följer direkt av rennäringslagen, dels följer av att samer som ursprungsfolk har nyttjat det aktuella området för renskötsel. Samebyn har dessutom åberopat den traditionella fastighetsrättsliga principen om att den som brukar ett visst område kan upparbeta rättigheter till de resurser som finns på det aktuella området. Den andra och tredje grunden visar tillbaka på samma bruk, men det rättsliga stödet är grundat på olika rättsprinciper. Enligt samerna har staten aldrig haft en egen jakt- och fiskerätt.

Staten yrkade inledningsvis att domstolen skulle avvisa samebyns talan.¹²⁰ Därefter har staten konsekvent bestridit samebyns talan, främst med hänvisning till att staten äger marken och att staten i den egenskapen har jakt- och fiskerätten på området. Staten hävdar vidare att rennäringslagen innebär en uttömmande reglering av innehållet i renskötselrätten och att samebyns medlemmar därför inte genom att jaga och fiska på området har kunnat utvidga den rätt man har genom rennäringslagen.

Tingsrätten fann det bevisat att samer hade uppehållit sig och bedrivit jakt och fiske på området under mycket lång tid och därför hade en på reglerna om urminnes hävd grundat rätt till jakt och fiske redan innan staten blev lagfaren ägare till det aktuella markområdet (1887), och som var upparbetat när 1734 års jordabalk trädde i kraft. Någon omständighet som har medfört att denna rätt därefter har upphört har enligt tingsrätten inte inträffat. Samebyn hade således framgång i sitt förstahands yrkande i första domstolsinstans.

Girjas-målet är av intresse med tanke på tingsrättens uppfattning om förhållandet mellan rättigheter grundat på urminnes hävd och rättigheter fastställda genom lagstiftning. Domen

ytterligare av att vitlav i viss mån är en kommersiell produkt och att en fastighetsägare därför kan ha ett intresse av att själv ägna sig åt mosslockning för försäljning av vitlav, se NJA 1986 s. 637. Se även TU-M-1403-07 och TU-M-1405-07 Mark- och miljödomstolen i Umeå.

¹²⁰ Gällivare tingsrätt, T 323-09 och Hovrätten för Övre Norrland, Ö 200-11.

får anses vara en bekräftelse av ett synsätt om att samernas rättigheter till territoriet inte endast kan utläsas av vad som framgår av lagstiftningen därom. Domen har överklagats och det går självklart inte att säga något om det slutliga utfallet annat än att mycket tyder på att målet så småningom kommer att prövas av Högsta domstolen.

Det finns i detta sammanhang även skäl till att särskilt uppmärksamma bakgrunden till målet: lagstiftningen kring småviltsjakten och fisket har under flera decennier varit präglad av oklarhet och oprecis lagstiftning, vilket bland annat har påpekats i fler offentliga utredningar.¹²¹ När samerna slutligen valde att vända sig till domstol hade man under lång tid protesterat mot den befintliga lagstiftningen på området och försökt få till stånd en översyn av åtminstone de delar av lagstiftningen som innebar störst oklarhet och som ledde till flest konflikter.

Det så kallade Nordmalings-målet är i detta sammanhang av begränsat intresse och redovisas därför inte här.

¹²¹ SOU 1999:25 och SOU 2005:116.

Kap 5: Samerna står ofta utanför planprocessen

Det finns flera sakförhållanden som tyder på att samisk renskötsel inte har varit en naturlig del i den offentliga plan- och utvecklingsprocessen för naturvård. Det kan finnas flera orsaker till detta. Det faller utanför uppdraget att försöka hitta förklaringar till detta. Däremot kan det vara av intresse att redovisa några sakförhållanden som ger stöd åt en sådan slutsats.

Ett konkret exempel på hur samerna inte har varit delaktiga vid planeringen av naturskyddsområden och således inte tagit del i diskussioner där nya skyddsområden har planerats, är den naturvårdsdelegation som var verksam från 1954 och framåt.¹²² Delegationen bestod av representanter från 14 olika organisationer eller myndigheter och hade till syfte att granska olika naturområden i anslutning till vattendrag eller vattenområden för att nå en överenskommelse med vattenfallsstyrelsen som företrädare för den statliga vattenkraften. Överenskommelsen rörde dels prioriteringar mellan naturskydd och exploatering för vattenkraft för konkreta naturområden, dels förfarandet vid eventuell utbyggnad i vattenkraftens intresse.¹²³ Processen visar hur samiska renskötsel fortfarande stod utanför planprocessen vid etableringen av nationalparker under 1960-talet. Svenska Samernas Riksförbund, berörde samebyar och även en sameförening gavs visserligen tillfälle att yttra sig men deras synpunkter innebar, som det framkommer i propositionen, ingen ändring i utformningen av prioriteringen av skyddsområden.

Ett annat exempel rör förhållandet mellan rennäringen och skogsbruket. På en mycket stor del av de markområden som nyttjas för renskötsel bedrivs också ett aktivt skogsbruk. Sedan det allt mer industrialiserade skogsbruket har tillkommit sedan 1960-talet har intressekonflikter med rennäringen ökat. För rennäringens och skogsbrukets företrädare har det därför varit viktigt att utveckla samarbetsformer och särskilda samråd. Under början av 1970-talet hade omfattande kalhyggen och så kallade hyggesplöjningar tillämpats inom skogsbruket vilket både var problematiskt ur naturvårdssynvinkel och ur rennäringens perspektiv. I regeringens proposition med förslag om 1974 års naturvårdslag behandlades sådana frågor ingående. Det framgår av propositionen att det moderna skogsbruket hade en rad negativa följder för rennäringen och att samrådet mellan skogsbruket och de renskötslande samerna mot den bakgrunden borde intensifieras.¹²⁴ Särskilt besvärlig för rennäringen var de omfattande hyggesplöjningarna. Domänverket ansåg att metoden skulle användas i hela Norrland och i övre delarna av Dalarna, medan en rad andra remissinstanser (bland annat 6 statliga myndigheter) ansåg att hyggesplöjningar skulle begränsas till inre delar av Norrland, alltså just det området där intressekonflikten med rennäringen var tydligast.¹²⁵ Det kan finnas flera skäl till detta men det förefaller som rennäringens synpunkter inte har vägt särskilt tungt i sammanhanget. Svenska Samernas Riksförbund anser att den rapport som är utgångspunkt för propositionens övervägande i dessa frågor, är ytlig och missvisande i redovisningen av förhållandet skogsbruk/rennäring.

¹²² Svenska Samernas Riksförbund bildades 1950.

¹²³ Prop. 1962:126, bilaga A, s 31f.

¹²⁴ Prop. 1974:166 s 74 och 79.

¹²⁵ Prop. 1974:166 s 77.

Lantbruksstyrelsen preciserar att framtida undersökningar ”måste baseras på samernas kunskaper och erfarenheter om renarnas beteende och renbetestillgångarna.”¹²⁶

Ett tredje exempel rör frågan om täktreglering. I 1964 års naturvårdslag fanns bestämmelser om täktreglering. 1970 års naturvårdskommitté lämnade förslag om en utvidgning av täktregleringen till att omfatta också jord, torv och därmed jämförliga nyttigheter. Naturvårdsverket ansåg att den föreslagna utvidgningen var mycket angelägen. Lantbruksstyrelsen föreslog under åberopande av en skrivelse från Svenska Samernas Riksförbund att renlavstillgångarna borde skyddas och att även av täkt av renlav därför borde omfattas av tillståndstvång enligt 18 § naturvårdslagen. Lantbruksstyrelsen hänvisade till en utredning av vilken det framgick att renlavstäkt inte kunde anses omfattas av allemansrätten¹²⁷ samt att tillfredställande rättsligt skydd mot plockning av renlav endast fanns på de marker där renskötsel fick bedrivas året runt.¹²⁸ Departementschefen avvisade förslaget med motiveringen att naturvårdslagens bestämmelser om naturreservat och det nya institutet naturvårdsområde erbjöd möjligheter för skydd av renlavsområden utifrån rennäringens intressen. Departementschefen anförde i övrigt att allemansrätten inte torde omfatta rätt att tillägna sig renlav och att renlav på året-runt-markerna inte ens av markägaren fick avlägsnas i sådan omfattning att kunde leda till avsevärd olägenhet för renskötseln.¹²⁹

Ett annat exempel på att samerna står utanför planprocessen är 1988 års naturvårdsutredning. För utredningen var frågan om samernas rättigheter i nationalparker så central att man gjorde en egen studie beträffande detta.¹³⁰ Samtidigt blev frågan om samernas rättigheter i nationalparker föremål för ett eget kapitel i utredningens betänkande. Trots detta fanns det ingen samisk representation i utredningen. Regeringens efterföljande proposition, varigenom bestämmelsen om hänsynen till samiska rättigheter (6 § naturvårdslagen) föreslogs upphävd, överlämnades inte till samiska organisationer för inhämtande av yttranden. Företrädare för det samiska samhället var således undanhållna från möjligheten att lämna synpunkter på förslaget.

Ytterligare ett exempel på detta förhållande är de ändringar som regeringen lät göra i rennäringförordningen som innebar omfattande ändringar vad rätten till småviltjakt.¹³¹ Även i detta sammanhang genomfördes lagstiftningsarbetet helt utan rättighetshavarnas vetskap.

Samerättsutredningen (1981 – 1991) konstaterade i sitt huvudbetänkande att samerna inte var representerade i sammanhang där för dem viktiga frågor var under utredning eller planering och föreslog därför inrättandet av ett särskilt samordningskansli för samefrågor inom regeringskansliet där ”lagförslag, propositioner, kommittédirektiv etc. inom

¹²⁶ Prop. 1974:166 s 79.

¹²⁷ Jfr NJA 1986 s 637.

¹²⁸ Prop.1974:166 s 52 – 53.

¹²⁹ Prop.1974:166 s 100 – 101.

¹³⁰ SOU 1990:39, bilaga 5, s 369ff.

¹³¹ Prop. 1992/93:32 s 131ff.

förhållandevis vida område inom regeringskansliet granskas av tjänstemän som kan göra bedömningar utifrån samiska utgångspunkter”.¹³²

Det viktiga i detta sammanhang är att ha en grundläggande förståelse för att oklara rättsregler i kombination med ändrade rättigheter och bristande kommunikation, ofta leder till intressekonflikter och därmed en risk för rättsliga konflikter.

Det finns emellertid grund till att tro att mycket har ändrats vad gäller samernas delaktighet i nu pågående planprocesser. Ur ett planeringsperspektiv är det givetvis av stor betydelse att samerna medverkar i planprocesserna, dels för råda bot på den kunskapsbrist som tidigare har rått på området, dels för minimera risken för intressekonflikter och konflikter. Ur ett rättighetsperspektiv är ett sådant deltagande en rätt samerna har som urfolk.

¹³² SOU 1989:41 s 309.

Kap 6: Sammanfattning - nationalparker

Vad gäller frågan om rätten att föreskriva om begränsningar i renskötselrätten så ska den närmare behandlas här. 1971 års rennäringslag har, enligt min uppfattning, inte haft någon avgörande betydelse för den frågan. Visserligen innebar 1971 års rennäringslag att principen om att i renbeteslagstiftningen hänvisa till bestämmelser i naturvårdslagstiftningen beträffande rennäringens rättigheter inom nationalparker upphörde, men detta innebar inte i sig ändringar i befogenheten att föreskriva om begränsningar i renskötselrätten.

Däremot kom 1991 års naturvårdslagstiftning att innebära viktiga ändringar eftersom den rättsordning som tidigare hade gällt, nämligen att samernas rättigheter i nationalparker säkerställdes genom särskilda bestämmelser i naturvårdslagstiftningen, då ersattes med en annan rättsordning genom vilken Naturvårdsverket gavs befogenhet att utfärda föreskrifter enligt vad som ansågs vara nödvändigt med tanke på naturvårdens behov och där intrång i samernas rättigheter skulle ersättas ekonomiskt. I samband med denna ändring klargjorde lagstiftaren emellertid inte fullt ut vilka regler som skulle tillämpas vid ersättning. Ett annat problem var att det inte gavs några anvisningar för när skyldighet att utge ersättning skulle anses ha uppstått.

År 1993 infördes en ny bestämmelse i rennäringslagen som innebar att renskötseln ska bedrivas med hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen enligt de föreskrifter som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har meddelat. Av bestämmelsen framgår att föreskrifterna inte får vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Mot bakgrund av vad som ovan framförts utgör 1991, och i viss mån 1993, viktiga brytpunkter för frågan om rätten att meddela föreskrifter för nationalparker. Frågan om förfarandet för att föreskriva om begränsningar av renskötselrätten under respektive lagstiftningsperiod har diskuterats i den löpande texten. I det följande ska frågan om rättsverkan av föreskrifter meddelade under de olika perioderna diskuteras.

6.1 Föreskrifter

6.1.1 Föreskrifter före 1991

Möjligheten att meddela föreskrifter för nationalparker som inskränker samernas renskötselrätt var begränsade till de undantag som till olika tider har framgått av 6 § i lag angående nationalparker/naturskyddslagen/naturvårdslagen.

Föreskrifter som har utfärdats före 1991 års ändringar i naturvårdslagen och som begränsar samernas rättigheter utöver vad som var reglerad i bestämmelsen i 6 § i ovannämnda lagar utgör en nullitet. Ifall sådana föreskrifter fortfarande finns bör de snarast revideras och ersättas med nya föreskrifter som har stöd i nuvarande bestämmelser i miljöbalken.

Vad gäller frågan om huruvida samebyar (eller andra rättighetshavare) kan rikta ersättningskrav mot Naturvårdsverket utifrån den situation som har beskrivits ovan, är utgångspunkten att frågan är oreglerad. Huruvida ett sådant ersättningskrav ska avvisas eller kan prövas i sak är upp till domstolarna att avgöra.

6.1.2 Föreskrifter meddelade under perioden 1991 - 1993

Efter 1991 års ändringar av naturvårdslagen kan Naturvårdsverket meddela föreskrifter för nationalparkerna som innebär begränsningar av samernas renskötselrätt. Det finns ingen grund att närmare diskutera lagstiftarens inställning vad gäller frågan om befogenhet att meddela sådana föreskrifter. Däremot är det av intresse att försöka klargöra rättsliga följder av föreskrifter som innebär begränsningar av samernas renskötselrätt.

Skälet för att upphäva den tidigare bestämmelsen är, enligt lagstiftaren, att det genom tillkomsten av 1971 års rennäringslag finns möjlighet att kompensera rättighetshavarna ekonomiskt ifall föreskrifterna innebär att renskötselrätten "väsentligt försvåras". I förarbetena ges ingen närmare definition eller diskussion av begreppet. Som utgångspunkt kan vi alltså konstatera att samerna var tvungna att acceptera föreskrifter som kunde innebära att utövande av renskötselrätten *försvåras* utan att rätt till kompensation förelåg, men däremot skulle ha rätt till ekonomisk kompensation ifall föreskrifterna innebar att renskötselrätten *väsentligt försvåras*. Detta skulle enligt lagstiftaren uppnås genom att ersättningsbestämmelser motsvarande bestämmelserna i 28 § rennäringslagen skulle införas i naturvårdslagen. Tillämpningen av 28 § rennäringslagen förutsätter emellertid att ett beslut om upphävande av renskötselrätt (eller del av renskötselrätten) har fattats enligt 26 § rennäringslagen.¹³³

Av följande skäl är det emellertid svårt att åstadkomma relevanta bedömningar vad gäller de rättsliga följderna av föreskrifter som påverkar samernas renskötselrätt:

- Vad som avses med begreppet "väsentligt försvåras" har inte klarlagts.
- En bestämmelse om ersättning motsvarande 28 § rennäringslagen blev aldrig i införd naturvårdslagen.
- I 28 § rennäringslagen talas om ersättning för "skada eller olägenhet" alltså en annan tröskel än "väsentligt försvåras".
- Ett upphävande av renskötselrätt är ett krångligt förfarande som per automatik medför ersättningsskyldighet och därför sällan eller aldrig tillämpas.¹³⁴

Rättsliga oklarheter som dessa innebär dels att blir svårt för Naturvårdsverket att få en klar uppfattning om eventuella ekonomiska följder av meddelade föreskrifter som påverkar samernas renskötselrätt, dels att blir svårt att förutse framtida rättsliga följder av de bedömningar man gör i samband med utfärdandet och kungörande av föreskrifter som påverkar samernas renskötselrätt.

Av samma skäl är det mycket svårt att besvara frågan om det rättsliga utfallet av eventuella, i efterhand framförda, krav om ekonomisk ersättning. Min bedömning är att den rättsliga regleringen av frågan erbjuder så stor osäkerhet kring vad lagstiftaren egentlig ansåg skulle utgöra en acceptabel olägenhet, att det inte är osannolikt att frågan prövas av domstol ifall efterhandskrav om ekonomisk ersättning resas.

¹³³ I sin argumentation för den nya rättsordningen hänvisar lagstiftaren också till 26 § rennäringslagen, prop. 1990/91:90 s 409.

¹³⁴ Renskötselrätt har med stöd av 26 § upphävts vid två tillfällen, SOU 1989:41 s 209.

6.1.3 Föreskrifter efter 1993

1993 års ändringar i rennäringslagen innebar bland annat införandet av § 65 a. Paragrafen innebar ett förtydligande om att renskötsel skulle bedrivas med hänsyn till bland annat naturvården enligt de föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Det viktiga i sammanhanget är det förtydligande som bestämmelsen innebär beträffande hur ingripande föreskrifterna får vara. Det klargörs nu att föreskrifterna inte får vara "så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras". Därmed var tröskeln för vad rennäringslagen är tvungna att acceptera fastställd och den osäkerhet som uppstått efter 1991 ändringar i naturvårdslagen i just den frågan har avklarats.

I och med denna ändring i rennäringslagen kom den princip som lagstiftaren hade slagit fast som grund för 1991 års beslut om upphävande av 6 § naturvårdslagen, om att rättighetshavarna (samerna) skulle ersättas ekonomiskt för "skada och olägenhet" vid beslut om föreskrifter för nationalparker, i praktiken att mista mycket av sin betydelse.

6.2 Rättsverkan av avtal mellan Naturvårdsverket och samebyar

Ett särskilt problem i förhållandet mellan samisk renskötsel och naturvårdens intressen rör frågan om vilka möjligheter som föreligger för Naturvårdsverket att ingå avtal med samebyar om deras nyttjande av de betesområden som ingår i en nationalpark. Problemen i detta sammanhang rör dels frågan om vad sådana avtal kan omfatta, dels frågan om vilken rättskraft sådana avtal har.

Som tidigare har redovisats ansåg lagstiftaren att 1971 års rennäringslag innebar att det förelåg rättsliga förutsättningar för upphävandet av 6 § naturvårdslagen. Det bärande argumentet var att 1971 års rennäringslag innehöll en bestämmelse (26 §) som gav möjlighet till upphävande av renskötselrätt för visst markområde, exempelvis för att bevara ett område som nationalpark. Av 26 § rennäringslagen framgick (under perioden 1971 – 1993) att regeringen kunde förordna om upphävande renskötselrätt eller del av renskötselrätt för visst markområde när område behövdes för ändamål som avsågs i 2 kap expropriationslagen eller för annat ändamål av väsentlig betydelse från allmän synpunkt. Samerna har alltså inte själv befogenhet att upphäva den rätt till renskötsel som enligt rennäringslagen tillkommer dem. Det gäller också för rättigheter som ingår i renskötselrätten. Mot denna bakgrund uppstår frågan om vad en sameby har befogenhet att ingå avtal om beträffande deras renskötsel. Kan en sameby exempelvis ingå avtal om att avstå från renskötsel för ett visst område.?

Vid motiveringen av utformningen av 26 § rennäringslagen förde departementschefen ett resonemang om huruvida ett upphävande av renskötselrätt endast skulle kunna ske utifrån expropriationslagens bestämmelser. I det sammanhanget anfördes följande:

"Ett annat skäl som talar för att göra ändamålsbeskrivningen något mer tänjbar än enligt expropriationslagen är att de renskötande samerna enligt renbeteslagen inte har rätt att överlåta sin rätt eller upplåta rättighet som ingår i

renskötselrätten och inte heller med bindande verkan kan träffa avtal om att avstå från rätten till renskötsel.”¹³⁵

Jordbruksutskottet konstaterade i samband med sin behandling av propositionen följande:

”Vad därefter beträffar frågan om upphävande av renskötselrätten för område som är väsentligen utan betydelse för renskötseln vill utskottet till en början framhålla att de renskötande samerna inte med bindande verkan kan träffa avtal om att avstå från rätten till renskötsel.”¹³⁶

Utskottet återkom vid senar tillfälle till frågan och konstaterade också då ”att samerna inte kan träffa avtal om avstående av renskötselrätten”.¹³⁷

Frågan diskuteras också av lagrådet som konstaterade:

”...att samerna i princip saknar dispositionsfrihet över renskötselrätten, vilket innebär att även om de är beredda att avstå från utövning av renskötselrätten på viss mark de saknar möjlighet att med bindande verkan träffa avtal därom.”¹³⁸

Det rättsförhållande som beskrivs ovan är det som gällde vid införande av 1971 års rennäringslag. Bedömningarna av gällande rätt görs alltså med underförstådd hänvisning till vad som framgår av 1928 års lag, men detta rättsförhållande var aldrig aktuellt att ändra i samband med införandet av 1971 års renbeteslag.¹³⁹

Rättsläget har inte ändrats efter detta. I samband med 1993 års ändringar i 26 § rennäringslagen (som inte rör nu aktuell fråga) anförde departementschefen att det i praxis utvecklats ett alternativ till formellt upphävande av renskötselrätten där exploatörer efter ett intrång i betesrätten eller renskötselrätten ersätter samebyar för det merarbete som intrånget orsakar för samebyn. Det påminns i sammanhanget att sådana frivilliga uppgörelser inte påverkar renskötselrätten som sådan.¹⁴⁰

Min bedömning är mot denna bakgrund att samebyar inte kan ingå avtal om att avstå från renskötselrätt för visst område. Om en sameby ändå ingår ett sådant avtal är avtalet inte bindande.

Frågan är då om det kan tänkas vissa undantag från detta. Enligt 10 § rennäringslagen kan en sameby förvärva rättigheter och åta sig skyldigheter och ska därutöver företräda

¹³⁵ Prop. 1971:51 s 128. I citatet hänvisas till 1928 års renbeteslag.

¹³⁶ JoU 1971:37 s. 43.

¹³⁷ JoU 1971:37 s 44.

¹³⁸ Prop. 1971:51 s 267.

¹³⁹ Se prop. 1992/93:32 s 94 – 96 för beskrivning av samma rättsförhållande enligt 1971 års lag.

¹⁴⁰ Prop. 1992/93:32 bil 2 s. 96.

medlemmarna i frågor som rör renskötselrätten eller medlemmarnas gemensamma intressen inom rennäringen i övrigt. Bestämmelsen tillkom i 1971 års lagstiftning och antyder, i jämförelse med tidigare lagstiftning, att lagstiftaren önskade att ålägga samebyn som juridisk person ett tydligare ansvar. Frågan är således hur långt ett sådant ansvarsförhållande kan sträcka sig.

I förarbetena framgår att en samebys huvudsakliga ändamål ska vara att genom samverkan mellan alla byns medlemmar få till stånd "ett rationellt utnyttjande av betesmarker och tillgänglig arbetskraft med ett minimum av skada för tredje man."¹⁴¹ Lagstiftaren redogör inte närmare för frågan om en samebys rättskapacitet vad gäller att iklä sig rättigheter och skyldigheter, men anför att det föreligger ett praktiskt behov av att en sameby ska kunna bevaka medlemmarnas gemensamma intressen i frågor som inte direkt gäller den kollektiva bedrivna renskötseln. Som exempel på detta nämns att det vore av värde för de enskilda medlemmarna om samebys gavs rätt att föra talan i ärenden angående rättigheter av individuell natur såsom i fråga om jakt och fiske.

Det förefaller tveksamt att formuleringen "att föra talan" skulle innebära en rätt att ingå avtal, exempelvis om jakt och fiske. En extensiv tolkning av formuleringen kan möjligen leda till en slutsats om att en sameby kan ingå avtal som innebär en begränsning av medlemmarnas jakt och fiskerätt, men det får anses osäkert om det skulle visa sig hållbart vid en rättslig prövning.

Ytterligare ett förhållande talar starkt emot att en sameby kan ingå avtal om begränsningar av medlemmarnas jakt- och fiskerätt; nämligen det att lagstiftarens så tydligt har klarlagt att samerna saknar dispositionsrätt över renskötselrätten och rättigheter som ingår i renskötselrätten. Givet lagstiftarens klagande kring detta vore det mycket motsägelsefullt att ge en sameby (som består av just samer) dispositionsrätt som skulle innebära rätt att ingå avtal om begränsningar i medlemmarnas jakt- och fiskerätt.

Min bedömning är således att samebyar saknar möjlighet att ingå avtal som innebär begränsningar av renskötselrätten eller av någon rättigheter som ingår i renskötselrätten.

Det bör i detta sammanhang även uppmärksammas att det kan finnas samer med särskilda rättigheter till fiske som inte är medlemmar i samebyar och som således inte omfattas av eventuella avtal ingångna mellan Naturvårdsverket och samebyar.¹⁴²

6.3 Padjelanta nationalpark

Den ändring som lagstiftaren 1991 införde i naturvårdslagen var allmän, det vill säga att den nya rättsordningen skulle gälla för nationalparkerna i allmänhet. Det samma gäller givetvis den ändring i rennärlagslagen som lagstiftarens genomförde 1993 beträffande rennäringens skyldigheter att bedriva renskötsel med hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen enligt de föreskrifter som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har meddelat.

¹⁴¹ Prop. 1971:51 s 160.

¹⁴² Prop. 1971:51 s 59 och 170, SOU 1990:91 s 177 – 196.

Min bedömning är att det trots dessa nya bestämmelser är högst tveksamt att den nya rättsordningen omfattar Padjelanta nationalpark. Detta har sin bakgrund i att riksdagen, väl medveten om motsättningarna mellan samernas rättigheter och naturvårdens behov, fastställde principerna för föreskrifterna för nationalparken i överensstämmelse med samernas då pågående nyttjande av området. Detta utgör således förutsättningarna för bildandet av Padjelanta nationalpark och det rättsförhållandet kan, i min uppfattning, bara ändras genom ett nytt riksdagsbeslut om detta.

Kap 7: Frågan om samernas rättigheter i naturreservat enligt naturvårdslagstiftningen

7.1 1952 års naturskyddslag

Naturreservat har sin bakgrund i det som tidigare kallades naturparker. Förslaget om att inrätta särskilda naturparker presenterades av 1946 års Naturskyddsutredning. Förslaget tog sin utgångspunkt i ett förslag som tidigare hade presenterats i betänkande från den så kallade Fritidsutredningen, vilken hade lämnat förslag om inrättande av fritidsreservat "i syfte att underlätta och trygga möjligheterna för den icke jordägande befolkningen att idka friluftsliv".¹⁴³ Fritidsutredningens förslag "motiverades icke så mycket av hänsyn till naturens behov att skyddas mot onödiga, störande intrång som av allmänhetens behov att äga tillgång till lämplig natur för vistelse under fritiden".¹⁴⁴ Naturskyddsutredningen tog upp förslaget om så kallade fritidsreservat men kallade sådana områden för naturparker.¹⁴⁵ Till skillnad från nationalparkerna skulle naturparkerna vara lättillgängliga områden som skulle bevaras öppna för allmänheten, där allmänheten skulle kunna "njuta av naturens skönhet och söka omväxling och rekreation efter sin vistelse i tätorterna".¹⁴⁶ För dessa områden var naturskyddet således inte ett självändamål utan det var det bakomliggande syftet som skänkte naturskyddssträvandet dess berättigande. Detta benämns av utredningen som "det sociala naturskyddet".¹⁴⁷ Enlig 12 § i lagen kan områden som på grund av sin egen eller omgivningens beskaffenhet är av väsentlig betydelse för befolkningens umgänge med naturen fridlysas.

Beslut om fridlysning av område till naturpark skulle fattas av länsstyrelsen vilken även skulle meddela de särskilda bestämmelser som skulle gälla för området (§ 13).

Av 14 § naturskyddslagen framgår att fridlysning av område som naturpark ej fick ske utan ägarens samtyck med mindre området blivit i fastställd plan enligt byggnadslagen avsatt som naturpark. Huvudregeln var således att beslut om fridlysning av område för naturpark skulle ske med ägarens samtycke. Detta antogs vara det allt vanligaste förfarande eftersom fridlysning av område för naturpark "endast obetydligt inverka på möjligheterna att nyttja fastigheten".¹⁴⁸ Av samma skäl ansåg såväl naturskyddsutredningen såväl som regeringen att något krav på samtycke från andra rättighetshavare än ägaren inte behöver ställas.

"I allmänhet torde man nämligen kunna räkna med att brukningen av en fridlyst fastighet kommer att kunna fortgå tämligen ostört samt att följaktligen

¹⁴³ SOU 1938:45 s 100.

¹⁴⁴ SOU 1951:5 s 107.

¹⁴⁵ I den efterföljande propositionen använder departementschefen vid flera tillfällen termen "fritidsreservat", se exempelvis prop. 1952:188 s. 55.

¹⁴⁶ SOU 1951:5 s 77.

¹⁴⁷ SOU 1951:5 s 108.

¹⁴⁸ Prop. 1952:188 s 57.

nyttjanderätts- och servitutshavare ej komma att lida något mera väsentligt intrång."¹⁴⁹

Därutöver framgår att sakägare har rätt att göra anspråk på ersättning eller att kräva att fastigheten inlöses vid beslut om fridlysning av naturpark i likhet med man har vid beslut om fridlysning av naturminne.¹⁵⁰ I regeringens proposition hänvisas därför till vad som säges i motiveringen för eventuell ersättning vid beslut om fridlysning av naturminne. Där framgår att fridlysning (som naturminne) regelmässigt föranledde vissa olägenheter för markägaren och andra rättighetshavare med avseende på fastigheten.

"Ersättning bör i princip utgå för detta intrång."¹⁵¹

Någon mera omfattande diskussion av andra rättsinnehavares intressen föreligger inte i anslutning till naturskyddslagens bestämmelser om naturparker. Förslaget fick i övrigt ett positivt mottagande och motsvarar i huvudsak det vi idag benämner som naturreservat.¹⁵²

Med tanke på att länsstyrelsen var den myndighet som handhade ärenden om fridlysning av naturminnen och avgöranden enligt då gällande byggnadslagen ansågs det lämpligt att länsstyrelsen blev anförtrodd frågor om fridlysning av naturparker. Enligt 16 § skulle länsstyrelsen i samband med beslut om inrättande av naturpark ange grunderna för fridlysningen. Enligt samma bestämmelse gavs länsstyrelsen befogenhet att meddela de särskilda bestämmelser som ansågs erforderliga för att säkerställa syftet med fridlysningen. I motiveringen för denna ordning anförde Naturskyddsutredningen följande:

"I detta avseende föreligger i fråga om naturparker, såsom tidigare erinrats, behov av bestämmelser ur två, delvis mot varandra stridande intressesynpunkter. Dels måste nämligen ett till naturpark avsatt område skyddas mot åtgärder från rättsägarnas sida, genom vilka områdets användning för det med fridlysningen avsedda ändamålet hindras eller försvåras. Det kan alltså erfordras förbud till exempel mot stängsel, varigenom allmänhetens hindras tillträde, mot försäljning av mark till tomter, mot uppförande av sportstugor. Dels måste området skyddas mot olämpliga åtgärder av den allmänhet, som där skall söka sin rekreation."¹⁵³

Syftet med naturpark var, som framgått, inte primärt att skydda ett visst naturområde utifrån områdets specifika naturvärden, exempelvis ur en vetenskaplig synvinkel, utan utifrån befolkningens rekreationsbehov. Områden som kunde komma i fråga var således sådana som var belägna i omedelbar närhet till befolkningscentra eller åtminstone områden där det fanns en viss befolkningsmängd. Mot den bakgrunden diskuteras inte frågan om möjliga motsättningar mellan institutet naturpark och samisk renskötsel, vare sig i naturskyddsutredningens betänkande eller i regeringens proposition.

¹⁴⁹ Prop. 1952:188 s 57.

¹⁵⁰ Prop. 1952:188 s 58.

¹⁵¹ Prop. 1952:188 s 44.

¹⁵² Jfr prop. 1952:188 s 49 ff, och 3LU 1952:28 rskr. 413.

¹⁵³ SOU 1951:5 s 110.

7.2 1964 års naturvårdslag

När 1960 års Naturvårdsutredning utredde frågan om Sveriges framtida naturvårdspolitik konstaterade man att naturvården led av många allvarliga brister och att ett betydande reformarbete därför var ofrånkomligt.¹⁵⁴

Bland annat ansåg man att rekreationsintresset måste ges ett betydligt större utrymme i samhällets naturvårdspolitik.¹⁵⁵ Det viktigaste sättet att åstadkomma detta var genom att kraftigt utöka antalet naturskyddsområden utifrån *den sociala naturvårdens behov*. I sin genomgång av antalet naturskyddsobjekt

som tillkommit i detta syfte konstaterar utredningen att det under perioden 1952 – 1962 hade avsatts endast åtta områden som naturparker. Samtliga av dessa var i södra Sverige. Utredningen ansåg att detta var alldeles för få i förhållande till det behov som förelåg. Man föreslog därför omfattande ändringar i naturskyddslagens bestämmelser för att åstadkomma större smidighet i förfarandet vid beslut i denna typ av ärenden.

Enligt utredningens uppfattning förestod mycket omfattande uppgifter för samhället på naturvårds område varför naturvårdslagen borde innehålla effektiva rättsmedel för att uppnå detta syfte.

Vid sin granskning av den dåvarande tillgången av naturområden fann utredningen, att den gällande lagstiftningens intentioner omsatts i praktiken på ett föga systematiskt sätt. En granskning av det dåvarande områdesbeståndet hade gav resultatet, att det inte fanns något strängt samband mellan ett områdes rubricering, dess fysiska beskaffenhet och huvudmotivet för dess skydd. Mot den bakgrunden fann utredningen att det förelåg goda skäl för att ompröva de gällande institutens utformning.

Enligt 6 § i utredningens förslag skulle områden "som på grund av naturens eller kulturmiljöns beskaffenhet företer en särskilt värdefull landskapsbild eller som är av särskild betydelse för friluftslivet eller för kändedomen om landets natur" avsättas till naturreservat. Det nya institutet naturreservat skulle därmed ersätta såväl naturpark och i viss mån även naturminne enligt tidigare lagstiftning rätt.

Enligt utredningens bedömningar borde institutet naturreservat i framtiden komma till användning i ett mycket stort antal fall. Det var därför angeläget att regelverket skulle utformas enkelt och effektivt: utredningen ansåg att det inte var lämpligt att bibehålla vare sig villkoret om ägarens samtycke eller det alternativa villkoret att området blivit i fastställd plan enligt byggnadslagen avsatt för det avsedda ändamålet.

Detta innebar en kraftig skärpning av naturvårdens rättsmedel men framstod, enligt utredningen, "som en naturlig följd av utvecklingen". Om detta anförde utredningens följande:

"Vad först beträffar den viktiga frågan om markägarens rätt får utredningen hänvisa till sin tidigare deklarerade ståndpunkt att detta spørsmål i princip bör behandlas som en

¹⁵⁴ SOU 1962:36 s 167.

¹⁵⁵ SOU 1962:36 s 437.

ersättningsfråga. Vad beträffar villkoret om överensstämmelse med fast ställd plan enligt byggnadslagen hänvisar utredningen till det tidigare kommenterade förhållandet att det praktiskt taget helt saknas sådana planer, som är av något intresse i detta sammanhang och att detta förhållande får förklaras av att det i regel faller utanför vederbörande kommuns möjligheter att åta sig de ekonomiska förpliktelser som följer av en fastställelse i nu berörda hänseende. Det har slutligen förefallit utredningen orimligt att vidare uppehålla specialvillkor för de sociala naturvårdssträvandena, som icke finns för de kulturella, mot bakgrunden av att de två syftena i praktiken ofta sammanfaller."¹⁵⁶

Utredningen preciserade dock att det vid bildande av naturreservat alltid i första hand skulle eftersträvas att få till stånd frivilliga överenskommelser med markägarna.

Frågan om så kallad personalservitut, det vill säga servitut till förmån för person, utan endast servitut till förmån för fastighet eller därmed jämförlig egendom, så kallad realservitut diskuteras i förbigående i utredningen, men man anser inte att det skulle vara aktuellt att införa något nytt servitutsinstitut i svensk rätt.

Frågan om hur ingripande avsättande av ett markområde till naturreservat kunde vara diskuterades bara kortfattat av utredningen, och då framför allt frågan om expropriation. Om detta anförde utredningen följande:

"I det stora flertalet fall, där bildande av naturreservat aktualiseras, kommer enligt utredningens mening något behov av expropriation icke att finnas. I första hand bör tillgripas frivilliga avtal om vissa inskränkningar i markutnyttjandet och om detta ej leder till resultat tillämpning av naturvårdslagens bestämmelser i ämnet. Utredningen anser sig dock icke helt kunna frångå expropriationsmöjligheten betydelse. Det kan mycket väl tänkas fall, låt vara sällsynta, där det redan från början står klart att bestämmelserna för området utnyttjande och vård blir så ingripande, att ett mycket begränsat utrymme skulle finnas kvar för markägarens förfogande. Denne kanske icke är bosatt i orten och saknar intresse av att stå kvar som formell markägare. Om i ett dylikt fall förhandlingar om förvärf icke leder till resultat synes expropriation vara lämplig. På dessa grunder har utredningen funnit skäl föreslå, att de särskilda bestämmelserna om expropriation utvidgas att omfatta även naturreservat. [] I enlighet härmed har utarbetats förslag till ändring av expropriationslagen."¹⁵⁷

Utredningens förslag beträffande naturreservat kom emellertid på vissa punkter att ändras av regeringen. Regeringen ansåg att grunden för ett beslut om inrätta ett naturreservat skulle anges i beslutet. Därutöver förordade regeringen att beslutet skulle ges rättsligt innehåll genom att inskränkningar i markägarens och andra sakägares förfoganderätt som skulle gälla efter ett beslut om att inrätta ett naturreservat, skulle framgå av bestämmelsen. Regeringens förslag, som även godkändes av riksdagen var i detta sammanhang följande:

"I beslut om bildande av naturreservat skall angivas grunden för beslutet samt föreskrivas de inskränkningar i rätt att förfoga över fastighet som finnas nödiga för att trygga ändamålet med reservatet, såsom förbud mot bebyggelse, uppförande av

¹⁵⁶ SOU 1962:36 s 201.

¹⁵⁷ SOU 1962:36 s 203.

stängsel, täktverksamhet, uppodling, dikning, plantering, avverkning, jakt, fiske och användning av bekämpningsmedel.

Finnes sedermera att ny grund bör gälla för reservatet eller att ytterligare inskränkningar erfordras, äger länsstyrelsen meddela härav påkallat beslut.”¹⁵⁸

Frågan om *pågående markanvändning* togs inte närmare upp av 1960 års Naturvårdsutredning. Dock framförde utredningen helt allmänt i anslutning till frågan om expropriation att ”säkerställandet av ett naturområde i första hand [bör] betraktas som en förhandlingsfråga om ett modifierat utnyttjande av området”.¹⁵⁹ Det avgörande skulle vara att syftet med naturområdet¹⁶⁰ inte äventyrades av pågående markanvändning. Exempelvis ansåg man det önskvärt att pågående markanvändning som jordbruk och skogsbruk fortsatte efter ett eventuellt beslut om naturreservat.¹⁶¹

Länsstyrelsen skulle även fortsättningsvis vara den myndighet som skulle fatta beslut om inrättande av naturreservat och som hade befogenhet att meddela de särskilda föreskrifter som ansåg nödvändiga för trygga ändamålet med naturreservatet (10 §). Länsstyrelsen hade också befogenhet att upphäva ett beslut om inrättande av naturreservat liksom att vid synnerliga skäl fatta beslut om undantag från meddelade reservatsföreskrifter (12 §).

Utredningens förslag var att regeringen skulle kunna förorda att vårderna och förvaltningen av naturreservat helt eller delvis skulle ”omhänderhavas” av myndighet (7 § tredje stycket). Detta fanns inte med i regeringens proposition.

Eftersom instrumentet naturreservat framför allt motiverades utifrån den sociala naturvårdens behov och sådana behov främst förelåg i ”södra och mellersta Sveriges tätbefolkade regioner”¹⁶² aktualiserades heller inte vid detta tillfälle frågan om samernas markrättigheter i sammanhanget. Vare sig Naturvårdsutredningen eller den efterföljande propositionen berör således samernas markrättigheter i förhållande till förslagen om nya bestämmelser om naturreservat. Av den orsaken föreligger heller inget stöd i förarbetena för eventuella undantag från föreskrifterna för samernas pågående markutnyttjande. I propositionen redovisas däremot följande exempel på tänkbara undantag från föreskrifterna; dikning, anläggning av skogsbilvägar samt uppförande av vissa byggnader för jordbruket och skogsskötseln.¹⁶³ Därutöver stod det länsstyrelsen fritt att i *föreskrifterna* för varje naturreservat ta erforderliga hänsyn till pågående markanvändning exempelvis i form av renskötsel.

Ett för samiska intressen påtagligt problem var att paragrafen slutligen utformades på ett sätt som innebar att de i bestämmelsen redovisade exemplen på verksamheter som fick

¹⁵⁸ 3LU 1964:41 rskr. 371 (8 §).

¹⁵⁹ SOU 1962:36 s 155.

¹⁶⁰ Utredningen för diskussionen under rubriken *Allmänna riktlinjer för tillskapande av naturområden*, men de aktuella resonemangen kan hänföras till instrumentet naturreservat. Se härom i SOU 1962:36 s. 153 ff.

¹⁶¹ SOU 1962:36 s 155.

¹⁶² SOU 1962:36 s 154.

¹⁶³ Prop. 1964:148 s 41.

inskränkas, till viss grad sammanföll med de verksamheter som samerna enligt då gällande renbeteslag hade rätt att utöva inom de i renbeteslagen angivna områden. Enligt 8 § naturvårdslagen skulle vid bildandet av naturreservat sådana förbud mot bland annat bebyggelse, uppförande av stängsel, täktverksamhet, avverkning, jakt och fiske som ansågs nödvändiga för att trygga ändamålet med reservatet, föreskrivas.¹⁶⁴ Länsstyrelsen skulle emellertid inte vara bunden av de i lagen nämnda rättsinskränkningar, utan dessa anfördes som aktuella exempel på inskränkningar.¹⁶⁵ Föreskrifterna för beslutade naturreservat skulle i princip vara utan möjlighet till dispens, men departementschefen konstaterade att lagen gav utrymme för att vid behov utforma reservatsföreskrifterna som ett förbud att handla utan länsstyrelsens tillstånd.¹⁶⁶

Förutom inskränkningar i markägarens förfoganderätt skulle denne dessutom enligt 9 § i naturskyddslagen tåla vissa åtgärder i form av anläggande av vägar, parkeringsplatser, vandringsleder, raststugor, tältplatser, badplatser, sanitära inrättningar samt gallring, röjning slätter, plantering, avspärning och dylikt. I bestämmelsen sägs inget om *andra* rättsinnehavare till marken.

7.3 1974 års naturvårdslagstiftning

När 1960 års Naturvårdsutredning utredde frågan om Sveriges framtida naturvårdspolitik konstaterade man att naturvården led av många allvarliga brister och att ett betydande reformarbete därför var ofrånkomligt.

1970 års Naturvårdskommitté, som hade ett särskilt uppdrag beträffande frågor om strandskydd, landskapsvård och förvaltning skulle även beakta eventuella behov av ändringar i skyddsformerna. Därutöver skulle utredningen med förtur pröva frågor beträffande ersättning av staten i samband med bildandet av naturreservat.¹⁶⁷ Av utredningen framgår det att antalet naturreservat hade ökat mycket kraftfullt sedan naturvårdslagens tillkomst 1964.¹⁶⁸ Under en period om mindre än tio år hade antal naturreservat ökat till 667 stycken och den samlade landarealen till 129 744 ha.¹⁶⁹ Därutöver hade Domänstyrelsen avsatt ett stort antal så kallade domänreservat utan förordnande enligt naturvårdslagen.¹⁷⁰ Under perioden 1995 – 1997 ombildades 362 domänreservat med en sammanlagd areal om 41 000 ha till naturreservat.¹⁷¹ 1970 års Naturvårdskommitté lämnade inga förslag om ändringar i bestämmelserna om naturreservat. De ändringar i förvaltningen

¹⁶⁴ Se prop. 1964:148 s 41 – 47.

¹⁶⁵ Prop. 1964:148 s 45.

¹⁶⁶ Prop. 1964:148 s 46.

¹⁶⁷ Dir 6 februari 1979 ref. i DsJo 1974:1 del 1 s 49.

¹⁶⁸ Ds Jo 1974:1 del 1 s 47.

¹⁶⁹ Ds Jo 1974:1 del 1 s 248.

¹⁷⁰ Ds Jo 1974:1 del 1 s 239.

¹⁷¹ Jfr; <http://www.naturvardsverket.se/dokument/press/1995/1995/p950601.htm>.

av naturvården som kommittén föreslog, främst genom ändringar i bestämmelserna i naturvårdskungörelsen (1964:825), innebar att Naturvårdsverket fick en väsentligt förstärkt roll inom den offentliga naturförvaltningen. En detalj av intresse i detta sammanhang är att överskriften för vissa av bestämmelserna i kungörelsen föreslås ändrat från "särskilda bestämmelser till skydd för friluftslivet och landskapsbilden..." till "särskilda bestämmelser till skydd för naturmiljön...".¹⁷² En markering av att bestämmelserna inte längre främst skulle vara inriktad mot den sociala naturvården behov utan mot naturens behov av skydd.¹⁷³

1974 års naturvårdslagstiftning innebar dessutom en smärre ändring i 12 § naturvårdslagen beträffande länsstyrelsen befogenhet om att fatta beslut om dispens och upphävande, men den är av mindre intresse i detta sammanhang.¹⁷⁴

7.4 1988 års naturvårdslagstiftning

1988 års Naturvårdslagsutredning innebar inga större förändringar i bestämmelserna om naturreservat. Mot bakgrund av ett antagande om ett ökande behov av att i framtiden avsätta områden i odlingslandskapet till naturreservat lämnade utredningen förslag om detta i form av ett tillägg i 7 § naturvårdslagen.¹⁷⁵ Av utredningens betänkande framgår att antalet naturreservat under 1980-talet hade ökat till 1336 stycken medan arealen hade ökat till 1861 100 ha.¹⁷⁶ Utredningen konstaterade därvidlag att den totala areal som omfattades av någon form av skydd motsvarade ungefär nio procent av Sveriges landareal men att dessa "till övervägande del är belägna i fjällen och Norrlands inland".¹⁷⁷

I samband med att naturvårdslagens bestämmelser överfördes till miljöbalken gjorde vissa ändringar i bestämmelserna om naturreservat. Det viktigaste var att naturvårdslagens bestämmelser om naturvårdsområde inkorporerades i bestämmelserna om naturreservat.¹⁷⁸ Bestämmelserna om naturvårdsområden har sitt ursprung i § 86 och 122 § 1947 års byggnadslag men upptogs i 1964 års naturvårdslag i form av en bestämmelse till skydd av landskapsbilden.¹⁷⁹ Bestämmelsen motiverades utifrån den sociala naturvårdens behov,¹⁸⁰ men ändrades efter förslag av 1970 års Naturvårdskommitté till en fråga om "åtgärder [som] erfordras för att skydda eller vårda naturmiljön".¹⁸¹ I miljöbalken infördes även allmänna bestämmelser om intresseprövning (7 kap 25 §) vid beslut om områdesskydd enligt 7 kap

¹⁷² Ds Jo 1974:1 del 1 s 41.

¹⁷³ Jfr SFS 1974:1025, §§ 18 – 22.

¹⁷⁴ Prop.1974:166 s 2 – 3.

¹⁷⁵ SOU 1990:38 s 16 och s 90.

¹⁷⁶ SOU 1990:38 s 69.

¹⁷⁷ SOU 1990:38 s 71.

¹⁷⁸ Se härom i prop. 1997/98:45 del 1 s 307 ff.

¹⁷⁹ Jfr 19 § naturvårdslagen (1964:822).

¹⁸⁰ Se SOU 1962:36 s 244 ff.

¹⁸¹ Ds Jo 1974:1 del 1 s 16 och del 2 s 346 ff.

samt bestämmelser om villkor för dispens (7 kap 26 §). Bestämmelsen om intresseprövning innebär att inskränkningar i enskilds rätt att använda mark och vatten inte får gå längre än vad som krävs för att syftet med skyddet skall tillgodoses. Bestämmelsen om dispens innebär att dispens endast får ges om det är förenligt med förbudets eller föreskriftens syfte.

Kap 8: Sammanfattning - naturreservat

Vad gäller utvecklingen av skyddsformen naturreservat kan vi sammanfattningsvis konstatera följande:

- Institutet naturreservat (ursprungligen naturpark) skapades utifrån den sociala naturvårdens behov. Naturreservat som skyddsform tillkom således för att skydda vissa naturområden i anslutning till befolkningscentra i mellersta och södra Sverige. Mot den bakgrunden omnämndes inte rennäringen i de ursprungliga reglerna för institutet.
- Efterhand har den sociala naturvårdens behov fått allt mindre betydelse vid beslut om inrättande av naturreservat. Enligt nu gällande lagstiftning kan naturreservat inrättas i syfte att bevara biologisk mångfald, vårda och bevara värdefulla naturmiljöer, eller tillgodose områden utifrån friluftslivets behov. Naturreservat framstår således som en skyddsform i likhet med andra bestämmelser om naturskydd.
- Det i särklass största antalet naturreservat finner vi idag i fjällregionen och i Norrlands inland – alltså i Sveriges mest glest befolkade regioner.

Utvecklingen inom skyddsformen naturreservat har således inneburit att vi idag finner den allt övervägande delen av Sveriges reservatsområden ovan den så kallade odlingsgränsen, alltså inom de områden som staten ursprungligen har avsatt till betesmark för samernas renskötsel. Eftersom föreskrifterna för naturreservaten i stor utsträckning kan definiera förutsättningarna för rennäringen i berörda områden, är institutet naturreservat av stor betydelse för näringen. Trots ovannämnda utveckling inom skyddsformen naturreservat har rennäringen inte beaktats i samband med ändringar av bestämmelserna om naturreservat.

8.1 Frågan om ekonomisk ersättning

Som det framgått har rennäringens intressen inte problematiserats i utredningar eller i lagstiftningsarbetet i övrigt, i anslutning till bestämmelserna om naturreservat. Vilken ställning har då rennäringen när beslut om inrättande av naturreservat fattas?

Som redan nämnts tidigare reglerar bestämmelserna om naturreservat även vissa frågor i förhållande till andra rättsinnehavare än fastighetsägaren. Exempel på typer av andra rättsinnehavare redovisas inte i lagstiftningsarbetet men specificeras ibland som nyttjanderättshavare eller servitutshavare. Regleringen av dessa gruppers rättigheter rör främst rätten till ersättning vid beslut om inrättande av naturreservat. Att samernas renskötselrätt innebar sådan rätt till fastighet att de omfattades av termen *andra rättsinnehavare* får anses uppenbart utifrån då gällande renbeteslag.¹⁸²

1946 års Naturskyddsutredning lämnade förslag om att frågan skulle regleras enligt följande bestämmelse:

¹⁸² Jfr 1 – 5 §§ lag om de svenska lapparnas rätt till renbete i Sverige (1928:309).

”Tillskyndas genom fridlysning ägaren eller annan rättsinnehavare med avseende å fastigheten avsevärt men, skall skälig ersättning därför givas.”¹⁸³

Regeringen fann av olika skäl grund till att ändra förfarandesättet för reglering av ersättning. Enligt 7 § naturskyddslagen hade innehavare av nyttjanderätt eller annan särskild rätt till marken, rätt till ersättning ifall vederbörande genom beslut om inrättande av naturpark tillskyndas avsevärt men. Av kungörelsen (1952:821) med närmare bestämmelser rörande tillämpningen av naturskyddslagen framgår av 8 § att berörda rättsinnehavare har skyldighet att göra en anmälan om anspråk på ersättning inom två månader efter att man har tagit del av framställning om fridlysning av ett område som naturpark.¹⁸⁴ Ansvaret för att väcka frågan om eventuell ersättning flyttades således från myndigheterna över på kategorin ”andra rättsinnehavare”.

I samband med 1962 års Naturvårdsutrednings översyn av naturskyddslagen preciserades ersättningsbestämmelserna¹⁸⁵ enligt följande:

”Medföra föreskrifter enligt 8 eller 9 § sådan inskränkning i rätten att bebygga mark, att ägaren kan använda marken allenast på sätt som står i uppenbart missförhållande till dess tidigare värde, eller tillskyndas honom eljest genom sådana föreskrifter avsevärt men, är han berättigad till ersättning av kronan för den skada han härigenom lider. Detsamma gäller om innehavare av sådan nyttjanderätt eller annan särskild rätt till marken som upplåtits innan föreskrifterna meddelades.

Innebär föreskrift enligt 8 § förbud att vidta viss åtgärd utan länsstyrelsens tillstånd, må ersättning i anledning av den föreskriften ej utgå med mindre tillstånd vägrats eller förenats med särskilda villkor.”¹⁸⁶

Frågan om ersättning kopplades således till *föreskrifterna* och deras utformning, och inte till själva beslutet om att inrätta ett naturreservat. 1964 års naturvårdslag innebar således en svagare ställning för fastighetsägaren och en tydligare ställning för innehavare av särskild rätt till marken. Exempelvis skulle fastighetsägaren och innehavare av särskild rätt till fastighet ges möjlighet till att framställa erinran mot ett eventuellt beslut om inrättande av naturreservat innan beslut fattades.¹⁸⁷ Det tidigare kravet om att rättighetsinnehavare själv skulle inkomma med anmälan om ersättning upphävdes genom naturvårdslagen.¹⁸⁸ Med hjälp av länsstyrelserna hade staten möjlighet att reglera förutsättningarna till ersättning genom utformningen av de för varje naturreservat aktuella föreskrifter. Generellt kan man

¹⁸³ SOU 1951:5 s 10.

¹⁸⁴ Jfr 13 § kungörelse med närmare bestämmelser rörande tillämpning av naturskyddslagen (1952:821).

¹⁸⁵ Utöver bestämmelsen om ersättning fanns bestämmelser om inlösen (26 §) samt bestämmelser om ersättning vid beslut om förbud av nyttjande (27 §).

¹⁸⁶ 25 § naturvårdslagen (1964:822), jfr även prop. 1964:148 s 7.

¹⁸⁷ Jfr 5 § kungörelse om tillämpning av naturvårdslagen (1964:825).

¹⁸⁸ Jfr kungörelse om tillämpning av naturvårdslagen (1964:825).

säga att länsstyrelsen genom lagens utformning uppmuntrades till att utforma föreskrifterna för nya naturreservat på ett sätt som *inte* skulle innebära avsevärt men för ägaren eller innehavare av nyttjanderätt till marken.

Vad som skulle kunna innebära *avsevärt men*, exempelvis för rennäringsen, går utredningen inte in på.¹⁸⁹ Svenska Samernas Riksförbund ansåg emellertid att förslaget inte i tillräcklig grad tog hänsyn till samernas rätt till land och vatten och begärde ytterligare utredning av frågan om kompensation.¹⁹⁰ Annars är att observera att rätten till ersättning relaterade båda till föreskrifterna för ett naturreservat enligt 8 §, och till åtgärder som behövdes för att göra naturreservat tillgängligt för allmänheten enligt 9 §.

I samband med att statsmakterna år 1972 antog nya riktlinjer för hushållning med mark och vatten, undergick naturvårdslagens bestämmelser om ersättning genomgripande förändringar. Detta innebar att möjligheterna till ersättning i hög grad kom att begränsas.¹⁹¹ Principerna för ersättning i förhållande till beslut om naturreservat blev i stort de samma¹⁹² och har sedan, efter flera smärre ändringar, integrerats i miljöbalkens bestämmelser. I miljöbalken 7 kap 4 – 6 §§ återfinns bestämmelser om villkor, inskränkningar och intrång i anslutning till beslut om naturreservat, medan bestämmelser om ersättning återfinns i 31 kap.¹⁹³ Enligt 31 kap 4 § är rätten till ersättning grundat på beslut som innebär att "mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av fastighet avsevärt försvåras".¹⁹⁴ Att rennäringsen finns med i kretsen av ersättningsberättigade är det ingen tvekan om. Av 31 kap 3 § framgår att vad som i kapitlet sägs om fastighet "även skall gälla särskild rätt till fastighet".¹⁹⁵

Kravet för att komma i fråga för ersättning – att inrättande av ett naturreservat medför avsevärt men – innebär för rennäringsen en bedömning som i andra typer av ärenden har visat sig svår att besvara. Eftersom staten i samband med inrättande av naturreservat har möjlighet forma föreskrifterna för varje naturreservat på sätt som i viss mån tar hänsyn till pågående markanvändning kan kravet för att vara berättigad till ersättning (att markanvändningen avsevärt försvåras) vara svår att nå upp till. Det är emellertid sannolikt att ett beslut om inrättande av naturreservat innebär begränsningar för rennäringsen och således i förhållande till samernas renskötselrätt. Något fall där frågan har prövats har emellertid inte kommit upp eftersom rennäringsen tills nu inte har begärt ekonomisk ersättning i samband med beslut om inrättande av naturreservat.

Institutet naturreservat tillkom för att tillgodose behovet av rekreationsområden för befolkningen i tätbefolkade områden i södra Sverige. Mot denna bakgrund beaktades inte rennäringsens intressen när bestämmelserna om naturreservat utformades. Syftet med institutet har efterhand kommit att ändras på så sätt att ett områdes naturvärden numera har

¹⁸⁹ För en diskussion kring svårigheterna med att närmar definiera "avsevärt men" se prop. 164:148 s 119.

¹⁹⁰ Prop. 1964:148 s 111.

¹⁹¹ Se härom i Sven-Gösta Jonzon, Lars Delin, Bertil Bengtsson: Naturvårdslagen – En kommentar, Norstedts 1988 s 200 ff.

¹⁹² Sven-Gösta Jonzon, Lars Delin, Bertil Bengtsson: Naturvårdslagen – En kommentar, Norstedts 1988 s 221.

¹⁹³ Jfr 31 kap. 4 § 2 punkten samt 31 kap 8 § miljöbalken.

¹⁹⁴ Se prop. 1997/98:45 del 1 s 550 – 557.

¹⁹⁵ Se prop.1997/98:45 del 2 s 320.

fått allt större betydelse vid beslut om att inrätta naturreservat. Mot denna bakgrund finns de överlägset största naturreservatsområdena numera i norra Sveriges inland, alltså inom rennäringens intresseområden. Ett beslut om inrättande av ett naturreservat påverkar på flera sätt den renskötselrätt som tillkommer samerna. Den förskjutning som har skett vad gäller naturreservatens syfte och geografiska tyngdpunkt, har inte föranlett staten att uppmärksamma och beakta samernas rättigheter i lagstiftningen som rör naturreservat.

Ett förhållande som särskilt bör beaktas i samband med frågan om ersättning är att flera samebyar i ökande utsträckning nyttjar samma markområden.

8.2 Föreskrifter

Under utredningsarbetet har en fråga ställts huruvida ett expropriationsförfarande enligt 26 § rennäringslagen krävs för att göra inskränkningar i renskötselrätten i naturreservat. Frågan uppkommer delvis mot bakgrund av en jämförelse mellan äganderätt och renskötselrätt.

Som redan har redovisats kan inrättande av naturreservat ha den följd att pågående markanvändning försvåras och till och med avsevärt försvåras, där det avsevärda försvårandet innebär en rätt till ekonomisk kompensation. Det ligger i sakens natur att ett avsevärt försvårande av markanvändningen för rennäringen kan uppfattas som, och faktisk kan innebära, inskränkningar i renskötselrätten utan att detta, av lagstiftaren, har ansetts skulle leda till annat än en möjlighet till ekonomisk kompensation. Det förhållandet att lagstiftaren i liten grad har uppmärksammat de rättsliga utmaningar som finns vad gäller samernas renskötselrätt i förhållande till instrumentet naturreservat, innebär att det finns en risk för att lagstiftningen inte återspeglar rättsläget på ett tillfredsställande sätt.

Som redan antytts blir det delvis en fråga om hur "inskränkningar i renskötselrätten" definieras. Ifall det rör sig om besvär i förhållande till pågående markanvändning är det uppenbart att lagstiftarens inställning är att detta får tålas av rättighetshavare. Är inskränkningen däremot av den karaktären att det är frågan om att renskötselrätten (eller i den ingående rättigheter) inte ska kunna utövas inom ett naturreservat, är det min uppfattning att det i så fall krävs ett beslut om upphävande av renskötselrätt enligt 26 § rennäringslagen.

Appendix

Naturvårdsverkets frågor:

Hur har rätten att föreskriva om begränsningar av renskötselrätten sett ut över tid?

Vilken rätt förelåg innan 1971 respektive mellan 1971–1991?

Krävdes det ett särskilt förfarande och i så fall vilket?

Har rätten enligt ovan sett olika ut för olika delar av renskötselrätten (rättigheter) t.ex. jakt av småvilt och älg eller rätt att anlägga broar, ta virke m.m.?

Vad har slutsatserna på ovan fråga för betydelse för giltigheten av föreskrifter beslutade innan 1971 respektive mellan 1971–1991?

Vad har det för betydelse för kvarvarande ersättningsrätt när samebyarna

- inte gjort gällande krav på ersättning respektive

- när ersättning betalats ut?

Därnäst ska följande frågor utredas beträffande naturreservat:

Hur har rätten att föreskriva om begränsningar av renskötselrätten sett ut över tid?

Kan rätt sägas ha förelegat sedan mitten av 1960-talet?

Krävdes det ett särskilt förfarande för inskränkningar och i så fall vilket?

Vad har det för betydelse för giltigheten av redan beslutade föreskrifter?

Vad har det för betydelse för kvarvarande ersättningsrätt när samebyarna

- inte gjort gällande krav på ersättning respektive

- när ersättning betalats ut?