

Renskötselrätten och de allmänna intressena av samisk kultur och renskötsel i nationalparker och naturreservat

En rapport till Naturvårdsverket

Marie B. Hagsgård

2016-10-28

Innehåll

Om författaren	2
Inledning	3
1. Svensk rätt: renskötselrätt och de allmänna intressena av att främja förutsättningarna för samers kultur och renskötsel	4
1.1 Renskötselrätten, samebyarnas enskilda intresse	4
1.2 De allmänna intressena av att främja samisk kultur och renskötsel.....	6
1.3 Samebyarnas hänsyn för naturvårdens- och kulturmiljövårdens intressen	9
1.4 Förfarandet när renskötselrätten inskränks och när samisk kultur och renskötsel berörs	10
2. Sveriges internationella åtaganden gentemot samerna som urfolk och nationell minoritet.....	13
2.1 Egendomsskyddet ska ge renskötselrätten motsvarande skydd som annan egendom	14
2.2 Särskilda positiva åtgärder för att samer ska ha möjlighet att behålla och utveckla sin kultur och sin traditionella användning av mark	14
2.3 Samråd med urfolk/minoriteter för att ge dem inflytande och för att nå överenskommelser	16
3. Sammanfattning av innehållet i nationell och internationell rätt.....	17
4. Tillämpning av gällande rätt på beslut om områdesskydd och föreskrifter i renskötselområdet	18
4.1 Beslut om att inrätta nationalpark	19
4.2 Beslut om att inrätta naturreservat	22
4.3 Beslut om föreskrifter för nationalpark.....	23
4.4 Beslut om föreskrifter för naturreservat efter bildandet.....	26
4.5 Mer om hur myndigheter ska främja det samiska folkets möjligheter att behålla och utveckla sin kultur och renskötseln	26
4.6. Hur samråd med representanter för samerna bör utformas.....	30
4.7 Sammanfattning och svar på frågorna i uppdraget	33
4.8. Konkret förslag till hur regeringen och myndigheter kan tillämpa gällande rätt inför beslut om områdesskydd och föreskrifter	38
4.9 Laponiaprocessen, ett exempel på hur kraven i nationell och internationell rätt kan uppfyllas	43
5. Omfattningen av renskötselrätten	45
6. Rätt till ersättning när renskötselrätten inskränks.....	47
6.1. Ersättning då renskötselrätten eller befogenhet som ingår i renskötselrätten upphör	49
6.2 Ersättning då renskötselrätten inskränks, motsvarande en rådhetsinskränkning	51
Bilaga: Uppdragsbeskrivning – renskötselrätt.....	54
Frågeställningar	54

Om författaren

Marie B. Hagsgård har arbetat som utredningssekreterare i tre olika statliga utredningar som berört samernas rättsliga ställning nationellt och internationellt. Minoritetsspråkskommittén (SOU 1997:192), behandlade samerna som nationell minoritet inom ramen för Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter och den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk. Utredningen om ILO-konvention nr 169 (SOU 1999:25), behandlade vilka åtgärder som skulle krävas för att Sverige skulle kunna ratificera denna konvention med inriktning på samerna som urfolk. Rennäringspolitiska kommittén (SOU 2001: 101) behandlade bl.a. förhållandet mellan markägarnas rätt och samebyarnas renskötselrätt samt samernas rätt på statlig mark.

Sedan 2001 har författaren föreläst om renskötselrätt och andra samiska rättigheter hos statliga myndigheter som Skogsstyrelsen och DO och vid Göteborgs universitet. Författaren har också skrivit en rad artiklar och rapporter som behandlat same rätt såväl enligt svensk som internationell rätt.

Marie B. Hagsgård har arbetat 30 år i Sveriges domstolar först som domare (fiskal och hovrättsassessor) och därefter som kvalitetsutvecklare. Hon arbetar nu som konsult med inriktning på samejuridiska frågor och organisationsutveckling med Intern och Extern dialog som metod.

Inledning

I denna rapport redogörs för hur renskötselrätten och de allmänna intressena av att främja det samiska folkets möjlighet att behålla och utveckla sitt kultur- och samfundsliv och hur renskötseln kan påverkas av områdesskyddet i nationalparker och naturreservat. I rapporten behandlas både påverkan när nya nationalparker och naturreservat inrättas och påverkan när föreskrifter utfärdas, i samband med att områdesskydd beslutas eller i ett senare skede.

Redogörelsen omfattar både nationell svensk rätt och internationell rätt som Sverige är bunden av.

Rapporten ska kunna tjäna som ett underlag för att Naturvårdsverket på ett rättssäkert och långsiktigt sätt ska kunna hantera samebyarnas renskötselrätt och kunna ta hänsyn till de allmänna intressena; att främja samers möjlighet att behålla och utveckla sitt kultur- och samfundsliv och skydda renskötseln i nationalparker och naturreservat i renskötselområdet.

I uppdragsbeskrivningen från Naturvårdsverket ställs en rad frågor om förhållandet mellan renskötselrätten och föreskriftsrätten (se bilaga). I denna rapport besvaras frågorna 1, 3,4,6,7 och 8. Frågorna 2 och 5 besvaras i en utredning genomförd av Eivind Torp.

1. Svensk rätt: renskötselrätt och de allmänna intressena av att främja förutsättningarna för samers kultur och renskötsel

1.1 Renskötselrätten, samebyarnas enskilda intresse

Renskötselrätten är en bruksrätt av särskilt slag, en civil rättighet som uppstått genom samernas långvariga användning av marken för renskötsel, jakt och fiske.¹ Den ska skiljas från den exklusiva rätt som samer har att bedriva rennäring (jämför 2 kap 17 § RF).

I rennäringslagen (1971:437) anges att renskötselrätten är en rätt för den som är same att använda mark och vatten till underhåll för sig och sina renar. Renskötselrätten får bara utövas av den som är medlem i en sameby.

Renskötselrätten grundas på urminnes hävd. Det innebär bl.a. att bruksrätten kan ha olika innehåll i olika delar av landet beroende på hur samer under lång tid har använt marken där. Renskötselrättens huvudsakliga innehåll framgår av rennäringslagens bestämmelser, men innehållet i bruksrätten ska tolkas i ljuset av hur samer traditionellt använt marken inom renskötselområdet.² Renskötselrättens innehåll kan därför förändras när nya historiska fakta kommer fram som visar hur samer har använt mark och vatten i olika delar av renskötselområdet. I flera rättsfall har det klagjorts vilket innehåll och vilken omfattning renskötselrätten har på grund av det som kommit fram om hur samer sedan lång tid har brukat marken.³

Av rennäringslagen framgår att renskötselrätten i huvudsak innebär en rätt för samebyar att bruka marken för renbete, jakt och fiske. Men renskötselrätten innebär också andra rättigheter som rätt att flytta med renarna på marken mellan olika betesområden och en rätt att bygga anläggningar och mindre byggnader som behövs för renskötseln. Inom vissa delar av renskötselområdet har samerna också rätt att ta virke till bränsle och slöjd och för att uppföra anläggningar för renskötseln och bygga bostadshus för sig själva.

Renskötselrätten får utnyttjas av samebyarna inom det s.k. renskötselområdet (3 §). Renskötselområdet sträcker sig från Dalarna i söder till Norrbotten i norr och täcker ca en tredjedel av Sveriges yta. Det är så stort eftersom samebyarnas traditionella naturbetesbaserade renskötsel bygger på att renarna naturligt rör sig över stora markområden för att finna lämplig föda under olika årstider. I vissa samebyar kan renarna behöva flytta så mycket som 40 mil vår och höst, för att komma till sina olika årstidsbeten.

Renskötselområdet är indelat i vinterbetesmarker där renarna får vistas vintertid och året-runt-marker där renarna får vistas hela året. Rätten gäller både på statlig mark och privat/enskit ägd mark. Den är olika stark inom olika delar av renskötselområdet. Inom

¹ Bertil Bengtsson, Samerätt, Norstedts Juridik AB, 2004, s. 48 och Bengtsson i SOU 2001:101, s.108.

² A.a. s 88.

³ Skattefjällsmålet (NJA 1981 s 1), Nordmalingsmålet (NJA 2011 s 109) och det s.k. Girjasmålet (pågår i Hovrätten för Övre Norrland)

vinterbetesmarken kan renskötselrätten liknas vid en servitutsrätt medan den är starkare inom året-runt-markerna.

Starkast är renskötselrätten inom s.k. kronomark ovanför odlingsgränsen som står under statens omedelbara disposition och på renbetesfjällen. I den första renbeteslagen som kom 1886 talade man om "de för lapparna afsatta land" där samerna hade företrädesrätt till bruket av marken.⁴ Inom dessa fjällområden skulle slätter, jakt och fiske och andra nyttjanderätter bara få upplåtas till utomstående efter det att samerna hade hörts och bara om det inte skadade eller skapade olägenheter för samernas användning av marken (22 § i 1886 års renbeteslag). Upplåtelseerna administrerades av kronan men ersättningen för upplåtelseerna gick till samerna.

I förarbetena till den nu gällande rennäringslagen anges fortfarande att kronomark som står under statens omedelbara disposition ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen i första hand är avsedd för de renskötande samernas bruk (prop. 1971:51, s. 132). Länsstyrelserna upplåter därför bara nyttjanderätter på denna mark om det kan ske utan avsevärd olägenhet eller besvärande intrång i samebyarnas användning av marken för renskötsel, jakt och fiske. Ersättningen för sådana upplåtelser betalas till berörd sameby och Samefonden (32 och 34 §§ rennäringslagen).

Även på annan s.k. kronomark har samebyarnas användning av marken en stark ställning. Där har samebyar och samebymedlemmar bl.a. rätt att uppföra anläggningar som behövs för renskötseln och att ta virke till anläggningar, familjebostad och slöjd samt bränsle (16-22 §§ rennäringslagen).

Med kronomark menas inte bara mark som förvaltas av staten utan all mark där samebyarna får bruka marken året runt och som tillhör eller vid utgången av 1992 tillhörde staten (se 3 § rennäringslagen). När den statliga kronomarken nedanför odlingsgränsen år 1992 övergick i privat ägo underströks att de ändrade ägandeförhållandena inte påverkade samebyarnas rätt att använda året-runt-markerna för renskötsel, jakt och fiske. Av fastighetsregistret framgår vilken mark som är kronomark (23 § fastighetsregister-förordningen (SFS 2000:308)).⁵

Renskötselrätten som är en bruksrätt av särskilt slag, har samma grundlagsskydd som annan egendom (2 kap. 15 § regeringsformen, RF). Det innebär att samebyarnas renskötselrätt är tryggad genom att de inte kan tvingas tåla att det allmänna inskränker den användning av

⁴ I 1898 års lag var benämningen på denna mark "de områden som blivit till lapparnas uteslutande begagnande anvisade" (31 §). Med detta avsågs kronomarken ovanför odlingsgränsen som står under statens omedelbara disposition och renbetesfjällen. Uttrycket visar hur stark samernas rätt att bruka denna mark ansågs vara.

⁵ Se vidare SOU 2001:101 s.263

marken som de har rätt till utom då det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.⁶

I rennäringslagen finns regler om att renskötselrätten kan upphävas för visst markområde när området behövs för sådana angelägna intressen (ändamål) som anges i 2 kap. 26 § expropriationslagen (SFS 1972:719). Upphävandet kan begränsas till att avse viss tid eller vissa i renskötselrätten ingående befogenheter.

Upphävs renskötselrätten helt eller delvis för visst område och det leder till skada eller olägenhet för renskötseln eller för samebymedlemmars rätt till jakt och fiske ska detta ersättas (28 §). I förarbetena till bestämmelserna om upphävande av renskötselrätten diskuterades om man i stället för en bestämmelse i rennäringslagen skulle tillämpa reglerna om expropriation när renskötselrätten upphävs. Man stannade dock för att ha kvar en särskild regel i rennäringslagen bl.a. för att de är mer förmånliga för samebyarna än expropriationslagens regler. Enligt rennäringslagen kan samebyarna nämligen inte bara få ersättning för skada utan också för olägenhet när renskötselrätten upphör.⁷

1.2 De allmänna intressena av att främja samisk kultur och renskötsel

Svenska staten har erkänt samerna som urfolk och nationell minoritet och åtagit sig att främja det samiska folkets möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv. Det framgår av grundlagen.

I 1 kap. 2 § 6 st RF anges att det samiska folkets och etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas. Samernas traditionella naturbetesbaserade renskötsel anses vara en central del av den samiska kulturen.⁸

Renskötselns centrala ställning för den samiska kulturen framgår också av att den är ett riksintresse som skyddas av bestämmelsen i 3 kap 5 § miljöbalken (MB). Av förarbetena till bestämmelsen framgår att rennäringen är en förutsättning för den samiska kulturen. Riksdagens ställningstagande att den samiska kulturens fortlevnad måste garanteras innebär att det måste finnas grundläggande förutsättningar för fortsatt rennäring inom i princip varje sameby, nämligen en säker tillgång till sådana områden som har avgörande betydelse för möjligheterna att bedriva renskötsel. De viktigaste delarna av renskötselmarkerna –

⁶ I det s.k. Skattefjällsmålet (NJA 1981 s 1) angavs att renskötselrätten har samma egendomsskydd som äganderätten. "Rättigheten kan väl upphävas genom lagstiftning men så länge den utövas kan den inte fråntas innehavaren vare sig i lag eller i annan form, utan ersättning enligt 2 kap. 18 § Regeringsformen" (nuvarande 2 kap. 15 § Regeringsformen), s. 248 i domen.

⁷ Se prop.1992/93:32 s. 95 f.

⁸ I 1 kap. 2 § Regeringsformen anges att det samiska folkets kultur ska främjas och av förarbetena till bestämmelsen framgår att renskötseln omfattas av och är en central del av den samiska kulturen. Av 4 § lagen (2009:724) om nationella minoritetsspråk, framgår att det allmänna – utöver att främja minoritetsspråken – också ska främja samernas och övriga nationella minoriteters möjlighet att behålla och utveckla sin kultur i Sverige.

exempelvis flyttleder, viktiga kalvningsland och områden med särskilt goda betesförhållanden - ges därför genom bestämmelsen ett starkt skydd mot exploatering.⁹

Andra delar av markanvändningen inom renskötseområdet är också viktiga för samisk kultur. Bland dessa kan nämnas jakt och fiske och möjlighet att ta slöjdvirke, som alla nämns i rennäringslagen.

Grundlagsbestämmelsen har sin motsvarighet i 4 § lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk (lagen om nationella minoriteter), där det framgår att det allmänna – utöver att främja minoritetsspråken – också ska främja samernas och övriga nationella minoriteters möjlighet att behålla och utveckla sin kultur i Sverige. I förarbetena betonas det allmännas ansvar för att *aktivt främja* bevarandet av de nationella minoriteternas kultur.¹⁰ Med det allmänna avses all offentlig verksamhet som utövas genom staten, kommunerna eller landstingen, t.ex. domstolar och andra myndigheter.

I förarbetena till 4 § lagen om nationella minoriteter hänvisas till innehållet i Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter (ramkonventionen) som Sverige har ratificerat. Expertkommittén som tolkar och tillämpar ramkonventionens bestämmelser har angett att urfolks kultur är starkt förknippad med marken där de traditionellt har bott och verkat och kommittén har särskilt angett att samernas renskötsel är en del av deras kultur.¹¹

Bestämmelsen i 4 § lagen om nationella minoriteter innebär att alla förvaltningsmyndigheter är skyldiga att aktivt främja de förutsättningar som är nödvändiga för att samer ska kunna behålla och utveckla sin kultur och bevara de väsentliga beståndsdelarna av sin identitet, nämligen religion, språk, traditioner och kulturarv.

För samerna som urfolk innebär detta att myndigheter som på olika sätt har ansvar för markanvändningen inom renskötseområdet har ett särskilt ansvar för att främja förutsättningarna för att samer ska kunna fortsätta med sin renskötsel, sin jakt och sitt fiske. Myndigheterna har också ett ansvar för att se till att samer ska kunna bruka marken för annan traditionell markanvändning eller ny användning av marken som är viktig för deras identitet som samer. Exempel på sådan markanvändning kan vara turism med samiska förtecken (jfr vad som sägs nedan om verksamhet som kan bedrivas i Världsarvet Laponia). Detta ansvar gäller såväl för Naturvårdsverket som för länsstyrelser och kommuner i deras arbete med områdesskydd.

Det anses vara av allmänt intresse att renskötsel kan fortsätta bedrivas inom samtliga samebyar. Det framgår både av förarbetena till grundlagsbestämmelsen i 1 kap 2 § 6 st RF

⁹ Prop. 1985/86:3 s. 57f.

¹⁰ Prop. 2008/09:158 s. 67.

¹¹ Secretariat of the Framework Convention for the protection of National Minorities compilation of opinions of the Advisory Committee relating to Article 5 s. 53.

och av miljöbalkens regler om rennäringen som ett riksintresse 3 kap. 5 § MB. Där finns regler som ska skydda rennäringen som ett riksintresse mot exploatering.

Rennäringen som riksintresse ska beaktas vid beslut om områdesskydd och utfärdande av föreskrifter.¹² Att de samebyar som berörs av ett planerat områdesskydd även fortsättningsvis ska ha grundläggande förutsättningar att bedriva rennäring är alltså något som Naturvårdsverket/länsstyrelse/kommun ska beakta i samband med beslut om områdesskydd och utfärdande av föreskrifter. Myndigheterna ska sträva efter att varje sameby ska ha en säker tillgång till sådana områden inom både året-runt-markerna och vinterbetesmarkerna som har avgörande betydelse för att bedriva renskötsel, exempelvis flyttleder, kalvningsland och områden med särskilt goda betesförhållanden.¹³

För det samiska folket är all markanvändning inom renskötselområdet av stort intresse eftersom den påverkar deras möjlighet att använda marken för sina traditionella näringar, renskötsel, jakt och fiske. Sådan markanvändning är viktig inte bara för samisk kultur och samfundsliv men också för samebymedlemmarnas försörjning. Men olika slag av markanvändning kan också påverka samisk kultur och samfundsliv på annat sätt, eftersom samisk kultur är starkt förbunden med marken. Som exempel kan nämnas att markanvändning inom renskötselområdet kan påverka samiska heliga platser eller samiska kulturlämningar. Detta är myndigheterna också skyldiga att beakta när områdesskydd planeras och föreskrifter för skyddade områden utfärdas.

Inom renskötselområdet bedrivs en rad verksamheter som stör den traditionella samiska naturbetesbaserade renskötseln. Det samlade trycket från gruvnäring, vattenkraft, vindkraft, vägar, turism och storskaligt skogsbruk m.m. har ökat och gör det allt svårare för samebyarna att bedriva sin traditionella naturbetesbaserade renskötsel. Varje ytterligare störning som uppkommer, gör det svårare för samebyarna att bedriva sin renskötsel och försörja sig på sina traditionella verksamheter, renskötsel, jakt och fiske. I takt med att det samlade trycket av olika störningar från annan markanvändning har ökat har det blivit allt viktigare för samebyarna att andra aktörer och myndigheter som Naturvårdsverket, länsstyrelser och kommuner som planerar områdesskydd, gör detta med hänsyn till den naturbetesbaserade renskötseln, jakten och fisket.¹⁴

Sametinget är det myndighet som har ansvar för att medverka i samhällsplaneringen och bevaka att samiska behov beaktas, däribland rennäringens intressen vid utnyttjande av mark och vatten, 2 kap 1 § 4 p Sametingslagen (1992:1433).

Särskilt viktig för samiskt kultur- och samfundsliv är renskötselns året-runt-marker. Det rör sig till stora delar om sådan kronomark som i första hand är avsedd för de renskötande

¹² Gabriel Michanek och Charlotta Zetterberg, Den svenska miljöretten, 2:a upplagan, s. 151.

¹³ En offentlig utredning arbetar för närvarande med en översyn av miljöbalkens bestämmelser om riksintressen, se dir. 2013:126.

¹⁴ Jfr Naturvårdsverkets rapport 6722, Kumulativa effekter av exploatering på renskötseln, vad behöver göras inom tillståndprocesser.

samernas bruk och där de fortfarande enligt rennäringslagens förarbeten har företräde till användningen av marken. En stor del av den marken finns eller kan komma att finnas inom nationalparker eller naturreservat. När Naturvårdsverket, länsstyrelserna eller kommunerna inrättar områdesskydd och utfärdar föreskrifter för nationalparker eller naturreservat inom sådan mark, krävs särskild hänsyn, så att samisk markanvändning inte försvåras utan ges företräde.

1.3 Samebyarnas hänsyn för naturvårdens- och kulturmiljövårdens intressen

Samebyarna har å sin sida ett ansvar för att renskötseln utövas med hänsyn till andra intressen. Det framgår av 65 § och 65 a § rennäringslagen. Bestämmelserna innebär att samebyarna när de bedriver renskötsel, på motsvarande sätt som markägare när de bedriver jord- och skogsbruk, ska göra detta med hänsyn till andra intressen såsom naturvårdens- och kulturmiljövårdens intressen.

I förarbetena påpekas att utvecklingen inom rennärigen med olika tekniska hjälpmedel och ett stort antal renar kan leda till ett intensivt utnyttjande av mark- och vattenområden. Denna utveckling kan främst i fjällvärldens känsliga natur medföra negativa konsekvenser för det långsiktiga nyttjandet av naturresurserna. Rennärigen har därför krav på sig att i sitt utnyttjande av mark inom renskötselområdet visa hänsyn för andra intressen såsom naturvården.¹⁵

Ett övergripande mål för rennärigen är att de som utövar renskötsel ska göra detta så att minsta möjliga skada på mark, fauna och flora sker. En rad exempel på vad detta kan innebära tas upp i förarbetena:

- Samebyar bör vid lokalisering av broar och andra anläggningar ta hänsyn till områden av betydelse för floran och djurlivet, t.ex. boplatser och yngelplatser,
- Fiske bör bedrivas så att reproduktionen av naturligt förekommande bestånd inte riskeras,
- Normal pågående markanvändning i renskötseln är att använda motorfordon och helikoptrar men flygtrafik bör bedrivas så att buller och störningar på djurlivet minimeras. Vid körning på barmark på kalfjäll bör särskild försiktighet iakttas,
- Hänsyn till växt- och djurlivet bör tas när anläggningar eller stängsel för renskötseln uppförs.¹⁶

Samebyarna behöver inte ta så stor hänsyn i renskötseln att normal markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av en samebys betesområde. Det kan, enligt förarbetena, vara svårt att avgöra var den gränsen går eftersom renskötselns behov av mark styrs av ett samspel mellan renen, människan och miljön. De olika delarna av betesområdet kan sällan ersätta varandra. Särskilt känsliga områden är till exempel kalvningsland, flyttleder,

¹⁵ Prop. 1992/93:32 s. 123 f.

¹⁶ Jfr också 10 § rennäringsförordningen (1993:384) och Sametingets föreskrifter om hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid renskötsel, Sametingets författningssamling, 2007:3.

snöfattiga vinterbetesland och lavrika hedar. Klart är dock att föreskrifter för skydd av naturvårdens- eller kulturmiljövårdens intressen inte får vara så ingripande att de avsevärt försvårar en från praktisk och ekonomisk synpunkt fortsatt rationell renskötsel med tillåtet antal renar.¹⁷

I 65 a § rennäringslagen anges rennäringens miljömål; att rennäring ska bedrivas så att naturbetesmarkerna långsiktigt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden bibehålls. I förarbetena till den bestämmelsen anges det att begränsande för renskötseln är vad marken, vegetationen och vattnet faktiskt tål. Hänsynen gäller inte enbart själva renbetet utan även påverkan på naturmiljön av rennäringens anläggningar och driftsformer. Sametinget är den myndighet som utfärdar särskilda föreskrifter om hänsyn till naturvårdens- och kulturmiljövårdens intressen vid renskötsel.¹⁸ Tillsynen av att rennäringen tar hänsyn till natur- och kulturmiljövårdens intressen utövas av länsstyrelserna.

1.4 Förfarandet när renskötselrätten inskränks och när samisk kultur och renskötsel berörs

Förfarandet när renskötselrätten inskränks, skiljer sig åt beroende på hur stor inskränkningen i renskötselrätten är.

Förfarandet för *upphävande av renskötselrätten, helt eller delvis*, är det samma som för expropriation av särskild rätt till fastighet (29 § rennäringslagen med hänvisning till expropriationslagens bestämmelser).

I förarbetena till bestämmelserna om upphävande av renskötselrätten i rennäringslagen förutsätts att man ska undvika att upphäva den. Om mark behöver tas i anspråk för ett angeläget allmänt intresse bör man i första hand sträva efter att göra detta genom en överenskommelse med berörd sameby. Genom en sådan överenskommelse kan samebyn mot skälig ersättning gå med på det intrång i betesrätten och renskötselrätten i övrigt som en exploatering innebär. En sådan frivillig uppgörelse påverkar inte renskötselrättens bestånd, men kan leda till att det faktiskt inte längre går att utöva renskötsel inom området.¹⁹

Renskötselrätten kan också inskränkas genom beslut av Naturvårdsverket. När mark skyddas i nationalpark kan *renskötselrätten inskränkas* genom att föreskrifter om detta utfärdas av Naturvårdsverket efter att regering och riksdag har fattat ett beslut om att avsätta ett område som nationalpark (7 kap 3 § MB). Detta kan jämföras med en rådhetsinskränkning enligt 2 kap 15 § RF.

Även länsstyrelse eller kommun kan inskränka renskötselrätten genom föreskrifter. När naturreservat bildas ska länsstyrelsen eller kommun i samband med beslutet om att inrätta ett naturreservat ange de inskränkningar som görs i renskötselrätten och ange på vilket sätt

¹⁷ Prop. 1992/93:32 s. 125 f.

¹⁸ Prop. 1995/1996:226 s. 54.

¹⁹ Prop. 1992/93:32 s.95 f.

inskränkningarna behövs för att uppnå syftet med reservatet (7 kap 5 § 2 st MB). Även senare kan länsstyrelsen eller kommun besluta om sådana inskränkningar i renskötselrätten (7 kap 5 § 3 st MB).

Om de inskränkningar som görs i renskötselrätten genom föreskrifter för nationalpark eller naturreservat är så omfattande att rennäringslagens bestämmelser angående upphävande av renskötselrätten eller befogenheter som ingår i den ska tillämpas, ska expropriationslagens regler om förfarandet vid expropriation av särskild rätt tillämpas (26 § 2 st och 29 § rennäringslagen). Då ska en intresseavvägning göras mellan intresset av områdesskyddet och motstående enskilda intresse; renskötselrätten och allmänna intressen; intresset av att främja förutsättningarna för samisk kultur och renskötsel (2 kap 12 § 1 st Expl).

En motsvarande intresseavvägning ska göras om inskränkningarna i renskötselrätten är mindre omfattande så att miljöbalkens bestämmelser ska tillämpas.

Den myndighet som avser att inskränka renskötselrätten enligt miljöbalkens regler, ska se till att myndighetens föreskrift inte går längre än som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses (7 kap 25 § MB). Intresseprövningen sker enligt denna regel gentemot samebys enskilda intresse; renskötselrätten. Regeln anses vara en kodifiering av en del av den s.k. proportionalitets-principen som innebär att det allmänna inte ska använda mer ingripande medel än som är nödvändigt för att nå ändamålet med att avsätta ett område för att ge det skydd som nationalpark (eller naturreservat).²⁰

Myndigheten ska också innan beslut om en föreskrift fattas inom renskötselområdet, göra en intresseavvägning gentemot motstående allmänna intressen. Det framgick tidigare uttryckligen av 3 § naturvårdslagen. Numer framgår det inte klart av lagtexten. Men i förarbetena till miljöbalken anges att en sådan avvägning ska ske med stöd av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB.²¹

Det innebär att om en myndighet överväger att utfärda föreskrifter för en nationalpark eller ett naturreservat som kan påverka samisk markanvändning negativt, så ska myndigheten väga det allmänna intresset av att skydda områdets naturvärde eller värde för friluftslivet mot det motstående allmänna intresset av att skydda och främja samisk markanvändning och renskötseln (som en viktig del av samisk kultur).

Ett annat motsäende allmänt intresse som också ska prövas av myndigheterna är hur rennäringen som riksintresse berörs av föreskrifter inom nationalparker eller naturreservat. Att en sådan prövning ska göras framgår av 2 kap. 4 § 1 st MB.²² När viktiga områden för en samebys renskötsel berörs såsom flyttleder, viktiga kalvningsland och områden med särskilt goda betesförhållanden och vinterbetesmarker, ska alltså myndigheten göra en

²⁰ Den svenska miljörätten, Gabriel Michanek och Charlotta Zetterberg, 2:a upplagen s. 208. Jfr proportionalitetsprincipen i expropriationslagen prop. 1972:109 s.219.

²¹ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 97

²² Prop. 1997/98:45 del 2 s. 19

intresseavvägning mellan intresset av att skydda området och rennäringens riksintresseområden.

På Sametingets hemsida finns en redovisning av samebyarnas områden av riksintresse för rennäringen redovisade. Områden som anses som riksintressanta redovisas som kärnområde, strategiska platser och funktionella samband. På varje samebys sida finns ett dokument som anger vilka riksintressen som finns i den aktuella samebyn.²³

I intresseavvägningen mellan det allmänna intresset av att skydda natur som nationalpark eller naturreservat och de allmänna intressena av att främja samisk kultur, renskötsel och rennäringens riksintresseområden bör Naturvårdsverket (eller länsstyrelse eller kommun) särskilt väga in om det område som berörs ligger inom kronomark ovanför odlingsgränsen som står under statens omedelbara disposition. Rör det sig om sådan mark ska myndigheten beakta att de renskötande samerna anses ha företrädesrätt till bruket av den marken (se ovan).

Av 4 § nationalparksförordningen och 24 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd m.m. framgår att de samebyar som har renskötselrätt på mark som berörs av områdesskyddet, behandlas som sakägare och har rätt att yttra sig över förslag till beslut som inskränker renskötselrätten. Att de anses vara sakägare innebär att de både kan yttra sig över det enskilda intresset av att kunna fortsätta utöva renskötselrätten och de allmänna intressena av att skydda och främja samisk kultur och renskötseln.²⁴

Samebyarna har alltid rätt att få inskränkningar i renskötselrätten prövade av domstol. Det följer av Europarådskonventionens bestämmelser om rätt till rättegång när en civil rättighet berörs. Enligt artikel 6 punkt 1 har var och en rätt att få sin civila rättighet prövad genom en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol.

Sker inskränkningen genom beslut av regeringen enligt expropriationslagens regler kan samebyn begära rättsprövning av beslutet hos Högsta förvaltningsdomstolen (Lag om rättsprövning av vissa regeringsbeslut (2006:304)). Görs inskränkningen av Naturvårdsverket eller länsstyrelse eller kommun är det otydligare hur rätten till domstolsprövning är tillgodosedd. En sameby har dock alltid en möjlighet att få prövningen av en inskränkning i renskötselrätten prövad av förvaltningsdomstol enligt förvaltningslagen (1986:223) 3 § och 22 §.

Innan inskränkningar görs i renskötselrätten ska Naturvårdsverket, länsstyrelse och kommuner också tillämpa bestämmelsen i 5 § lagen (2009:724) om nationella minoriteter.²⁵ Det innebär att förvaltningsmyndigheten ska ge samer möjlighet till inflytande i frågor som berör dem och så långt det är möjligt samråda med representanter för dem i sådana frågor.

²³ Riksintressen <https://www.sametinget.se/8390/>

²⁴ Michanek, Zetterberg a.a.s.372.

²⁵ Prop. 2008/09:158 s. 71.

Inskränkningar i samisk markanvändning är typiskt sett en fråga som berör samerna i egenskap av urfolk. De samebyar som finns i de områden där inskränkningar i renskötselrätten övervägs är sakägare och därmed självskrivna för att delta i samråd. Men också representanter för det samiska folket (alltså även de sameer som inte är medlemmar i en sameby) ska ges möjlighet att delta i samråden om de inskränkningar som planeras är av sådan art eller omfattning att samisk markanvändning i området påverkas.

Samråd bör ske med Sametinget, eftersom de representerar det samiska folket. De är också den myndighet som ska bevaka samernas rättigheter i egenskap av nationell minoritet. Sametinget ska också höras i egenskap av den centrala förvaltningsmyndighet som är ansvarig för rennäringen.

Men det är också lämpligt att samråda med lokala samiska organisationer som exempelvis sameföreningar eftersom ingrepp i renskötselområdet berör samernas kultur som urfolk (jfr 4 § lagen om nationella minoriteter). Myndigheterna kan även överväga att kalla SSR (Svenska samernas riksförbund) till samråd som representant för såväl samebyar som sameföreningar (SSR representerar 44 samebyar och 16 sameföreningar).

Syftet med samråd är enligt förarbetena till lagen om nationella minoriteter att skapa en balans mellan majoritetsbefolkningen och samerna i egenskap av minoritet så att samernas intressen och behov på ett tydligare sätt ska kunna beaktas i myndighetens beslutsunderlag.

Sättet som myndigheter samråder med representanter för nationella minoriteter är viktigt enligt motiven. Det avgörande är att samråden är ett tillfälle då de nationella minoriteternas synpunkter fångas in och beaktas. Fungerande samråd, som innebär ett erfarenhetsutbyte och förankring av olika synsätt, kan motverka konflikter i lokalsamhället och ge de nationella minoriteterna insyn i frågor som berör dem (se vidare angående utformningen av samråden nedan).²⁶

Det kan anmärkas att regeringen för närvarande utreder hur det samiska folket ska kunna involveras formaliserat i processen inför beslut i frågor som berör samiska förhållanden. Ett uppdrag har getts för att utreda och analysera de rättsliga frågeställningar som aktualiseras vid införandet av en konsultationsordning mellan statliga myndigheter och samerna.²⁷

2. Sveriges internationella åtaganden gentemot samerna som urfolk och nationell minoritet

Mänskliga rättigheter och internationell rätt med inriktning på urfolks och minoriteters rättigheter har utvecklats starkt på senare år. Det har dels skett genom att innehållet i de konventioner som tar sikte på dessa gruppers rättigheter har tillämpats och tolkats av de övervakningsorgan som följer staters tillämpning av olika konventioner,²⁸ dels genom att nya

²⁶ Prop. 2008/09:158 s. 68.

²⁷ Prop. 2016/2017: 1 s.36.

²⁸ SOU 2010:70 s. 166.

internationella överenskommelser kommit till för att ge skydd för minoriteters och urfolks rättigheter. Sveriges åtaganden enligt internationell rätt har därmed utvecklats och förtydligats. Inte minst gäller detta minoriteters och urfolks rätt att genom samråd delta i beslut som berör dem och deras traditionella markanvändning.

De internationella åtagandena ska beaktas av förvaltningsmyndigheter och domstolar när nationella regler tolkas och tillämpas i enlighet med principen om fördragskonform tolkning. Fördragskonform tolkning innebär att svenska bestämmelser så långt möjligt ska tolkas på ett sätt som överensstämmer med Sveriges konventionsåtaganden.²⁹ Fördragskonform tolkning av nationella bestämmelser ska bl.a. göras av Naturvårdsverket, länsstyrelserna och kommunala förvaltningsmyndigheter när deras beslut om områdesskydd berör samers rättigheter.

I det följande redogörs för de internationella bestämmelser som Sverige har ställt sig bakom och som har störst betydelse för tillämpningen av bestämmelserna om nationalparker och naturreservat. Bland dessa finns dels internationella bestämmelser som ger skydd för samernas egendom i form av renskötselrätten, dels bestämmelser som skyddar markanvändning som är viktig för samernas kultur- och samfundsliv. Där intar renskötsel, jakt och fiske en central del. Det finns också bestämmelser om hur staterna har åtagit sig att samråda med samerna i deras egenskap av urfolk och nationell minoritet. Dessa regler har utvecklats och innebär numera en rätt för samer att delta i- och påverka innehållet i beslut som berör dem, innan staten eller förvaltningsmyndigheter fattar sådana beslut. Samråd med urfolk bör ha som mål att nå överenskommelser med dem som de kan ställa sig bakom.

2.1 Egendomsskyddet ska ge renskötselrätten motsvarande skydd som annan egendom

Grunden i internationell rätt är principen om *icke-diskriminering och likabehandling*. Den gäller bl.a. *rätten till egendom*. Samerna har enligt internationell rätt samma rätt till skydd för sin egendom – renskötselrätten – som andra medborgare har rätt till skydd för sin egendom, exempelvis äganderätt eller särskild rätt till fast egendom.³⁰

Ett särskilt egendomsskydd finns genom Europakonventionen som gäller som svensk lag. Det svenska skyddet för egendom i 2 kap 15 § RF anses dock vara mer omfattande än egendomsskyddet enligt Europarådskonventionen. Renskötselrätten har samma skydd som äganderätten enligt båda bestämmelserna.

2.2 Särskilda positiva åtgärder för att samer ska ha möjlighet att behålla och utveckla sin kultur och sin traditionella användning av mark

I internationell rätt med inriktning på minoriteter och urfolk, finns en princip om att stater ska vidta *särskilda positiva åtgärder för att stötta dessa grupper* i deras strävan

²⁹ Bring, Ove & Mahmoudi, Said & Wrangle, Pål, *Sverige och folkrätten*, Norstedts Juridik, femte upplagan, s 59.

³⁰ Skyddet för egendom framgår bl.a. av den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna och i den Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter som Sverige ställt sig bakom.

att *bevara sin särart och kultur*. De särskilda positiva åtgärder som staterna ska vidta, ska inte ses som privilegier, utan har liksom förbudet mot diskriminering sin grund i bestämmelsen om lika rättigheter. Minoriteter och urfolk anses behöva positivt stöd från staterna för att komma till rätta med tidigare diskriminering så att de kan få samma rättigheter som majoritetsbefolkningen, både rättsligt och i praktiken.³¹

Europarådets ramkonvention för skydd av nationella minoriteter innehåller en bestämmelse om att de stater som har anslutit sig till konventionen ska ge nationella minoriteter ett positivt stöd i deras strävan att bevara sin kultur. Staterna *ska främja* de förutsättningar som är nödvändiga för att personer som tillhör nationella minoriteter ska kunna behålla och *utveckla sin kultur och bevara de väsentliga beståndsdelarna av sin identitet, nämligen religion, språk, traditioner och kulturarv* (artikel 5). Bestämmelsen omfattar samernas renskötsel och deras användning av mark för renskötsel³² och motsvaras av regeln i 4 § lagen (2009:724) om nationella minoriteter. Där anges att det allmänna ska främja samernas och övriga nationella minoriteters möjlighet att behålla och utveckla sin kultur i Sverige (se ovan). Den svenska bestämmelsen ska tolkas fördragskonformt.

FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter innehåller en liknande bestämmelse. I artikel 27 anges att i de stater där det finns etniska, religiösa eller språkliga minoriteter, ska de som tillhör sådana minoriteter inte förvägras rätten att i gemenskap med andra medlemmar av sin grupp ha sitt *eget kulturliv*, att bekänna sig till och utöva sin egen religion eller att använda sitt eget språk. Människorättskommissionen har i sina allmänna kommentarer och rättspraxis preciserat innehållet och omfattningen av staternas åtaganden gentemot minoriteter (enligt artikel 27) så att den nu anses innebära ett åtagande för staterna att ge urfolk en möjlighet att *bibehålla och utveckla sin kultur med hjälp av sina markrättigheter och sin traditionella ekonomiska verksamhet*. Resonemanget grundar sig på urfolkens starka beroende av mark för sitt levnadssätt, t.ex. när det gäller fiske, insamlande, boskapsskötsel och jakt.³³

I några fall som har prövats av FN:s kommitté för mänskliga rättigheter har kommittén klargjort att renskötsel är en traditionell ekonomisk aktivitet av central betydelse för den samiska kulturen som skyddas av artikel 27.³⁴ Kommittén har också klargjort att *även om samerna moderniserat sin traditionella landanvändning så skyddas deras traditionella näringar fortfarande av artikel 27*.³⁵

³¹ Alfredsson, Gudmundur, Ursprungsfolkens markrättigheter och kulturella rättigheter enligt internationell rätt, SOU 2005:79 s. 35.

³² Secretariat of the Framework Convention for the protection of National Minorities compilation of opinions of the Advisory Committee relating to Article 5 s. 53.

³³ Alfredsson, Gudmundur, a. a. s. 36 f.

³⁴ Jfr, Ivan Kitok v. Sweden, Communication No. 197/1985, U.N. Doc. CCPR/C/33/D/197/1985 (1988).

³⁵ Länsman et al. v. Finland, Communication No. 511/1992, U.N. Doc. CCPR/C/52/D/511/1992 (1994).

Konventionen om biologisk mångfald innehåller också en bestämmelse av betydelse för samernas renskötsel, jakt och fiske, annan traditionell och ny samisk markanvändning. Konventionen syftar till att bevara livets variationsrikedom på jorden. Den innehåller en bestämmelse som talar om att *stater ska respektera och bevara kunskaper, innovationer och sedvänjor hos ursprungliga och lokala samhällen med traditionella livssätt som är relevanta för att bevara och på ett hållbart sätt nyttja den biologiska mångfalden* (artikel 8 j). Vidare sägs att man ska stödja lokalbefolkningar i genomförandet av åtgärder som syftar till att återställa den biologiska mångfalden i områden där den minskats (artikel 10 d).

2.3 Samråd med urfolk/minoriteter för att ge dem inflytande och för att nå överenskommelser

Den i sammanhanget kanske viktigaste principen i internationell rätt är den om *rätt för minoriteter och urfolk att delta i beslut som rör dem och frågan om hur sådana samråd bör utformas*. Enligt internationell rätt räcker det inte att bereda urfolket eller minoriteten tillfälle till samråd. Samråden måste utformas så att urfolket kan vara delaktig i, och påverka de beslut som fattas. Inte minst anses detta viktigt när urfolks traditionella markanvändning berörs.

Principen framgår av ramkonventionens artikel 15, där det i kommentaren av den rådgivande kommittén anges att det inte är tillräckligt att stater ger minoriteterna en formell rätt att delta i beslut som rör dem. Det krävs också att stater tillförsäkrar minoriteten ett *betydande inflytande på de beslut som tas så att såväl minoriteten som den andra parten, så långt möjligt kan ställa sig bakom besluten*.³⁶ Samråd med de nationella minoriteterna ska utformas så att minoriteterna kan delta i, och verkligen påverka beslutsfattandet i demokratiskt valda organ, nationellt och lokalt. Mark som traditionellt används av urfolk ska ges särskilt och effektivt skydd. Representanter för urfolk bör aktivt involveras i alla beslut som rör landrättigheter och användning av mark inom områden som traditionellt används av urfolket. Artikel 15 ligger till grund för den tidigare nämnda 5 § i lagen om nationella minoriteter som ska tolkas fördragskonformt i enlighet med ramkonventionens bestämmelse.

Artikel 25 a i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter tolkas numera av FN:s kommitté för mänskliga rättigheter som en rätt för minoriteter att delta i beslut som påverkar dem och deras kultur, inklusive möjligheten att ekonomiskt försörja sig på traditionella näringar. I två fall har kommittén slagit fast att urfolk måste tillåtas att på ett meningsfullt sätt delta i beslut om verksamheter som inkräktar på deras traditionella kulturbaserade aktiviteter och att deltagandet måste ha gett minoriteten en möjlighet att verkligen påverka beslutet (Lubicon Lake Band och Apriana Mahuika et al. v. New Zealand och Länsman et al. v. Finland).

³⁶ Så kallat, "shared ownership of the decisions taken", se https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_CommentaryParticipation_en.pdf, s. 13.

Bestämmelsen i artikel 27 anses numera kunna medföra positiva förpliktelser för staterna, t.ex. att införa skyddsmekanismer eller *försäkra ett faktiskt deltagande från minoritetsbefolkningens sida i beslut som rör dem*.³⁷

FN:s urfolksdeklaration behandlar också frågan om samråd. Där anges att samråd ska utformas så att urfolket kan ge sitt fria, informerade förhandssamtycke innan beslut som berör dem antas (artikel 19). FN:s utvecklingsgrupp har i sina riktlinjer angett att detta innebär att manipulation eller påtryckning av urfolket inte får förekomma under samråden, och att information om planerade åtgärder ska ges i god tid och på ett sådant sätt att den är begriplig för urfolket. Vidare anser man att urfolkets samtycke till planerade åtgärder ska eftersträvas genom en dialog med ömsesidig respekt mellan parterna.³⁸

FN:s kommitté för mänskliga rättigheter har uttryckt *oro över Sametingets begränsade inflytande i beslutsprocesser som påverkar de traditionellt samiska områdena och näringarna*, såsom vattenkraftsprojekt, gruvor, skogsbruk samt privatisering av mark. Kommittén har rekommenderat att *Sverige i högre grad involverar samerna i sådana processer*.

Också när det gäller tillämpningen av ramkonventionen har Sverige fått kritik. Enligt Europarådet *måste former för samråd med samerna utvecklas av svenska myndigheter både centralt och lokalt för att göra personer från de nationella minoriteterna mer delaktiga när det fattas beslut som rör dem*.

3. Sammanfattning av innehållet i nationell och internationell rätt

Sammanfattar man hur renskötselrätten skyddas i egenskap av enskild egendom och hur samernas markanvändning skyddas som en central del av deras kultur och samfundsliv som urfolk, kan följande konstateras,

- Renskötselrätten ska ges samma skydd gentemot förfogande av det allmänna som annan egendom (jfr äganderätten). Egendomsskyddet för renskötselrätten måste beaktas när beslut fattas om att avsätta ett område som nationalpark eller naturreservat. Egendomsskyddet måste också beaktas när föreskrifter som begränsar renskötselrätten beslutas. Sättet/förfarandet när det finns lagliga skäl för att inskränka renskötselrätten ska motsvara sättet för att inskränka andra rättigheter till fast egendom som äganderätten.
- Förvaltningsmyndigheter har en skyldighet att främja samernas möjlighet att behålla och utveckla sitt kultur- och samfundsliv i Sverige. För samerna som urfolk är de marker de traditionellt har använt – renskötselområdet – särskilt viktiga för att de ska kunna fortsätta med traditionell naturbetesbaserad renskötsel, jakt och fiske. Sådan markanvändning ska främjas av myndigheterna eftersom den är en central del av samisk kultur. Men även annan användning av marken som kan bidra till att samerna kan

³⁷ Kommittén för mänskliga rättigheter, allmän kommentar nr 23, paragraf 27.

³⁸ <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/UNDGGuidelines.pdf> s. 28.

utveckla sin kultur och bevara de väsentliga beståndsdelarna av sin identitet, nämligen religion, språk, traditioner och kulturarv ska främjas av myndigheterna. Särskilt gäller detta inom den statliga året-runt-mark där renskötande samer enligt förarbetena till rennäringslagen har företrädesrätt till bruket av marken.

- För att bevara biologisk mångfald ska myndigheter beakta och bevara kunskaper, innovationer och sedvänjor hos samerna som urfolk. Det gäller i den mån deras traditionella livssätt är relevant för att bevara och på ett hållbart sätt nyttja den biologiska mångfalden.
- Samråd med representanter för samerna i egenskap av nationell minoritet bör ske när mark inom renskötseområdet berörs av förvaltningsmyndigheters beslut. Sådana samråd ska utformas så att internationell rätt iakttas. Samråd ska ske med samebyarna som har ett enskilt intresse av att kunna fortsätta använda marken för renskötsel, jakt och fiske, för sin försörjning. Samråd ska också ske med Sametinget som i egenskap av folkvalt organ för samerna ska bevaka hur beslut berör samers möjlighet att bevara och utveckla sin kultur och sitt samfundsliv. Även lokala sameföreningar kan behöva kallas till samråd. Sametinget bör också delta i samråd i egenskap av myndighet med ansvar för rennäringslagen, bl.a. för att kunna yttra sig om områden som är av riksintresse för rennäringslagen. Samråd bör utformas så att de sker med ömsesidig respekt och möjlighet för berörda samebyar och Sametinget att verkligen påverka beslut, så att de kan ställa sig bakom dessa och överenskommelser. Inflytande och delaktighet är ledord för processen.

I det följande ska det analyseras hur dessa punkter påverkar beslut om att inrätta en nationalpark eller ett naturreservat och hur de påverkar Naturvårdsverkets och länsstyrelsers och kommuners utfärdande av föreskrifter för skyddade områden.

4. Tillämpning av gällande rätt på beslut om områdesskydd och föreskrifter i renskötseområdet

I detta avsnitt analyseras hur innehållet i nationell rätt och internationell rätt påverkar beslut om att inrätta en nationalpark eller ett naturreservat och beslut om föreskrifter när det skyddade området är beläget inom renskötseområdet.

Inledningsvis kan det konstateras att när det finns ett behov av att skydda naturen och bevara mark i nationalpark eller naturreservat så är detta ett angeläget allmänt intresse. Det gör att såväl äganderätt som annan särskild rätt till fast egendom kan upphävas eller inskränkas om det finns ett behov av att skydda naturen och bevara marken i form av en nationalpark eller ett naturreservat. Det framgår av 2 kap 9 § ExpL.

Rennäringslagens bestämmelser om upphävande av renskötselrätten (26 §), hänvisar till expropriationslagen och anger att renskötselrätten kan upphävas helt eller delvis om expropriationsändamål som anges i 2 kap ExpL. föreligger. Det är alltså klart att renskötselrätten kan upphävas eller inskränkas om det behövs för att bevara ett område som nationalpark eller naturreservat. I detta avseende är egendomsskyddet för renskötselrätten detsamma som för äganderätt och andra särskilda rättigheter till mark.

Samtliga dessa enskilda rättigheter till mark kan få vika för det angelägna allmänna intresset av att bevara områden som nationalpark eller naturreservat.

I praktiken har dock inte renskötselrätten samma skydd som äganderätten varken då nationalpark bildas eller då föreskrifter som inskränker renskötselrätten utfärdas i nationalpark och naturreservat. Det har att göra med att den intresseavvägning som ska ske gentemot renskötselrätten som enskilt intresse och gentemot de allmänna intressena av att främja samisk kultur och skydda renskötseln är otydlig när prövningen görs enligt miljöbalken. Otydligheten gör att det blir svårt för samebyn att avgöra hur intresseprövningen har gjorts, vilket i sin tur försvårar en prövning av denna i domstol. Likaså är reglerna i miljöbalken otydliga när det gäller hur samebyarna kan få en domstolsprövning av inskränkningar i renskötselrätten genom föreskrifter.

Det är därför tveksamt om det förfarande som tillämpas i dag når upp till Sveriges internationella åtaganden som ställer krav på att urfolks och minoriteters egendom ska ges samma skydd som övriga medborgares. Det kan också ifrågasättas om det uppfyller kraven på skydd för egendom enligt grundlagen, 2 kap. 15 § RF.

Det är en brist att samråd inte hålls med representanter för samerna som urfolk och nationell minoritet innan områdesskydd beslutas inom renskötselområdet. Marken inom renskötselområdet är av central betydelse för samerna som urfolk. Samråd borde också hållas med representanter för samer innan föreskrifter som innebär inskränkningar i renskötselrätten eller annan samisk markanvändning beslutas inom renskötselområdet. Samrådsskyldigheten för förvaltningsmyndigheter framgår av 5 § lagen om nationella minoriteter.

4.1 Beslut om att inrätta nationalpark

Äganderätt

Privatägd mark måste exproprieras om den ska kunna bli en del av en nationalpark³⁹ eftersom en förutsättning för att mark ska kunna ingå i en nationalpark är att den tillhör staten (7 kap. 2 § MB). Expropriationsförfarandet av privatägd mark äger därför rum före regeringens och riksdagens beslut om att bevara ett sådant område som nationalpark.

Förfarandet för att expropriera äganderätt till mark regleras i expropriationslagen. Det är som huvudregel regeringen som fattar beslutet om att expropriera mark som ska ingå i en nationalpark. Regeringens beslut kan överprövas av Högsta förvaltningsdomstolen genom s.k. rättsprövning (Lag (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut).⁴⁰

Inom ramen för expropriationsförfarandet görs en *intresseavvägning mellan å ena sidan markägarens enskilda intresse* av att marken inte exproprieras och *allmänna intressen som*

³⁹ A. a. s. 209 not 33.

⁴⁰ Dahlsjö, Hermansson, Sjödin, Expropriationslagen, En kommentar, Tredje upplagan, s.178 f.

kan tala mot expropriation och å andra sidan det allmänna intresset av att marken skyddas i en nationalpark.

Expropriationstillstånd ska inte meddelas om ändamålet med expropriationen bör tillgodoses på annat sätt eller olägenheterna av expropriationen från allmän och enskild synpunkt överväger de fördelar som kan vinnas genom den (2 kap 12 § 1 st Expl). Av förarbetena till expropriationslagen framgår att om de motstående intressena, såväl enskilda som allmänna, är av större styrka, bör sökandens intresse av att ta marken i anspråk få vika. Hänsyn bör inte bara tas till ekonomiska, utan också till ideella värden som exempelvis intresset för dem som bor inom ett område att få behålla sina hem.⁴¹

Om äganderätt exproprieras i samband med att en nationalpark bildas ska alltså regeringen i expropriationsärendet göra en *intresseavvägning* mellan å ena sidan markägarens enskilda intresse av att få äga och förfoga över sin mark och å andra sidan det allmänna intresset av att skydda naturen i en *nationalpark*. *Intresseavvägningen görs före beslutet om att avsätta mark till nationalpark. Även motstående allmänna intressen prövas mot intresset av att avsätta marken till nationalpark.*

En markägare kan begära rättsprövning i Högsta förvaltningsdomstolen av ett sådant regeringsbeslut (1 § rättsprövningslagen (2006:304)).⁴² Rättsprövningen anses då inte vara begränsad till en renodlad legalitetsprövning utan har närmast karaktären av ett ordinärt besvär förfarande. På det sättet har rättsprövningslagens syfte, att säkerställa att svensk rätt motsvarar Europarådskonventionens krav på tillgång till domstolsprövning av civila rättigheter, kunnat uppfyllas (jfr ovan).⁴³

Renskötselrätt

När ett beslut fattas om att avsätta ett område inom renskötselområdet som nationalpark kan renskötselrätten upphävas helt eller delvis. I så fall gäller bestämmelserna i rennäringslagen 26-29 §§. Där anges att expropriationslagens förfaranderegler ska tillämpas (29 §). Det innebär att det ska ske en intresseavvägning mellan intresset av att skydda områdets naturvärden och samebyarnas enskilda intresse av att fortsätta utöva sin renskötselrätt. Det innebär också att det ska göras en avvägning mot andra allmänna intressen, i det här fallet, att främja samers möjlighet att behålla sin kultur och sitt samfundsliv och det allmänna intresset av att skydda renskötseln och områden av riksintresse för rennärigen.

Regeringens beslut om att upphäva renskötselrätten helt eller delvis kan överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen på motsvarande sätt som när äganderätt exproprieras för att privatägd mark ska kunna ingå i en nationalpark (1 § rättsprövningslagen).

⁴¹ Prop. 1972:109, s. 219.

⁴² Angående rättsprövning se, Expropriationslagen, En kommentar, tredje upplagan, Dahlsjö, Hermansson, Sjödin s. 178 ff.

⁴³ Dahlsjö, Hermansson, Sjödin a.a. s. 180 ff. och NJA 1992 s. 854.

Om förfarandet enligt rennäringslagen och expropriationslagen tillämpas får alltså renskötselrätten samma skydd som äganderätten.

Genom bildandet av en nationalpark sker alltid ett automatiskt försvårande av att bedriva renskötsel. Rätten för samebymedlemmar att döda rovdjur under ett pågående angrepp på renar upphör i och med att ett område inom renskötseområdet avsätts till nationalpark. Normalt finns en rätt att döda rovdjur under pågående angrepp av tamdjur enligt 28 § jaktförordningen (SFS 1987:905), men i nationalparker är det förbjudet att freda renar från pågående rovdjursangrepp, enligt 28 b § jaktförordningen.

Att samebymedlem inte får skydda sina renar mot pågående rovdjursangrepp innebär ett stort ingrepp i samebyarnas enskilda intresse av att kunna bedriva renskötsel och försörja sig på denna, särskilt om nationalparkens område omfattar renskötselets året-runt-marker där kalvning äger rum (fjällmark för fjällsamebyar och skogsmark för skogssamebyar). Under kalvningen är faran för att renar ska dödas av rovdjur som störst. Rovdjursangrepp är ett av de största problemen för renskötselet idag.⁴⁴

Att freda sina renar mot pågående rovdjursangrepp är en gammal del av samisk kultur och jakt på rovdjur som angriper renar har av tradition ägt rum inom renskötseområdet.⁴⁵ Ju större områden inom renskötseområdet som avsätts som nationalparker desto mer beskär samers möjlighet att behålla och utveckla sin traditionella renskötsel. Eftersom många nationalparker finns eller planeras i renskötselets året-runt-marker där kalvningen äger rum, motverkas också renskötselets tillgång till goda kalvningsland. Det innebär att skyddet för områden som är av riksintresse för rennäringen påverkas negativt.⁴⁶

Förbudet mot att freda sina renar mot pågående rovdjursangrepp påverkar alltså både samebyarnas enskilda intresse av att kunna utöva sin renskötselrätt obehindrat och de allmänna intressena av att främja samers möjlighet att behålla och utveckla sin kultur och renskötselet som en del av denna. Även områden som är riksintressanta för rennäringen påverkas eftersom ett förbud att freda renarna inom en nationalpark från rovdjursangrepp kan göra ett kalvningsland eller betesområde omöjligt att använda för renskötsel.

Innan regeringen fattar beslut om att avsätta ett område inom renskötseområdet som nationalpark bör regeringen därför göra och redovisa hur en intresseprövning gjorts mellan intresset av att bevara rovdjursstammen inom nationalparkerna och motstående enskilda intresse för samebyarna av att obehindrat kunna utöva sin renskötselrätt och kunna freda sina renar mot pågående rovdjursangrepp. Regeringen bör också visa hur ett förbud i en nationalpark att freda renarna mot rovdjursangrepp påverkar de allmänna intressena av att

⁴⁴ Se svenska samernas riksförbunds hemsida för aktuell situation om hur rovdjuren påverkar samebyarnas renskötsel, http://www.sapmi.se/nar_8_0.html

⁴⁵ Ren och Varg, same berättar, Yngve Ryd, Natur och Kultur 2007.

⁴⁶ Riksintresset rennäring ska prövas i samband med beslut om områdesskydd, Michanek s.151.

främja samers möjlighet att behålla och utveckla sin kultur och sitt samfundsliv och intresset av att skydda renskötselns och rennäringens riksintresseområden.⁴⁷

Inför ett beslut om att inrätta en nationalpark inom renskötselområdet bör regeringen ge representanter för samer (samebyar, Sametinget och lokala samiska organisationer) tillfälle till samråd (5 § lagen om nationella minoriteter). Skälet är att samisk markanvändning är en central del av samisk kultur och samfundsliv som påverkas av ett beslut om att inrätta en nationalpark inom renskötselområdet där samer traditionellt har brukat marken. Representanter för samer ska därför ha möjlighet att delta i och påverka beslutet om att inrätta en nationalpark inom ett sådant område. Sådana samråd äger idag inte rum vilket är en brist.

Sametinget ska också yttra sig om hur skyddet för områden av riksintresse för rennäringen påverkas av inrättande av en nationalpark.

Regeringens prövning av hur inrättandet av en nationalpark påverkar samebyarnas enskilda intresse och de allmänna intressena av att främja samers möjlighet att behålla och utveckla sin kultur och skydda renskötselns och rennäringens riksintresseområden, framstår som otydlig i nuläget.

4.2 Beslut om att inrätta naturreservat

När det gäller beslut som länsstyrelsen eller kommunen fattar om att inrätta ett naturreservat är förfarandet detsamma för inskränkningar i äganderätten som för inskränkningar i renskötselrätten.

För såväl äganderätten som renskötselrätten gäller att de inskränkningar i dessa rättigheter att använda mark- och vattenområde som behövs för att uppnå syftet med naturreservatet ska anges i beslutet om att skydda ett markområde som naturreservat (7 kap. 5 § MB). Det innebär att intresseavvägningen enligt 7 kap. 25 § MB, mellan intresset av att skydda mark och motstående enskilda intressen av att kunna fortsätta använda marken, ska tydliggöras redan i och med beslutet om att ett naturreservat ska inrättas.

Egendomsskyddet för samernas renskötselrätt är därför detsamma som eigendomsskyddet för äganderätten i naturreservat. Internationella krav på likabehandling av samernas eigendomsrätt är därför uppfyllda.

Det bör dock understrykas att det är viktigt att den intresseavvägning som görs mellan samebyarnas enskilda intresse av att kunna fortsätta utöva renskötselrätten i naturreservatet och det allmänna intresset av att skydda naturen, är tydlig och transparent. Annars blir inte prövningen rättssäker och den intresseavvägning som görs när samebyarnas civila rättighet inskränks, blir svårare för dem att få överprövad i domstol.

⁴⁷ Att motstående allmänna intressen ska prövas om renskötselrätten inskränks enligt miljöbalkens regler framgår av förarbetena till 2 kap miljöbalken, Prop. 1997/98:45 del 2 s. 97.

Intresseavvägningen gentemot motstående allmänna intressen av att värna om områden av riksintresse för rennäringen och av att främja möjligheten för sameer att behålla och utveckla sitt kultur- och samfundsliv bör också göras tydlig. Även den delen av intresseprövningen kan överprövas om en sameby begär det. En överprövning underlättas om det tydligt framgår hur intresseprövningen gjorts.

Om en inskränkning i renskötselrätten i samband med att naturreservat bildas är så omfattande att den motsvarar ett upphävande av renskötselrätten eller en i renskötselrätten ingående befogenhet, ska rennäringens och expropriationslagens bestämmelser om detta tillämpas. Då ska regeringen göra intresseavvägningen enligt expropriationslagens regler. Om inskränkningen är mindre men dock så omfattande att pågående markanvändning för renskötsel inom berörd del av samebyns betesområde avsevärt försvåras, gäller miljöbalkens förfaranderegler (se mer om denna gränsdragning nedan i avsnitt 6).

Kommuners beslut om att bilda naturreservat överklagas hos länsstyrelsen (19 kap. 1 § MB). Länsstyrelsens beslut kan överklagas till regeringen (18 kap 1 § MB). När regeringens beslut rör en samebys civila rättighet, renskötselrätten, kan det överprövas genom rättsprövning av Högsta förvaltningsdomstolen (jfr ovan).

Samråd med representanter för sameer (samebyar, Sametinget och eventuellt andra lokala samiska organisationer) enligt 5 § lagen om nationella minoriteter sker inte i dag inför beslut om inrättande av naturreservat inom renskötselområdet. Det finns inte heller någon regel som anger att Sametinget innan beslut om inrättande av naturreservat fattas ska höras i egenskap av den myndighet som ska bevaka rennäringens intressen. Detta är en brist. Inför ett beslut om att inrätta ett naturreservat inom renskötselområdet bör sådana samråd hållas med representanter såväl för enskilda som allmänna samiska intressen (jfr vad som angetts ovan om nationalparker).

Sametinget bör också höras som den myndighet som har ansvar för att bevaka rennäringens områden av riksintresse.

4.3 Beslut om föreskrifter för nationalpark

Inskränkningar i samebyarnas renskötselrätt inom nationalparker kan bestämmas efter att regeringen med riksdagens medgivande har fattat beslut om att bevara ett område som nationalpark. När syftet med att inrätta nationalparken är klart, kan föreskrifter för att uppnå syftet utfärdas. Det görs genom att regeringen eller Naturvårdsverket beslutar om föreskrifter om inskränkningar i rätten att använda mark och vatten inom nationalparkerna (7 kap. 3 § MB och 4 § nationalparksförordningen). Samebyn betraktas då som sakägare som får yttra sig.

Förfarandet enligt rennäringens 26-29 §§ med hänvisning till expropriationslagen ska tillämpas om föreskrifterna är så ingripande att de bedöms motsvara ett upphävande av vissa i renskötselrätten ingående befogenheter. Regeringen gör då en intresseavvägning enligt 2 kap 12 § ExpL mellan intresset av att utfärda föreskrifter till skydd för naturen i

nationalparken och det motstående enskilda intresset för samebyn av att utöva sin renskötselrätt utan inskränkningar. Även motstående allmänna intressen ska tas med i bedömningen. Det rör sig om det allmänna intresset av att främja samers möjlighet att behålla och utveckla sin kultur och sitt samfundsliv, det allmänna intresset av att skydda renskötelsen som en central del av denna kultur och det allmänna intresset av att skydda rennäringens riksintresseområden.

Tillämpas detta förfarande är skyddet för renskötselrätten mot inskränkningar detsamma som skyddet för äganderätten (som kan upphävas genom expropriation innan nationalpark bildas).

Är de inskränkningar som görs i renskötselrätten genom föreskrifter mindre ingripande ska bestämmelserna i miljöbalken, naturvårdsförordningen och områdesförordningen tillämpas.

Enligt bestämmelsen i 7 kap. 25 § MB och förarbetena till miljöbalken ska vid prövning av frågor om skydd av områden göras en intresseprövning gentemot enskilda och motstående allmänna intressen.

Förfarandet för intresseavvägningen enligt miljöbalken är otydligare än förfarandet enligt expropriationslagen. Därför riskerar avvägningen mellan intresset av att utfärda föreskrifter för att uppnå syftet med att skydda naturen i en nationalpark och det motstående enskilda intresset för samebyar av att kunna utöva sin renskötselrätt och de allmänna intressena av att främja förutsättningarna för samer att behålla och utveckla sin kultur, inklusive renskötelsen och av att skydda områden som är riksintressanta för rennäringen att bli otydliga på motsvarande sätt som när beslut om att inrätta nationalpark påverkar renskötselrätten.

Tidpunkten för när föreskrifter som inskränker renskötselrätten utfärdas bidrar inte heller till en tydlig intresseavvägning. Detta gäller antingen inskränkningarna sker enligt rennäringens och expropriationslagens regler eller enligt miljöbalkens regler.

Inskränkningar genom föreskrifter görs enligt miljöbalkens bestämmelser *efter att regering och riksdag beslutat att avsätta ett område som nationalpark och görs normalt av Naturvårdsverket*. Det innebär att intresseavvägningen gentemot samebyarnas intresse av att behålla sin renskötselrätt och det allmänna intresset av att främja samisk kultur och renskötsel och prövningen av påverkan på rennäringens riksintresseområden inte finns med som en del av det underlag som läggs fram innan riksdag och regering fattar beslut om att ett område ska inrättas som nationalpark.

Beslut om att expropriera mark med äganderätt för att ingå i en nationalpark sker däremot *före* beslutet om inrättande av en nationalpark. Det innebär bl.a. att intresseavvägningen mellan markägares enskilda intresse av att behålla förfoganderätten över sin mark och det allmänna intresset av att skydda värdefull natur inom en nationalpark görs samlat innan beslutet om att avsätta marken som nationalpark fattas av riksdag och regering. Då har det också prövats också om expropriationen strider mot andra allmänna intressen (se ovan).

Det kan ifrågasättas om förfarandet att inskränka renskötselrätten genom att Naturvårdsverket utfärdar föreskrifter enligt miljöbalkens regler ger samebyarna det egendomsskydd som är avsett i grundlagen (2 kap. 15 § RF).⁴⁸ Det kan också ifrågasättas om förfarandet lever upp till Sveriges internationella åtaganden om att ge renskötselrätten ett lika starkt skydd som andra medborgare har för sin egendom. I vart fall skiljer sig förfarandet för att upphäva äganderätten för mark som ska ingå i en nationalpark från förfarandet för att inskränka samebyarnas renskötselrätt genom föreskrifter i enlighet med miljöbalkens regler.

Om föreskrifter som inskränker renskötselrätten i stället prövades i samband med beslutet om att inrätta en nationalpark skulle det innebära en rättssäkrare prövning. Då skulle intresseavvägningen mellan syftet med nationalparken och samebyarnas intresse av att kunna fortsätta utöva sin renskötselrätt göras av regering och riksdag. Detsamma gäller avvägningen mellan det allmänna intresset av att skydda natur inom nationalparken (uttryckt i syftet med denna) och de motstående allmänna intressena av att främja det samiska folkets möjlighet att behålla och utveckla sin kultur och sitt samfundsliv och skyddet för renskötseln och rennäringens riksintresseområden. En sådan ordning skulle också ge en tydligare och rättssäkrare intresseavvägning mellan olika enskilda och allmänna intressen än när den sker i efterhand genom föreskrifter. Dessutom skulle den motsvara ordningen för när ett naturreservat bildas och föreskrifter för detta utfärdas.

Innan föreskrifter som inskränker renskötselrätten beslutas, ska samråd hållas. Är de inskränkningar som planeras sådana att de påverkar samisk markanvändning i området, ska samråd med representanter för samebyar, Sametinget och lokala samiska organisationer ske. Samråd behöver troligen inte hållas med lokala samiska organisationer om föreskrifterna inte påverkar renskötseln i stort. Har föreskrifterna karaktären av sådana mindre omfattande hänsyn som samebyarna är skyldiga att visa för naturvårdens- eller kulturmiljövårdens intressen (65 a § rennärlingslagen), räcker det att samråda med berörda samebyar och Sametinget i egenskap av den myndighet som är ansvarig för rennärlingen.

Det framgår inte tydligt hur Naturvårdsverkets beslut om föreskrifter som innebär inskränkningar i renskötselrätten kan överklagas. Samebyn har dock alltid i sista hand rätt till en prövning i förvaltningsdomstol, när deras renskötsel (en civil rättighet) berörs. Det framgår av 3 § 2 st och 22 § förvaltningslagen (1986:223).

⁴⁸ Om förfarandet enligt rennärlingslagens och expropriationslagens bestämmelser tillämpas sker visserligen en tydlig intresseavvägning mot motstående enskilda och allmänna intressen enligt 2 kap 12 § expropriationslagen men inskränkningen i renskötselrätten sker genom en föreskrift utfärdad av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. Det har ifrågasatts om inskränkningar i egendomsskyddet ska få ske genom beslut av regeringen eller myndighet (så som framgår av 7 kap. 3 § miljöbalken). Det har dock ansetts förenligt med egendomsskyddet att göra sådana inskränkningar om det framgår av lag och det föreligger angelägna allmänna intressen för sådana inskränkningar. Sådana angelägna allmänna intressen är exempelvis skyddet för natur- och miljövård. Prop. 1993/94:117 s.16.

4.4 Beslut om föreskrifter för naturreservat efter bildandet

Även i naturreservat kan länsstyrelse eller kommun genom föreskrifter inskränka renskötselrätten efter det att ett naturreservat har bildats. Då gäller också att en avvägning gentemot renskötselrätten såsom ett enskilt intresse för samebyarna ska göras, antingen enligt rennäringslagens regler med hänvisning till expropriationslagen eller enligt 7 kap. 25 § MB och miljöbalkens förarbeten. Vilket förfarande som ska tillämpas beror på om inskränkningen är så omfattande att den bedöms som ett upphävande av renskötselrätten eller en befogenhet som ingår i denna (rennäringslagen och expropriationslagen) eller om det bedöms som en rådhetsinskränkning som innebär att pågående markanvändning inom berörd del av samebyns betesområde avsevärt försvåras (miljöbalken).

Om miljöbalkens regler om intresseavvägning tillämpas uppkommer samma otydligheter i intresseavvägningen som för föreskrifter som prövas enligt miljöbalken för nationalparker (jfr ovan). Görs intresseavvägningen enligt expropriationslagens regler finns inte samma kritik. Där anges tydligt att en avvägning ska göras gentemot såväl motstående enskilda som allmänna intressen.

För att prövningen av inskränkningar i renskötselrätten ska bli rättssäker bör länsstyrelser eller kommuner som fattar beslut om föreskrifter göra en transparent och allsidig intresseavvägning och redovisa denna i samband med sina beslut. Det innebär att intresseavvägningen både ska göras gentemot samebyarnas enskilda intresse av att kunna utnyttja renskötselrätten obehindrat inom naturreservatet och gentemot de allmänna intressena av att främja det samiska folkets möjlighet att behålla och utveckla sin kultur och sitt samfundsliv inom den mark som naturreservatet omfattar. Likaså bör en prövning göras av föreskrifterna gentemot skyddet av renskötseln och rennäringsens områden av riksintresse (vinterbetesmarker kan vara områden av riksintresse i en viss sameby, se ovan).

Även när det gäller föreskrifter som inskränker renskötselrätten i naturreservat ska myndigheter samråda med representanter för samer (samebyar, Sametinget eller lokala samiska organisationer). När inskränkningarna är små så att de motsvarar sådana hänsyn som samebyarna är skyldiga att visa för natur- och kulturmiljövården enligt 65 § a rennäringslagen, bör det räcka att länsstyrelse eller kommun samråder med berörd sameby och Sametinget.

Det framgår inte tydligt hur myndigheters beslut om föreskrifter som innebär inskränkningar i renskötselrätten kan överklagas. Samebyn har dock alltid i sista hand rätt till en prövning i förvaltningsdomstol, när deras renskötselrätt (civil rättighet) berörs. Det framgår av 3 § 2 st och 22 § förvaltningslagen(1986:223).

4.5 Mer om hur myndigheter ska främja det samiska folkets möjligheter att behålla och utveckla sin kultur och renskötseln

Regeringen, länsstyrelsen eller en kommun, ska inför ett beslut om att avsätta ett område till nationalpark eller naturreservat göra en intresseavvägning mellan det allmänna intresset av

att skydda och bevara mark- eller vattenområden och andra motstående allmänna intressen. Sådana intresseavvägningar ska också göras inför beslut om föreskrifter för nationalparker eller naturreservat inom renskötselområdet.

När en nationalpark eller ett naturreservat är beläget inom renskötselområdet är ett allmänt intresse som ska beaktas av myndigheterna, intresset av att *främja det samiska folkets möjligheter att behålla och utveckla sitt kultur- och samfundsliv*. Det framgår av grundlagsbestämmelsen i 1 kap. 2 § st 6 RF och av 4 § lagen om nationella minoriteter.

Bestämmelsen i 4 § lagen om nationella minoriteter bygger på artikel 5 i Europarådets ramkonvention för skydd av nationella minoriteter. Där anges att staterna *ska främja de förutsättningar som är nödvändiga för att personer som tillhör nationella minoriteter ska kunna behålla och utveckla sin kultur och bevara de väsentliga beståndsdelarna av sin identitet, nämligen religion, språk, traditioner och kulturarv*. Bestämmelsen omfattar samernas renskötsel och deras användning av mark för renskötsel.⁴⁹

I förarbetena till bestämmelsen i 4 § lagen om nationella minoriteter anges att det är angeläget att de nationella minoriteternas behov beaktas i samhället i mycket större utsträckning än i dag. En viktig utgångspunkt är att staten bär ett uttryckligt ansvar för att de nationella minoriteterna ska kunna bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Enligt ramkonventionens artikel 5 (som påverkar tillämpningen av 4 § lagen om nationella minoriteter i enlighet med principen om fördragskonform tolkning) har Sverige åtagit sig att *aktivt främja de förutsättningar som är nödvändiga för att personer som tillhör de nationella minoriteterna ska kunna bibehålla och utveckla sin kultur och bevara de väsentliga beståndsdelarna av sin identitet, nämligen religion, språk, traditioner och kulturarv*.⁵⁰

När regeringen eller en myndighet överväger att skydda ett område inom renskötselområdet som nationalpark eller naturreservat eller utfärda föreskrifter inom dessa områden, ska alltså regeringen/myndigheten samtidigt sträva efter att detta kan göras på ett sådant sätt att det samiska folkets möjlighet att behålla och utveckla sin kultur och sitt samfundsliv inom området främjas. En utgångspunkt måste därför vara att föreskrifter som utfärdas för nationalparker eller naturreservat inom renskötselområdet inte ska hindra samisk markanvändning utan – om möjligt - på olika sätt underlätta samers användning av marken som en viktig del av samernas kultur som urfolk.

Det som bör främjas är först och främst den naturbetesbaserade renskötseln som en central del av samisk kultur- och samfundsliv men också jakten och fisket som är

⁴⁹ Secretariat of the Framework Convention for the protection of National Minorities compilation of opinions of the Advisory Committee relating to Article 5 .s 53.

⁵⁰ Prop. 2008/09:158, s. 67.

traditionella näringar som hänger tätt samman med samisk kultur. Det kan också finnas annan samisk markanvändning, knuten till samisk kultur och samfundsliv som samerna som folk vill behålla och utveckla. Det kan röra sig om heliga platser eller områden där det finns god tillgång på material till samisk slöjd.⁵¹

Men också nya typer av samisk markanvändning som kan göra att samernas möjlighet att utveckla sin kultur och sitt samfundsliv kan utvecklas, bör främjas.⁵² Det kan till exempel handla om att skapa goda förutsättningar för viss typ av turistverksamhet där samisk kultur är en del, så som sker i Världsarvet Laponia (se vidare angående detta nedan).

Vilken typ av markanvändning som är viktig för samers möjlighet att behålla och utveckla sin kultur och sitt samfundsliv tar myndigheterna bäst reda på i det samrådsförfarandet som ska ske med representanter för det samiska folket, enligt 5 § lagen om nationella minoriteter.

När planerade naturreservat eller nationalparker omfattar året-runt-mark för renskötseln ovanför odlingsgränsen som är kronomark som står under statens omedelbara disposition eller mark på renbetesfjällen bör regeringen, länsstyrelsen eller kommun i sin bedömning väga in att samisk markanvändning har särskilt företräde där eftersom sådan mark enligt förarbetena till rennäringslagen i första hand är avsedd för de renskötande samernas bruk. Inskränkningar i renskötselrätten bör därför inte göras i vidare omfattning än vad som kan ske inom ramen för den hänsyn samebyarna ska visa för natur- och kulturmiljövården enligt 65 a § rennäringslagen. Detsamma gäller när föreskrifter utfärdas för sådana områden. Eftersom samerna har brukat sådan mark sedan lång tid tillbaka bör detta kunna överensstämma väl med det syfte som anges för att bevara ett område som nationalpark, nämligen att bevara en landskapstyp i dess naturliga tillstånd (7 kap. 2 § MB).

Bestämmelserna om att främja samisk kultur och samfundsliv och att skydda områden som är riksintressanta för rennäringen ska tillämpas fördragskonformt av regeringen och förvaltningsmyndigheter som Naturvårdsverket, länsstyrelserna och kommuner.

Förutom innehållet i ramkonventionen för nationella minoriteter ska innehållet i artikel 27 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter beaktas. Där framkommer särskilt att det är viktigt att samerna kan *behålla och utveckla sin kultur med hjälp av sina markrättigheter och traditionella ekonomiska verksamheter*.⁵³ Också bestämmelsen i konventionen om biologisk mångfald bör beaktas. I samband med att naturreservat eller nationalparker inrättas ska förvaltningsmyndigheter respektera och bevara samers

⁵¹ Se vidare angående vilken typ av markanvändning som kan vara viktig för samers kultur i Samisk markanvändning och MKB, <https://www.sametinget.se/26843>.

⁵² I Samisk markanvändning och MKB har Sametinget och SSR beskrivit vilka behov renskötsel och annan samisk markanvändning har och hur de bör beaktas i samhällsplaneringen när mark inom renskötselområdet berörs, http://www.sapmi.se/samisk_markanvandning.pdf.

⁵³ Alfredsson, Gudmundur, a a s 36 f.

kunskaper, innovationer och sedvänjor som är relevanta för att bevara och på ett hållbart sätt nyttja den biologiska mångfalden (artikel 8 j).⁵⁴

När en nationalpark eller ett naturreservat övervägs ska regeringen, länsstyrelse eller kommun se till att rennäringens riksintresseområden beaktas (3 kap. 5 § MB). Vid konkurrens mellan olika intressen ska en intresseprövning enligt 3 kap 10 § MB göras. En av de saker som ska beaktas i en sådan intresseprövning är Sveriges internationella åtaganden. När det gäller rennäringens riksintresseområden ska man se till att områdesskyddet inte hindrar de grundläggande förutsättningarna för att bedriva rennäring i de samebyar som finns inom området (jfr ovan om vad detta skydd för rennäringen som riksintresse närmare innebär).⁵⁵

Det finns i detta sammanhang anledning att påpeka att det kan finnas olikheter mellan en samebys enskilda intresse och de allmänna intressena av att främja förutsättningarna för att sameer ska ha möjlighet att behålla och utveckla sitt kultur- och samfundsliv och av att skydda renskötseln.

En enskild sameby vars renskötselrätt berörs av inskränkningar kan vara intresserad av att mot ekonomisk ersättning träffa en överenskommelse om inskränkningar i sin renskötselrätt inom skyddade områden. Det handlar i så fall om en inskränkning i samebyns enskilda rätt att använda marken för renskötsel, jakt och fiske.

Men även om myndigheten har träffat en sådan överenskommelse med samebyn måste myndigheten också se till att det samiska folkets möjligheter att utveckla ett eget kultur- och samfundsliv främjas inom det skyddade området och att renskötseln skyddas. Här kan det alltså uppstå en motsättning mellan å ena sidan samebyns enskilda intresse av en ekonomisk uppgörelse och å andra sidan det samiska folkets intressen av att behålla och utveckla sin kultur och av att skydda renskötseln.

Det är därför viktigt att Naturvårdsverket skiljer på vad en sameby yttrar sig över; det enskilda intresset eller något av de allmänna intressena. Det är också viktigt att alltid involvera Sametinget genom att ta in yttranden från dem, både om hur de anser att ett planerat områdesskydd eller föreskrifter inom renskötselområdet kan påverka det samiska folkets möjligheter att behålla och utveckla samiskt kultur- och samfundsliv och hur de ser på att områdesskydd kan påverka rennäringen och dess riksintresseområden. Sametinget är den myndighet som ska bevaka att förutsättningarna för renskötsel ska

⁵⁴ Jfr också Urfolksdeklarationen artikel 26 där det anges att urfolk har rätt att kontrollera och utveckla mark och resurser på mark som de traditionellt har använt och stater ska ge juridiskt erkännande och skydd för sådana rättigheter http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_en.pdf. Jfr också hur man tar till vara samers traditionella kunskap i Värdsarvet Lapponia, nedan.

⁵⁵ När regeringen inte gjort en intresseavvägning enligt 3 kap 10 § MB mellan intresset av att utvinna mineral och intresset av att bedriva rennäring har Högsta förvaltningsdomstolen i en dom den 25 maj 2012 (mål nr 443-11) upphävt regerings beslut genom rättsprövning.

finnas kvar i alla samebyar alldeles oavsett vad medlemmarna i en viss sameby kan vilja avtala om.

Med tanke på de många störningar som idag finns från annan markanvändning inom renskötselområdet är det viktigt att regeringen, Naturvårdsverket, länsstyrelse eller kommun efter det att Sametinget har hörts, gör en totalbedömning av hur ytterligare störningar i form av inskränkningar av möjligheterna att använda marken för renskötsel kan påverka förutsättningarna för fortsatt renskötsel i berörda samebyar.

Ett sätt för myndigheterna att undvika negativ påverkan på samebyarnas renskötselrätt och de allmänna intressena av att främja samers möjlighet att behålla och utveckla sin kultur och renskötseln, är att tidigt kalla samebyar, representanter för Sametinget och lokala sameföreningar till samråd. Då kan synpunkter inhämtas på vilka eventuellt negativa konsekvenser ett områdesskydd skulle kunna innebära för samebyarna och samers kultur och renskötsel. Även möjlig positiv påverkan av områdesskyddet för samisk kultur och renskötseln kan naturligtvis tas upp i tidiga samråd. Genom tidiga samråd ökar möjligheterna att undvika negativa konsekvenser och i stället främja förutsättningarna för fortsatt samisk markanvändning inom nationalparker och naturreservat. Ett gott exempel på när detta har lyckats är de samråd som hållits och beslut som fattats inom ramen för Laponiaprocesen.

4. 6. Hur samråd med representanter för samerna bör utformas

Naturvårdsverket, länsstyrelserna och kommuner bör i sitt arbete eftersträva att det inte ska uppstå någon motsättning i förhållande till samers enskilda eller allmänna intressen utan att olika intressen kan förenas inom de områden som ska skyddas. Det är också målet för bestämmelsen i 5 § lagen om nationella minoriteter som innebär att myndigheter ska ge samer möjlighet till inflytande över frågor som berör dem och samråda med representanter för samerna i sådana frågor.

Inrättande av nya nationalparker eller naturreservat i renskötselområdet är typiskt sett sådana frågor som berör samer. Användningen av marken inom renskötselområdet som är traditionell mark där samer levt och verkat påverkar alltid samernas kultur, så som det också gör för andra urfolk. Först och främst gäller detta förstås de samer som inom samebyarna använder marken för renskötsel, jakt och fiske, men eftersom marken inom renskötselområdet hänger så tätt samman med samers kultur, berörs även samer utanför samebyar av sådana beslut.

I samband med tillkomsten av bestämmelsen i 5 § lagen om nationella minoriteter noterade regeringen att formerna för samråd med representanter för nationella minoriteter är viktiga. Det gäller för myndigheterna att hitta former för dialog som gör att minoriteterna kan påverka i frågor som berör dem. Lyckas man med detta så kan samrådet skapa balans mellan majoriteten och minoriteten och leda till att de nationella minoriteternas behov kan beaktas på ett bättre sätt och beslutsunderlaget kan bli bättre. Ett fungerande samråd, som innebär

ett erfarenhetsutbyte och förankring av olika synsätt, kan även motverka konflikter i lokalsamhället.

Bestämmelsen i 5 § lagen om nationella minoriteter bör tolkas och tillämpas fördragskonformt i enlighet med Sveriges internationella åtaganden. Främst gäller detta förstås innehållet i ramkonventionen som ligger bakom lagen. Men även andra konventioner som Sverige är bunden av, bör beaktas av de förvaltningsmyndigheter som har skyldighet att samråda med representanter för samer innan beslut fattas som berör marken inom renskötseområdet.

Tidigare har påpekats att den i sammanhanget kanske viktigaste principen i internationell rätt är den om rätt för minoriteter och urfolk att delta i beslut som rör dem och frågan om hur sådana samråd bör utformas. Det är en princip som Sverige har haft svårt att leva upp till och där kritik har framförts från de internationella organ som följer tillämpningen av konventionerna i Sverige.

Kritiken från internationella organ har bl.a. gällt att Sametinget har getts begränsat inflytande i beslutsprocesser som påverkar de traditionellt samiska områdena och näringarna. FN:s kommitté för mänskliga rättigheter har rekommenderat Sverige att i högre grad involvera samerna i sådana processer. Europarådet har uppmanat svenska myndigheter att utveckla former för samråd med samerna, både centralt och lokalt, för att göra samer mer delaktiga när det fattas beslut som rör dem.

Enligt internationell rätt *räcker det inte att bara bereda urfolket eller minoriteten tillfälle till samråd. Samråden måste utformas så att urfolket kan vara delaktig i, och påverka de beslut som fattas.* Inte minst anses detta viktigt när urfolks traditionella markanvändning berörs.

I kommentaren av den rådgivande kommittén till artikel 15 i ramkonvention för nationella minoriteter (som ligger bakom 5 § lagen om nationella minoriteter) anges att stater ska tillförsäkra minoriteten ett *betydande inflytande på de beslut som tas så att såväl minoriteten som den andra parten, så långt möjligt kan ställa sig bakom besluten.*⁵⁶ Mark som traditionellt används av urfolk ska ges särskilt och effektivt skydd. Representanter för urfolk bör aktivt involveras i alla beslut som rör landrättigheter och användning av sådan mark.

Enligt FN:s kommitté för mänskliga rättigheter innebär bestämmelserna i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter *en rätt för minoriteter att delta i beslut som påverkar dem och deras kultur, inklusive möjligheten att ekonomiskt försörja sig på traditionella näringar.* Urfolk måste tillåtas att på ett meningsfullt sätt delta i beslut om

⁵⁶ Så kallat, "shared ownership of the decisions taken", se https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_CommentaryParticipation_en.pdf, s 13.

verksamheter som inkräktar på deras traditionella kulturbaserade aktiviteter och deltagandet måste ha gett minoriteten en *möjlighet att verkligen påverka beslutet*.

FN:s urfolksdeklaration är inte bindande på samma sätt som konventioner men Sverige har ställt sig bakom den och vägledning kan hämtas där för hur samråd med samer bör utformas. Där anges att samråd ska utformas så att urfolket *kan ge sitt fria, informerade förhandssamtycke innan beslut som berör dem antas* (artikel 19).

FN:s utvecklingsgrupp har förklarat innebörden av kraven på samråd på följande sätt:

- *”Fritt”* innebär att det inte förekommit något tvång, hot eller manipulation av urfolkets representanter.

- *”I förväg”* innebär att samtycke har sökts tillräckligt lång tid innan en planerad åtgärd ska genomföras så att det ger tid för urfolket att samråda och uppnå konsensus inbördes.

- *”Informerat”* har man förklarat med att information ska lämnas om;

- vilken slags åtgärd det är fråga om

- omfattningen av åtgärden

- hur snabbt man planerar genomföra åtgärden

- varför åtgärden vidtas/syftet med åtgärden

- hur länge åtgärden kommer hålla på

- var åtgärden kommer vidtas och vilka områden den kommer påverka

- en preliminär uppskattning av den ekonomiska, sociala, kulturella och miljömässiga påverkan åtgärden kommer innebära, risker och möjlighet att få del av vinst

- personal som ska genomföra åtgärden (innefattande personer tillhörande urfolket, anställda, forskare, statstjänstemän)

- procedurer som kan vara aktuella för genomförandet

Dessa omständigheter bör beaktas av regeringen, Naturvårdsverket, länsstyrelser och kommuner när man planerar samråd med samer inför beslut om områdesskydd eller föreskrifter.⁵⁷

⁵⁷ ILO-konvention nr 169 om ursprungsfolks rättigheter har också ett starkt fokus på samråd och överenskommelser med urfolk när mark som de traditionellt har bebott berörs av beslut av myndigheter. Även om Sverige inte har ratificerat konventionen kan ledning hämtas av vad som sägs i kommentaren till konventionen om samråd med syfte att komma överens med urfolket. Där nämns bl.a.

Detta innebär att regeringen, Naturvårdsverket, länsstyrelse eller kommun inför beslut om områdesskydd bör sträva efter att tidigt informera samebyar, Sametinget och andra lokala samiska organisationer om vad ett områdesskydd kan innebära såväl för samebyarnas renskötsel, jakt och fiske som för samisk kultur knuten till den mark som ska skyddas. Informationen bör ges i de avseenden som anges i urfolksdeklarationen och på ett sådant sätt att representanter för samer kan se hur områdesskyddet kan komma att påverka samisk markanvändning.

Samråden bör läggas upp så att de leder till dialog med möjlighet för de samiska företrädarna att verkligen påverka innehållet i beslutet och med målet att träffa överenskommelser som representanter för samebyar och det samiska folket nationellt och lokalt kan ställa sig bakom.

4.7 Sammanfattning och svar på frågorna i uppdraget

För att skyddet för renskötselrätten ska motsvara egendomsskyddet i 2 kap 15 § RF och de internationella krav som finns om likabehandling, bedömer jag att en tydlig och transparent intresseavvägning måste ske och redovisas när beslut om inskränkningar i renskötselrätten fattas.

Intresseavvägningen bör ske på motsvarande sätt som anges i Expropriationslagen 2 kap. 12 §, dvs. tydligt, både gentemot motstående enskilda och allmänna intressen. En sådan intresseavvägning bör göras antingen det rör sig om en tillämpning av rennäringslagens bestämmelser om upphävande av renskötselrätten (större inskränkningar) eller en inskränkning av renskötselrätten enligt miljöbalken (mindre inskränkningar).

Innan beslut fattas som leder till inskränkningar i renskötselrätten eller samisk markanvändning inom en nationalpark eller ett naturreservat, ska alltså regeringen eller myndigheten göra en intresseavvägning mellan å ena sidan intresset av att skydda natur och friluftsliv och å andra sidan samebyarnas enskilda intresse av att fortsätta utöva renskötselrätten. Det ska också göras en intresseavvägning gentemot de allmänna intressena av att främja samers möjlighet att behålla och utveckla sin kultur och sitt samfundsliv och av att skydda renskötseln. Även rennäringsens riksintresseområden ska finnas med i intresseavvägningen. Intresseavvägningen bör vara tydlig och tas med i regeringens eller myndighetens beslut (för att underlätta en domstolsprövning av beslutet som rör samernas civila rättighet, renskötselrätten).

-
- att urfolken tidigt får sådan information som ger dem möjlighet att delta aktivt i samråden, dvs. all för urfolken relevant information som de till fullo kan förstå,
 - att tillräcklig tid ges urfolket så att de i sin tur kan samråda med andra medlemmar i urfolket på ett sätt som överensstämmer med deras kultur och traditioner,
 - att det ges nödvändiga medel till dem som ska delta i samråden om detta behövs,
 - att det skapas förutsättningar så att urfolket fritt och fullständigt kan uttrycka sin syn på de frågor som behandlas i samråden. ILO-konventionen pekar också på vikten av att urfolken får delta i planeringen, genomförandet och uppföljningen av de åtgärder som varit föremål för samråd, ILO-guiden.

När Naturvårdsverket tar fram underlag för att inrätta en ny nationalpark och förbereder föreskrifter för denna bör man redovisa intresseavvägningen redan som ett underlag för riksdagens och regeringens beslut om inrättande av nationalparken. Effekten av förbudet mot att freda renar mot pågående rovdjursangrepp i en nationalpark bör ingå som en del av avvägningen mellan intresset av att skydda rovdjur och intresset för samebyarna att bedriva renskötsel och intresset av att främja samisk kultur och renskötsel. Även här bör en bedömning av påverkan på samebyarnas riksintresseområden för rennäringen finnas med. Regeringen bör sedan ha med intresseavvägningen i sitt beslut (som kan prövas av Högsta förvaltningsdomstolen genom rättsprövning).

Genom att intresseavvägningen presenteras samlat tillsammans med syftet med att inrätta nationalparken (och föreskrifter för denna), innan regeringen med riksdagens godkännande fattar beslut, blir avvägningen mellan olika intressen tydlig och kan göras på ett rättssäkrare sätt.

Länsstyrelser och kommuner bör i beslut om inrättande av naturreservat tydligt redovisa motsvarande intresseavvägningar, dels gentemot renskötselrätten som enskilt intresse, dels gentemot de allmänna intressena av att främja det samiska folkets möjlighet att behålla och utveckla sin kultur och sitt samfundsliv och det allmänna intresset av att skydda renskötseln inom naturreservatet. Även här bör rennäringens riksintresseområden beaktas.

Om föreskrifter som inskränker renskötselrätten beslutas för nationalparker eller naturreservat *efter att områdesskydd har beslutats*, ska en ny intresseavvägning mot motstående enskilda och allmänna intressen göras och redovisas.

Innan nationalparker eller naturreservat inrättas inom renskötselområdet ska samråd enligt 5 § lagen om nationella minoriteter hållas med representanter för samebyar och Sametinget och eventuellt även med representanter för andra lokala samiska organisationer än samebyarna (om föreskrifterna är mer ingripande än vad som framgår av 65 a § rennäringslagen).

Samråd bör också hållas innan beslut fattas om föreskrifter i nationalparker eller naturreservat efter att områdesskydd har beslutats. Rör det sig om mindre inskränkningar som är begränsade till sådana hänsyn som rennäringen är skyldig att visa enligt 65 a § rennäringslagen, räcker det att samråda med berörd sameby och Sametinget. Är inskränkningarna större och berör samisk markanvändning bör samråd även hållas med andra lokala samiska organisationer.

Samråd ska hållas på ett sådant sätt att representanter för samer kan vara delaktig i, och påverka de beslut som fattas och så att de kan ha en betydande inflytande på de beslut som tas. Målet för sådana samråd bör vara att representanter för samer som deltar kan ställa sig bakom besluten. Detta framgår av den internationella rätt som Sverige är bunden av. Samrådsbestämmelsen i 5 § lagen om nationella minoriteter ska tolkas i enlighet med internationell rätt.

Svar på huvudfrågan och frågorna 1, 3, 4 och 6 i uppdraget

Huvudfrågan: I vilken utsträckning föreligger rätt att genom Naturvårdsverkets föreskrifter påverka renskötselrätten i nationalparker?

Det finns sådana möjligheter enligt gällande rätt, se 26-29 §§ rennäringslagen som hänvisar till expropriationslagen, men också enligt 7 kap. 3 § MB.

Vilket förfarande som ska användas beror på hur stor inskränkningen i renskötselrätten bedöms bli. Är den så stor att den närmar sig ett upphävande av någon i renskötselrätten ingående befogenhet ska rennäringslagens och expropriationslagens förfaranderegler tillämpas. Rör det sig om mindre inskränkningar men som ändå innebär att pågående markanvändning för renskötsel inom berörd del av samebyns betesområde avsevärt försvåras ska förfarandet enligt 7 kap. 3 § MB användas (då sker intresseavvägningen gentemot enskilda intressen enligt 7 kap. 25 § MB och gentemot motstående allmänna intressen enligt miljöbalkens förarbeten).

För att skapa ett rättssäkert förfarande när renskötselrätten inskränks genom föreskrifter bör en tydlig intresseavvägning motsvarande den som görs enligt 2 kap.12 § ExpL alltid göras och redovisas i samband med beslut om föreskrifter. Det innebär att det allmänna intresset av att skydda natur ska vägas mot samebyarnas enskilda intresse av att utöva sin renskötselrätt utan restriktioner och mot de allmänna intressena av att främja det samiska folkets möjlighet att behålla och utveckla sitt kultur- och samfundsliv och det allmänna intresset av att skydda renskötseln och de områden som är av riksintresse för rennärningen.

1. Hur förhåller sig den föreskriftsrätt som i dag följer av 7 kap. 3 § miljöbalken och 4 § nationalparksförordningen till nuvarande 26 § rennäringslagen, grundlagsskyddet för egendom 2 kap. 15 § regeringsformen, näringsfriheten 2 kap. 17 § regeringsformen, vad som följer av Europakonventionen och 2 kap. 19 § regeringsformen samt övrig för Sverige bindande mellanstatlig-, gemenskapsrättslig- och internationell reglering, d.v.s.

- Får renskötselrätten med stöd av 7 kap 3 § miljöbalken och 4 § nationalparksförordningen inskränkas genom enbart föreskrifter för nationalparker.

Se ovan. Det är viktigt att det av den intresseavvägning som görs framgår inte bara hur det enskilda intresset av samebyarnas renskötselrätt har vägts mot naturvårdens intressen men också hur regeringen har beaktat att det samiska folkets möjlighet att behålla och utveckla sitt kultur- och samfundsliv ska främjas samt hur skyddet för renskötseln och de områden som är av riksintresse för rennärningen har beaktats, se vidare nedan. Intresseavvägningen bör redovisas i samband med beslutet om att inrätta en nationalpark och i samband med att föreskrifter utfärdas.

- Krävs det ett expropriationsförfarande enligt 2 kap. 15 § regeringsformen eller är det tillräckligt att nationalpark kan utgöra expropriationsskäl eller

- Krävs det annat/andra förfaranden

Se ovan. Vid större inskränkningar som innebär att befogenheter som ingår i renskötselrätten upphävs krävs expropriationsförfaranden, annars inte. Så snart en inskränkning görs ska dock en intresseavvägning göras gentemot såväl samebyarnas enskilda intressen som de allmänna intressena av att främja det samiska folkets möjlighet att behålla och utveckla sin kultur och sitt samfundsliv och renskötseln som allmänt intresse samt rennäringens riksintresseområden. Det är viktigt att intresseavvägningen tydligt redovisas för att ge renskötselrätten samma egendomsskydd som äganderätten och för att det allmänna intresset av att främja samisk kultur och renskötsel ska iakttas.

Inskränkningar i renskötselrätten genom föreskrifter ska över huvud taget undvikas (jfr 1 kap. 2 § 6 st och 4 § lagen om nationella minoriteter). Särskilt gäller detta på kronomark ovanför odlingsgränsen som står under statens omedelbara disposition, där renskötande samer anses ha företrädesrätt till bruket av marken.

Innan områdesskydd eller föreskrifter beslutas inom renskötselområdet ska samråd hållas med representanter för samer; berörda samebyar, Sametinget och eventuellt också med andra lokala samiska organisationer (om föreskrifterna påverkar samisk markanvändning och samisk kultur). Det framgår av 5 § lagen om nationella minoriteter och flera konventioner och urfolksdeklarationen som Sverige ställt sig bakom. Om föreskrifterna är begränsade till att inskränka utövandet av renskötselrätten på ett sådant sätt att det ryms inom den hänsyn som rennäringen ska visa för natur- och kulturmiljön enligt 65 a § rennärlagslagen, räcker det att samråda med berörd sameby och Sametinget i egenskap av den myndighet som är ansvarig för rennäringen.

Samrådsförfarandet med representanter för urfolk är viktigt i den internationella urfolksrätten. Samråden ska ge urfolk möjlighet till reellt inflytande över beslut innan myndigheter fattar beslut. Målet för samrådsförfarandet är att de som representerar samerna ska kunna ställa sig bakom beslutet.

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

Om föreskrifter bara påverkar utövandet av renskötselrätten i en sådan begränsad omfattning att det ryms innanför den hänsyn som rennäringen ska visa gentemot naturvården och kulturmiljövården enligt 65 a § rennärlagslagen, räcker det att använda ett förfarande där samebyarna och Sametinget har möjlighet att samråda innan beslut fattas.

Om föreskrifterna påverkar samiska markanvändning i området i större utsträckning bör även representanter för samer lokalt (exempelvis sameföreningar) få möjlighet att påverka dessa genom samråd.

Yttrande ska inhämtas från Sametinget om områden av riksintresse för rennäringen påverkas.

2. Se Eivind Torps utredning

3. Vilken juridisk argumentation talar för att Naturvårdsverket har rätt att inskränka renskötselrätten genom meddelande av föreskrifter för nationalpark respektive vilken argumentation talar för att renskötselrätten bara får inskränkas genom expropriationsförfarande enligt 2 kap. 15 § regeringsformen?

Expropriationsförfarande ska användas vid större inskränkningar i renskötselrätten som innebär att befogenhet som ingår i denna upphävs (26 § 2 st rennäringslagen). Om någon befogenhet som räknas upp i rennäringslagen upphävs ska detta förfarande användas men det skulle också kunna gälla andra befogenheter som vilar på urminnes hävd men som inte framgår av rennäringslagen. Det kan också gälla befogenheter som inte framgår av rennäringslagen men som är viktiga för att kunna utöva renskötselrätten.

Om inskränkningarna är mindre men fortfarande så omfattande att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av en samebys betesområde (jämför rådighetsinskränkning enligt 2 kap 15 § RF) ska förfarandet i miljöbalken tillämpas och en motsvarande intresseavvägning som enligt expropriationslagen göras.

Om inskränkningarna som görs genom föreskrifter är ännu mindre, så att de bara innebär att sådan hänsyn ska tas som anges i 65 a § rennäringslagen, behöver expropriationsförfarande inte iakttas. Då finns inte heller någon rätt till ersättning för samebyn.

Det är väsentligt att en intresseavvägning alltid görs och tydligt redovisas i samband med att beslut fattas om föreskrifter som inskränker renskötselrätten så att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av samebyns betesområde (jfr rådighetsinskränkning enligt 2 kap 15 § RF). Intresseavvägningen ska både innefatta en avvägning gentemot samebyarnas enskilda intressen av att fortsätta utöva renskötselrätten och de allmänna intressena av att främja samers möjlighet att behålla och utveckla sin kultur och sitt samfundsliv och intresset av att skydda renskötseln och de områden som är av riksintresse för rennäringen. En tydlig intresseavvägning ger samebyarna en bättre möjlighet att få inskränkningar i renskötselrätten prövad av domstol vilket de har rätt till enligt Europarådskonventionen artikel 6.1.

För att skapa en rättssäker och förutsägbar hantering av utfärdandet av föreskrifter i nationalparker inom renskötselområdet bör samråd alltid hållas med företrädare för samebyarna och Sametinget innan föreskrifter som inskränker samisk markanvändning beslutas. Är föreskrifterna mindre ingripande och gäller renskötselns hänsyn enligt 65 a § rennäringslagen, räcker det att hålla samråd med berörd sameby och Sametinget. Är de mer ingripande eller rör annan samisk markanvändning än renskötsel, jakt och fiske bör samråd även hållas med representanter för lokala samiska organisationer.

Innan ett beslut fattas om att nationalpark ska inrättas bör de föreskrifter som innebär inskränkningar i renskötselrätten eller samisk markanvändning presenteras, så att de finns med i underlaget för riksdagens och regeringens beslut om att avsätta ett område som nationalpark.

4. Huvudfrågan när det gäller naturreservat gäller i vilken utsträckning rätt föreligger att genom föreskrifter påverka samernas rättigheter i naturreservat. Därefter finns en rad följdfrågor som motsvarar dem för nationalparker.

Svaren på dessa frågor motsvarar svaren på frågorna om nationalpark.

5. Frågan besvaras i Eivind Torps utredning.

6. Motsvarar fråga 3 men gäller här inskränkningar i renskötselrätten genom föreskrifter i naturreservat.

Svaret motsvarar svaret på fråga 3, se ovan.

4.8. Konkret förslag till hur regeringen och myndigheter kan tillämpa gällande rätt inför beslut om områdesskydd och föreskrifter

Vad innebär då detta mer konkret för hur regeringen, Naturvårdsverket, länsstyrelser och kommuner bör hantera beslut om inrättande av nationalparker och naturreservat och när föreskrifter utfärdas för dessa?

Först och främst innebär det att såväl berörda samebyar som Sametinget och lokala samiska organisationer bör involveras i samråd innan några beslut fattas av regeringen eller förvaltningsmyndigheter i dessa frågor.

Samråd bör omfatta samebyarnas möjlighet att fortsätta använda marken för traditionell samisk markanvändning för renskötsel, jakt och fiske. Enligt internationell urfolksrätt är det viktigt att samer kan fortsätta med den markanvändning som de traditionellt har försörjt sig på och myndigheter ska främja en sådan markanvändning.

Sametinget bör alltid höras av myndigheterna för att kunna yttra sig om hur rennäringen liksom skyddet för områden av riksintresse för rennäringen kan påverkas av planerat områdesskydd inom renskötselområdet. I det sammanhanget bör det också diskuteras med Sametinget, hur samebyarna ska uppfylla rennäringslagens bestämmelser om att visa hänsyn

för natur- och kulturmiljövården inom det område som man planerar att skydda. Samrådet bör också gälla hur myndigheterna kan främja samers möjlighet att själva bestämma över utvecklingen av sin identitet och kultur inom det område som övervägs för skydd. I dessa frågor bör andra lokala samiska organisationer än samebyarna ges tillfälle att ge sin syn på hur samiskt kultur- och samfundsliv kan främjas inom renskötselområdet.

Utformningen av samråden är viktig. Samråd bör ske med ömsesidig respekt och möjlighet för berörda samebyar, andra lokalt förankrade samiska organisationer och Sametinget att verkligen påverka beslut. Målet för regeringen, Naturvårdsverket, länsstyrelser och kommuner är att uppnå överenskommelser med samebyar, andra lokala samiska organisationer och Sametinget som alla kan ställa sig bakom.

När i tiden samråd sker är också av betydelse. Redan på ett tidigt stadium bör regeringen och Naturvårdsverket involvera berörda samebyar i processen för att genom dem få kunskap om vilken negativ påverkan inrättande av en nationalpark kan komma att innebära för utövandet av renskötselrätten och vilka konsekvenser detta kan få för samebyarnas möjlighet att försörja sig på sin markanvändning.

Även Sametinget bör involveras tidigt för att de ska kunna göra en helhetsbedömning av vilken påverkan inrättande av en nationalpark eller ett naturreservat kan få för samisk markanvändning, samisk kultur och samhällsliv. Samma sak gäller lokala samiska organisationer.

Genom att tidigt samråda med olika företrädare för samer minskar risken för konflikter samtidigt som möjligheterna att främja samisk markanvändning och kultur ökar.

Enligt nu gällande regler kan Naturvårdsverket efter det att riksdagen och regeringen fattat ett beslut om att förklara ett mark- eller vattenområde som nationalpark meddela föreskrifter som ytterligare inskränker renskötselrätten. Detta bör ändras så att det ges möjlighet att samråda om alla föreskrifter som kan komma att inskränka renskötselrätten och påverka annan samisk markanvändning innan beslut om att inrätta nationalparker fattas. På det sättet kan en allsidig intresseavvägning göras i samband med bildandet av nationalparken och samråd hållas om alla aspekter som är viktiga för samebyarna och andra samer i området. En sådan ordning skulle också överensstämma med den ordning som föreskrivs för inskränkningar i rätten att använda mark och vatten i samband med beslut om att bilda naturreservat. Där anges att föreskrifter som innebär inskränkningar i enskilda rättigheter till mark ska anges i beslutet om naturreservat.

Samråden med samebyar och Sametinget måste också omfatta den inskränkning som automatiskt sker i samebyarnas rätt att försvara sina renar mot pågående rovdjursangrepp, när en nationalpark bildas. Det handlar om en avvägning mellan samebyarnas enskilda intresse av att kunna fortsätta skydda sina renar mot pågående rovdjursangrepp exempelvis under kalvningen och det allmänna intresset av att bevara rovdjursstammen orörd inom nationalparkerna. Om regeringen eller Naturvårdsverket överväger att förbjuda samebyarna

att jaga älg bör även denna intresse motsättning tas upp innan nationalparken bildas. Det är viktigt att dessa frågor behandlas i samråd eftersom de är av stor betydelse både för berörda samebyars renskötsel som för samisk markanvändning i stort.

Även andra föreskrifter som kan påverka renskötseln och samisk markanvändning bör tas upp i samråden. Ett exempel är att man inom ramen för samråd kan diskutera och komma överens om hur samebyar ska ta hänsyn till naturvården och kulturmiljövården i enlighet med bestämmelsen i 65a § i rennäringslagen och Sametingets föreskrifter om detta. Sådana överenskommelser skulle sedan kunna användas som underlag för föreskrifter.

Genom att en allsidig intresseavvägning med föreskrifter för nationalpark görs inom ramen för samråden och presenteras som ett underlag för beslutet om att inrätta en ny nationalpark kan regering och riksdag göra en samlad bedömning av hur naturvårdsintresset bör vägas mot samebyarnas enskilda intresse av att kunna använda marken med stöd av renskötselrätten och mot de allmänna intressena av att främja det samiska folkets möjlighet att bevara och utveckla sin kultur och sitt samfundsliv och intresset av att skydda renskötseln och rennäringens riksintresseområden.

På motsvarande sätt bör länsstyrelser och kommuner innan beslut om naturreservat tas redovisa hur samebyarnas enskilda intressen samt det allmänna intresset av att främja det samiska folkets möjlighet att bevara och utveckla sitt kultur- och samfundsliv inom naturreservat har beaktats. Länsstyrelserna och kommunerna bör också redovisa hur rennäringens områden av riksintresse har beaktats. Slutligen bör länsstyrelserna och kommunerna redovisa hur representanter för samer (samebyar, Sametinget och andra lokala samiska företrädare) har fått tillfälle att påverka beslutet genom samråd med myndigheterna.

Förslag till checklista inför myndighetsbeslut om att inrätta nationalpark eller naturreservat

I det följande lämnas förslag till tolv punkter för förfarandet som gör att myndighetsbeslut om områdesskydd ska kunna nå upp till de krav som ställs enligt svensk rätt och internationell rätt. Kursiverad text hänför sig till innehållet i de nationella eller internationella bestämmelser som ska/bör iakttas.

1. Identifiera *vilka samebyar* som berörs och därmed *vilkas renskötselrätt som berörs*. Kontakta Sametinget för att ge information om planerat områdesskydd inom renskötselområdet och för att få uppgifter om *lokala organisationer* som företräder samer i området.
2. Sänd *information till berörda samebyar, Sametinget och lokala samiska organisationer* med karta som visar *vilket område inom renskötselområdet* man överväger skydda som nationalpark eller naturreservat. Sänd *information om det tänkta syftet med områdesskyddet och de föreskrifter och den skötselplan* man bedömer behövs för att syftet med skyddet ska kunna uppnås.

3. Sträva efter att *inte inskränka renskötselfrätten* utan i stället *främja förutsättningarna för att sameer ska ha möjlighet att behålla och utveckla sitt kultur- och samfundsliv där renskötsel, jakt och fiske är en viktig del*. Sträva efter att *skydda områden som är särskilt viktiga för rennäringen som riksintresse*. Redovisa skriftligt hur man planerar ta sådana hänsyn.
4. *Om de områden som berörs ligger inom kronomark som står under statens omedelbara disposition ovanför odlingsgränsen, beakta att samebyarna har företrädesrätt till bruket av den marken för renskötsel, jakt och fiske*.
5. Inför samrådsmöte, hör sig för med samebyar, Sametinget och lokala samiska organisationer för att se om de fått *information i den omfattning och på ett sådant sätt* att de kan yttra sig över planerade föreskrifter under kommande möte. Om inte skicka mer information/ge information på annat sätt (eventuellt muntligt, genom besök i samebyn).
6. *Redovisa en preliminär uppskattning av den ekonomiska, sociala, kulturella och miljömässiga påverkan planerade föreskrifter kommer innebära, risker och möjlighet för samebyarnas del och påverkan på samisk kultur*.
7. Planera för samråd som kan leda till *dialog med samebyar, Sametinget och lokala samiska organisationer med möjlighet för dem att påverka innehållet* i planerade föreskrifter och skötselplan. Inför samrådsmöte, fundera över hur samråden bör läggas upp för att *underlätta för de samiska representanterna att komma till tals och påverka*. Kanske underlättar det att platsen för mötet förläggs utomhus i det område som man överväger områdesskydd för? Kanske kan en neutral och erfaren samtalsledare underlätta för att åstadkomma dialog och se till att alla kommer till tals under mötet? Informera i inbjudan till samrådsmötet om hur mötet är upplagt och hur de samiska företrädarna har möjlighet att komma till tals under mötet för att kunna påverka föreskrifter och skötselplan för nationalparken och naturreservatet (se nästa punkt).
8. Vid samrådsmöte, ge företrädare för samebyar, andra lokala samiska organisationer och Sametinget möjlighet att *komma till tals och yttra sig* över hur de bedömer att områdesskyddet kan påverka renskötsel, jakt och fiske, annan samisk markanvändning och samisk kultur. Om skyddet gäller Nationalpark, be också att samebyar och Sametinget yttrar sig över hur förbudet mot att skydda renar mot pågående rovdjursangrepp kan antas påverka renskötseln inom det skyddade området. Be också de samiska organisationerna att yttra sig över hur de anser att *samiskt kultur- och samfundsliv skulle kunna främjas inom den planerade nationalparken eller naturreservatet*.
9. Vid samrådsmöte, ge företrädare för samebyar tillfälle att tala om *hur de kan anpassa sin markanvändning för att skydda miljö och natur i det område som planeras som nationalpark eller naturreservat* (viktigt för att kunna träffa en överenskommelse som innebär att områdets natur- och kulturvärden kan skyddas).

10. Eftersträva att få fram underlag som kan leda fram till att man hittar *överenskommelser som alla kan ställa sig bakom*. Eftersträva att sådana överenskommelser kan uppnås i tiden innan beslut om områdesskydd och föreskrifter och förvaltningsplan för områdena beslutas. Skriv ned överenskommelsen och delge alla den.
11. Om inskränkningar i renskötselrätten måste göras, gör det enligt ett *förfarande som motsvarar den intresseavvägning som görs innan expropriation, dvs. både mot motstående enskilda och allmänna intressen*. Redovisa tydligt i *intresseavvägningen* hur naturvårdsintresset har vägts mot det motstående enskilda intresset för samebyn och de motstående allmänna intressena av att främja det samiska folkets möjlighet att behålla och utveckla sitt kultur- och samfundsliv och att skydda renskötseln och områden av riksintresse för rennäringen. *Se till att det av besluten framgår hur olika intressen har vägts mot varandra*.
12. Informera om hur myndighetsbeslut kan överklagas.

I Naturvårdsverkets Nationalparksplan för Sverige – Genomförande 2015-202, rapport 6677, maj 2015 beskrivs arbetsgången vid genomförande av nationalparker (avsnitt 4). Där framgår att Naturvårdsverket strävar efter en tidig dialog med berörda parter, information och kommunikation med dem och att träffa överenskommelser om preliminära föreskrifter för nationalparken med parterna innan beslut om att inrätta en nationalpark fattas av regeringen med riksdagens medgivande. En sådan process överensstämmer väl med de tolv punkterna i checklistan ovan.

Följande bör beaktas och läggas till i arbetsgången när en nationalpark planeras inom renskötselområdet:

- I inledande samråd och eventuell förstudie (4.1) bör Sametinget alltid delta. På det sättet kan man tidigt beakta hur samers möjlighet att behålla och utveckla sin kultur och sitt samfundsliv kan främjas (1 kap. 2 § 6 st RF och 4 § lagen om nationella minoriteter samt Sveriges internationella åtaganden) och rennäringens riksintresseområden kan skyddas (3 kap. 5 § MB). Sametinget kan också bidra med att identifiera frågor som kan vara kontroversiella för samebyarnas renskötsel och i förhållande till samisk kultur och markanvändning i övrigt.
- När en styrgrupp bildas (4.2) bör Sametinget ingå i denna. Det är också lämpligt med en beredningsgrupp där företrädare för berörda samebyar och andra lokala samiska organisationer finns representerade. På det sättet underlättas information och kommunikation med berörda samer.
- Information och dialog (4.4). Det är viktigt att anpassa dialog och kommunikation så att företrädare för samer verkligen kommer till tals och får möjlighet att påverka processen. Berörda samebyar måste få tillfälle att förbereda sig så att de kan informera om hur en planerad nationalpark kan komma att påverka rennäringen i området. Andra lokala samiska företrädare bör få komma till tals med information

om hur de uppfattar den aktuella markens betydelse för samisk kultur. Fältvandringar med representanter för samer som visar vilka värden olika områden har för renskötseln och samisk kultur kan vara en bra form för information och dialog.

- Inventering och faktasammanställning (4.7). Denna måste omfatta såväl fakta om renskötseln som samisk kultur i området (renskötsel nämns redan men bör ha en central plats i inventeringen och faktasammanställningen om nationalparken planeras i renskötselområdet eftersom det är av stor betydelse för samerna som urfolk).
- Syfte, föreskrifter och skötselplan (4.8). Syfte med föreskrifter som kan vara kontroversiella diskuteras med Sametinget och berörda samebyar. Här är viktigt med en dialog och samråd som syftar till överenskommelser med samebyar och representanter för övriga samiska lokala organisationer. Sådana överenskommelser ska ha som mål att främja samers möjlighet att behålla och utveckla sin kultur och rennäringen som en central del av denna. Samtidigt är det lämpligt att i arbetet med föreskrifter och skötselplan konkretisera den hänsyn som samebyarna är skyldiga att visa i rennäringen för natur- och kulturvärden i området (65 a § rennäringslagen).
- Förslag om nationalpark till regeringen (4.10). Inom ramen för detta förslag är det viktigt att en tydlig intresseavvägning redovisas av Naturvårdsverket till regeringen. Av denna ska framgå hur samebyarnas enskilda intresse av att utöva sin renskötselrätt har vägts mot naturvårdsintresset och hur Naturvårdsverket har beaktat att samers möjlighet att behålla och utveckla sin kultur och sitt samfundsliv har främjats. Även påverkan på rennäringen och dess riksintresseområden bör redovisas. På detta sätt kan regeringen ta ställning till om avvägningen mellan olika intressen och Sveriges internationella åtaganden gentemot samerna som urfolk är uppfyllda.
- Naturvårdsverkets beslut om föreskrifter och skötselplan (4.12). Av Naturvårdsverkets beslut ska intresseavvägningen mot samebyarnas enskilda intressen och de allmänna intressena av att främja samers möjlighet att bevara och utveckla sin kultur och sitt samfundsliv samt att skydda renskötseln framgå. Det ska också framgå hur områden av riksintresse för rennäringen har beaktats. Slutligen ska det finnas information om hur beslutet kan överklagas av samebyarna.
- Förvaltning och förvaltningsorganisation (4.14). Här hänvisas till den organisation av förvaltningen som genomförts för Världsarvet Laponia. Den förvaltningen lever upp till kraven i såväl svensk som internationell rätt när det gäller skydd för urfolks kultur och traditionella näringar.

4.9 Laponiaprocessen, ett exempel på hur kraven i nationell och internationell rätt kan uppfyllas

Både processen som har lett fram till förvaltningen av världsarvet Laponia och förvaltningsplanen och organisationen för förvaltningen, uppfyller enligt min bedömning de krav som ställs enligt svensk och internationell rätt när det gäller respekt för renskötselrätten och främjandet av det samiska folkets möjlighet att behålla och utveckla sitt kultur- och

samfundsliv. Processen uppfyller också som jag bedömer det de bestämmelser som finns i svensk och internationell rätt om samrådsförfaranden med representanter för det samiska folket.

Erfarenheterna från den s.k. Laponiaprocessen bör därför kunna utnyttjas som ett underlag när nya nationalparker och naturreservat planeras inom renskötselområdet, (Jfr Laponia, Förvaltningsplan).⁵⁸

Särskilt följande delar i Laponiaprocessen bör användas i det fortsatta arbetet med bildande av nationalparker och naturreservat i renskötselområdet för att nå upp till svenska och internationell krav,

- Processen med deltagande av representanter för samebyar, lokalbefolkning, Naturvårdsverket och länsstyrelse. Genom dialog och strävan efter konsensus har man i Laponiaprocessen kommit fram till en skötselplan och föreskrifter som alla kunnat ställa sig bakom. Detta uppfyller väl Sveriges internationella åtaganden om samråd med urfolk i frågor som berör deras traditionella mark och näringar. Processen uppfyller också bestämmelsen i 5 § lagen om nationella minoriteter, där det i förarbetena anges att det är viktigt att samråd hålls så att såväl minoriteters synpunkter som majoritetens, kan ligga till grund för beslut på ett sätt som kan leda till minskade konflikter mellan olika grupper (jfr s. 17 i Laponia, Förvaltningsplan, samarbete där alla har fått komma till tals och påverka).
- Traditionell kunskap, samisk och annan, tillvaratas för att bevara naturvärdena i området. Överensstämmelser med Konventionen om biologisk mångfald som anger att detta ska ske (jfr s.104 i Laponia, Förvaltningsplan).
- Möjlighet för en hållbar utveckling av rennäringen i världsarvsområdet. Överensstämmelser väl med grundlagsbestämmelse i 1 kap. 2 § 6 st RF och 4 § lagen om nationella minoriteter som anger att samisk kultur ska främjas av det allmänna (förvaltningsmyndigheter). Överensstämmelser också med rennäringens skyldighet att bedriva renskötsel med hänsyn till natur- och kulturvärden i området enligt 65 och 65 a §§ rennärlagen (jfr s. 20 och 104 Laponia, Förvaltningsplan).
- Förvaltningsformen bygger på lokalt deltagande och dialog och konsensus. Samer är i majoritet för att trygga att samisk kultur och rennäring främjas. Överensstämmelser väl med både svensk lags föreskrifter om att särskilda positiva åtgärder bör vidtas för att främja samers möjlighet att behålla och utveckla sin kultur (se föregående punkt). Överensstämmelser också med internationella åtaganden om att det ska vara möjligt för urfolk att fortsätta med de traditionella näringar som varit viktiga för deras försörjning (jfr s.17 Laponia, Förvaltningsplan).
- Utveckling av ekologiskt, socialt, kulturellt och ekonomiskt hållbar turistverksamhet gynnar såväl rennäringen som den lokala majoritetsbefolkningens ekonomi.

⁵⁸ Laponia, Förvaltningsplan, <http://laponia.nu/wp-content/uploads/2015/03/Laponia-forvaltningsplan-svenska.pdf>

Överensstämmen väl med åtaganden att främja samers möjlighet att utveckla sitt kultur- och samfundsliv. Särskilt positivt att det sker i samarbete med övrig lokalbefolkning vilket kan leda till minskade konflikter mellan samer och dem (jfr. Laponia, Förvaltningsplan s.108).

- Föreskrifter med respekt för renskötselrätten. Överensstämmen med grundlagsskyddet i 2 kap. 15 § RF och 1 kap. 2 § 6 st RF samt rennäringslagen och skyddet för rennärningen och dess områden av riksintresse (jfr Bilaga 1, E i Laponia, Föreskrifter).

Det kan noteras att Skogsstyrelsen i sitt arbete med samråd med samebyar och hänsyn för rennärningen i skogsbruket hänvisar till Laponiaprocessen. Man anser att den är ett exempel på hur dialog och samverkan mellan olika intressenter – samebyar och lokalbefolkning- med stöd av statliga myndigheter (Naturvårdsverket och länsstyrelsen) kan leda till gemensamma beslut om en markanvändning som alla parter kan ställa sig bakom.⁵⁹

5. Omfattningen av renskötselrätten

I uppdragsbeskrivningen ställs en rad frågor om omfattningen av i renskötselrätten ingående rättigheter (Fråga 7). Frågan om omfattningen av husbehovet som anges i rennäringslagens är statistiskt eller föränderligt över tid ställs också. De rättigheter som tas upp är,

- *Rätten att uppföra anläggningar, stugor och liknande som behövs för renskötseln och avverka skog för desamma*
- *Vilka anläggningar, stugor och liknande behövs för renskötseln?*
- *Vid uppförande av ersättningsbyggnad – i hur stor utsträckning kan utformning och användningsområden ändras, gentemot tidigare byggnads dito?*
- *Vad gäller vid nybyggnation?*
- *Rätten att ta bränsle och slöjdvirke för eget behov.*
- *Innebär rätten att ta bränsle också en rätt att transportera ut detsamma ur det område där renskötseln bedrivs?*

Husbehovsrätten är inte statisk utan förändrar sig allteftersom renskötseln förändras och moderniseras och ställer krav på nya typer av anläggningar och byggnader. Det framgår både av innehållet i nationell och internationell rätt.

Av terrängkörningsförordningen framgår att motordrivna fordon får användas för arbete med renskötsel (1 §). I förarbetena till rennäringslagen anges att pågående markanvändning för renskötsel är naturliga drifts- och rationaliseringsåtgärder liksom användning av bl.a. motorfordon och helikoptrar i renskötseln. Detta visar att lagstiftaren räknar med att samebyarna kan utöva sin renskötselrätt (innefattande såväl renskötsel som jakt och fiske) med moderna hjälpmedel. Samtidigt understryks i förarbetena till rennäringslagen att samebamedlemmar som bedriver renskötsel, jakt och fiske, ska visa hänsyn så att de

⁵⁹ Skogsstyrelsen, Meddelande nr 1, 2013 s. 26.

försakar minsta möjliga skada på mark, flora och fauna. T.ex. vid lokalisering av broar och andra anläggningar bör hänsyn tas till områden av betydelse för växt- och djurlivet. Föreskrifter om hänsyn för natur- och kultur-miljövårdens intressen får dock inte vara så ingripande att de avsevärt försvårar en från praktisk och ekonomisk synpunkt rationell renskötsel med det tillåtna antalet renar.⁶⁰

Bestämmelserna om att det allmänna ska främja det samiska folkets möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv (1 kap. 2 § 6 st RF och 4 § lagen om nationella minoriteter) innebär att staten åtagit sig att skydda renskötseln som en central del av samisk kultur och främja förutsättningarna för att samerna ska kunna fortsätta försörja sig på renskötseln. Av internationell rätt framgår att en modernisering av urfolkens traditionella näringar omfattas av skyddet i artikel 27 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. Kommittén för de mänskliga rättigheterna har klargjort att även om samerna moderniserat sin traditionella landanvändning så skyddas deras traditionella näringar fortfarande av artikel 27.⁶¹

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att omfattningen av de rättigheter som ingår i renskötselrätten; rätt att i samband med renskötsel uppföra anläggningar, byggnader, bostad och slöjdvirke och att ta bränsle, ska ses och bedömas i ljuset av myndigheters skyldighet att främja förutsättningarna för en fortsatt naturbetesbaserad renskötsel och annan markanvändning som bidrar till att samer kan behålla och utveckla sin kultur och sitt samfundsliv. Skyldigheten att främja samisk markanvändning framgår både av svensk rätt och internationell rätt. Hur omfattande olika rättigheter som ingår i renskötselrätten ska anses vara, får bedömas mot denna bakgrund.

Naturvårdsverket bör i denna bedömning beakta både att sameby medlemmar ska kunna fortsätta med sin renskötsel, jakt och fiske med moderna hjälpmedel, men också att samebyarna har en skyldighet att bedriva sin markanvändning med hänsyn till natur- och kulturmiljövården i renskötselområdet.

För att kunna göra en riktig avvägning mellan möjligheten att kunna fortsätta med sin traditionella verksamhet och den hänsyn som ska tas till natur- och kulturmiljövården, behövs kunskap om förutsättningarna för att bedriva renskötsel i dag.

Naturvårdsverket behöver tillgång till kunskap om vilka förutsättningar som är viktiga för att samebyarna ska kunna fortsätta att bedriva en bärkraftig modern, renskötsel och vilka hänsyn det är rimligt att samebyarna i denna renskötsel tar till natur- och kulturmiljön i sin markanvändning (pågående markanvändning för renskötsel får inte avsevärt försvåras, se ovan). Sådan kunskap bör kunna inhämtas såväl från Sametinget, som är den statliga myndighet som har ansvar för rennäringen, som från den forskning som bedrivs om

⁶⁰ Prop. 1992/93:32 s. 125 f.

⁶¹ Länsman et al. v. Finland, Communication No. 511/1992, U.N. Doc. CCPR/C/52/D/511/1992 (1994).

renskötseln samt från länsstyrelsernas rennäringsenheter (se vidare angående detta under avsnitt 6.1).

- *Samebymedlem har rätt att jaga och fiska för husbehov och försäljning: Vilket vilt ingår i jakträtten, vad avses med "husbehov" och vad avses med försäljning?*

Samebymedlemmar har jakt och fiskerätt såväl för husbehov som för försäljning. Det framgår av 25 § rennäringslagen. Det finns ingen begränsning av vad husbehov innebär eller hur mycket samer får jaga och fiska för försäljning. Det har att göra med att jakt- och fiske ursprungligen var samernas huvudsakliga försörjning. Fram till 60-talet var ripjakten viktigast för samebymedlemmarnas försörjning men nu är det älgjakten som betyder mest för dem och har en mycket stor betydelse för renskötelsens ekonomi. Älgjakt sker så gott som uteslutande för försäljning av köttet.⁶²

Självfallet gäller för samers jakt och fiske samma restriktioner som för övriga medborgares jakt och fiske enligt jaktlagen.

Sameby eller medlem i sameby har inte rätt att upplåta rättighet som ingår i renskötselrätten. Det framgår av 31 § rennäringslagen. Detta är en bestämmelse som har varit omdiskuterad och som har ansetts diskriminerande eftersom andra svenska medborgare som har jakt- och fiskerätt har rätt att förfoga över sina rättigheter genom att upplåta dem till andra. I Skattefjällsmålet ansåg dock Högsta domstolen inte att bestämmelsen stred mot diskrimineringsförbudet i 2 kap 15 § (numera 12 §) RF.⁶³

6. Rätt till ersättning när renskötselrätten inskränks

I uppdraget ingår att besvara frågor om ersättningsrätten enligt 31 kap. 4 § miljöbalken när renskötselrätten inskränks inom nationalparker och naturreservat. De frågor som ställs i uppdraget är:

8. Hur omfattande är ersättningsrätten enligt 31 kap 4 § miljöbalken i förhållande till renskötselrätten? Vilken omfattning av intrång i renskötselrätten borde leda till att rekvisitet "pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras" är uppfyllt? Vilka ersättningsnivåer är rimliga att tänka sig?

Inledningsvis förtjänar det att upprepas att Naturvårdsverket, länsstyrelser eller kommuner ska undvika att fatta beslut som innebär att inskränkningar i renskötselrätten sker annat än om de ryms inom den hänsyn som samebyarna ska visa för natur- och kulturmiljövården i samband med renskötsel (65 a § rennäringslagen). Skälet till detta är som tidigare sagts att myndigheterna har skyldighet att främja förutsättningarna för att samer ska kunna behålla och utveckla sin kultur och inom ramen för den fortsatta bedriva renskötsel, jakt och fiske inom renskötseområdet. Att genom föreskrifter inskränka möjligheterna för samebyarna att

⁶² SOU 2005:116, Jakt och fiske i samverkan s. 121.

⁶³ NJA 1981 s.1 samt Bertil Bengtsson, Grundlagen och fastighetsrätten, 1996, s. 66 ff.

utöva renskötselrätten går i motsatt riktning och motverkar såväl nationella som internationella bestämmelser om att det allmänna ska vidta särskilda positiva åtgärder för att samerna som urfolk ska kunna fortsätta med sitt traditionella bruk av marken.

Naturvårdsverket, länsstyrelserna och kommuner bör sträva efter att genom samråd med samebyar och Sametinget nå överenskommelser om hur renskötselrätten kan utövas med hänsyn till natur- och kulturmiljövården i nationalparker och naturreservat. Målet bör vara att såväl natur- och kulturvärdena skyddas som att den traditionella samiska renskötseln, jakten och fisket kan främjas i nationalparker och naturreservat.

Om myndigheten anser att inskränkningar i renskötselrätten genom föreskrifter ändå måste göras uppkommer frågan om ersättning för sådana inskränkningar. Rätten till ersättning hänger ihop med hur omfattande inskränkning föreskriften innebär. Ersättningsfrågorna regleras också genom delvis olika bestämmelser.

Inskränkningarna kan vara så omfattande att de innebär att hela renskötselrätten eller *befogenheter som ingår i renskötselrätten upphävs* (jfr 26 § 2 st rennäringslagen). Då ska ersättningsreglerna i 28 och 29 § § rennäringslagen om ersättning för skada och olägenhet för den upphävda befogenheten tillämpas. Rennäringslagen (29 §) hänvisar också till expropriationslagens regler i tillämpliga delar.

Om inskränkningarna inte innebär att en befogenhet som ingår i renskötselrätten upphör men att pågående markanvändning för renskötsel avsevärt försvåras ska reglerna i 31 kap. 4 § MB tillämpas. Miljöbalken hänvisar också till expropriationslagens regler om ersättning och inlösen i den mån miljöbalken inte innehåller avvikande regler (31 kap.2 MB).

Renskötselrätten har samma egendomsskydd som äganderätten enligt grundlagen. I 2 kap.15 § 2 st första meningen regleras rätten till ersättning när det allmänna genom expropriation eller annat sådant förfogande tar egendom i anspråk. Där framgår att den som tvingas avstå från sin egendom ska vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten. Detta överensstämmer med vad som enligt rennäringslagens och expropriationslagens regler gäller för upphävande av renskötselrätten (hela eller befogenheter som ingår i den).

Enligt 2 kap. 15 § 2 st andra meningen tillförsäkras också den ersättning, för vilken det allmänna inskränker användningen av mark på ett sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras, en s.k. rådighetsinskränkning. Då ska ersättningen bestämmas enligt grunder som anges i lag. Detta överensstämmer med regleringen i 31 kap. 4 § MB och expropriationslagen.

Ingen ersättning utgår när föreskrifterna inte innebär att pågående markanvändning för renskötsel avsevärt försvåras. Föreskrifter om hänsyn till natur och kulturmiljövård anses då falla inom ramen för den hänsyn som den som bedriver renskötsel är skyldig att visa för detta enligt 65 a § rennäringslagen.

6.1. Ersättning då renskötselrätten eller befogenhet som ingår i renskötselrätten upphör

Om föreskrifter som utfärdas innebär att hela renskötselrätten inom nationalparken eller naturreservatet upphör eller att befogenheter som ingår i renskötselrätten upphävs, ska full ersättning utgå för förlusten med 25 procents förhöjning (jfr nedan). Det framgår av rennäringslagens bestämmelser i 27-29 §§ och expropriationslagens regler om ersättning.

Det är regeringen som kan förordna om upphävande av vissa befogenheter som ingår i renskötselrätten. I samband med ett sådant beslut kan regeringen föreskriva åtgärder för att motverka skada eller olägenhet för renskötseln (26 och 27 §§ rennäringslagen). Det kan handla om att uppföra stängsel så att renarna inte kan komma in i ett område där renskötselrätten har upphört eller att anordna ny flyttväg för renarna.⁶⁴ Medför upphävandet skada eller olägenhet för renskötseln eller för samebymedlems jakt och fiske utgår också ersättning för detta (28 § rennäringslagen och 29 § som hänvisar till expropriationslagen).

Vilken typ av föreskrifter som kan anses vara ett upphävande av vissa i renskötselrätten ingående befogenheter är inte helt klart. Förarbetena ger ingen ledning för bedömningen. Men upphävande av en befogenhet som ingår i renskötselrätten enligt rennäringslagen omfattas i vart fall av bestämmelsen i 26 § rennäringslagen. Föreskrifter som innebär att en samebymedlem inte får utnyttja den rätt att jaga eller fiska som ingår i renskötselrätten omfattas i så fall liksom föreskrifter som hindrar att sameby får uppföra anläggningar, stugor och liknande som behövs för renskötseln och avverka skog för desamma. Även föreskrifter som hindrar rätt att ta bränsle och slöjdvirke för eget behov borde kunna bedömas som ett upphävande av i renskötselrätten ingående befogenhet. Om en föreskrift utfärdas som innebär att inskränkning görs i sådana befogenheter ska alltså full ersättning för skada och olägenhet som detta innebär betalas till samebyn i enlighet med bestämmelserna i 28-29 §§ rennäringslagen.

Enligt 4 kap. 1 § 2 st. ExpL. ska intrångsersättning för expropriation av en del av en fastighet motsvara den minskning av fastighetens marknadsvärde som uppkommer genom expropriationen. Därutöver ska ytterligare löseskilling motsvarande 25 procent av marknadsvärdeminskningen betalas, alltså sammanlagt 125 procent av marknadsvärdeminskningen.⁶⁵

Det kan vara svårt att beräkna ersättningen för förlust av i renskötselrätten ingående befogenheter. Det går ju inte att överlåta renskötselrätt eller för den delen förvärva renskötselrätt inom ett nytt område som ersättning för ett område där renskötselrätten går förlorad. "Marknadsvärdet" går därför normalt inte att uppskatta. För förlust av jakträtt och

⁶⁴ Prop. 1971:51 s. 168.

⁶⁵ Prop. 2009/10:162 s. 102, här framgår uttryckligen att det 25- procentiga påslaget också gäller för ersättning när renskötselrätten eller befogenhet som ingår i den upphävs.

fiskerätt som ingår i renkötselrätten kan man dock tänka sig att det går att uppskatta ett marknadsvärde eftersom motsvarande jakt- och fiskerättigheter kan överlåtas.

I andra fall får man använda s.k. direktuppskattning av den inverkan som upphävandet får på avkastning och produktion i samebyn. Viss ledning för beräkning av ersättningen kan hämtas från beräkning av sådan intrångsersättning som ska betalas till den som bedriver skogsbruk eller jordbruk på sin fastighet när intrång i fastigheter påverkar fastighetens avkastningsvärde. För skogs- och jordbruk har det utarbetats normer och schabloner för ersättning för olika typer av intrång i skogs- och jordbruksmark.⁶⁶

Det är svårt att utforma motsvarande schabloner för ersättning för intrång i samebyars renkötsel eftersom olika samebyar redan har olika typer av intrång och nya intrång därför kan få olika stor påverkan på renkötseln i olika samebyar. En ytterligare svårighet är att olika typer av betesområden inte kan ersätta varandra i renkötseln. Inskränkningar i en typ av betesområde kan därför inte enkelt ersättas av andra betesområden. Till exempel har inskränkningar i användningen av vinterbetesmark normalt större påverkan på renkötseln i en sameby än inskränkningar i andra betesområdet eftersom tillgången på vinterbete ofta är en "flaskhals" för renkötseln.⁶⁷

För att kunna göra bättre bedömningar av vilken skada olika inskränkningar i renkötselrätten leder till för renkötseln, måste kunskap om hur olika inskränkningar generellt kan påverka renkötseln inhämtas. Sådan kunskap finns både inom Sametinget som är den myndighet som har ansvar för rennäringen och hos forskare som sysslar med renkötsel (exempelvis inom SLU), hos SSR (Svenska samernas riksförbund) och troligen också hos länsstyrelsernas rennäringseenheter. Genom att samla sådan kunskap kan ett bättre underlag åstadkommas för att utfärda föreskrifter för nationalparker och naturreservat som påverkar renkötseln i så liten utsträckning som möjligt. Sådan kunskap behövs också för att Naturvårdsverket ska kunna bedöma när en föreskrift kan leda till rätt till ersättning för samebyarna (när pågående markanvändning för renkötsel avsevärt försvåras) och för att kunna bedöma storleken på ersättningen.

Utöver ett generellt sett bättre kunskapsunderlag om hur olika föreskrifter kan påverka renkötseln och samebyarnas jakt och fiske, behövs på motsvarande sätt som när skador i jord- eller skogsbruk ska bedömas också oberoende värderingsmän anlitas för att bedöma vilken ersättning som motsvarar skadan för inskränkningar i renkötseln i en viss bestämd sameby. Eftersom olika samebyar har olika förutsättningar är det nödvändigt att bedöma skadan i det enskilda fallet. Genom att anlita oberoende värderingsmän med kunskap om vilka effekter olika typer av föreskrifter kan få på renkötseln i en viss sameby, blir beräkningen av ersättning för skador till följd av föreskrifter säkrare. Sådan kunskap kan också antas vara av värde för att kunna komma överens med samebyarna om innehållet i föreskrifter och ersättning för inskränkningar.

⁶⁶ Dahlsjö, Hermansson, Sjödin, Expropriationslagen, en kommentar, tredje upplagan s. 226 ff.

⁶⁷ Prop. 1971:51 s.169, anger exempel på hur ersättning för betesskador kan beräknas.

När intrångsersättningen bestämts ska detta värde ökas med 25 procent.⁶⁸ Ersättning för s.k. annan skada ska också utgå när en befogenhet som ingår i renskötselrätten inskränks. Det kan exempelvis röra sig om ersättning för att ett renskötsel företag måste läggas ned. Lika med förlust av kontanta inkomster räknas värdet av naturaförmåner och värdet av eget arbete.⁶⁹ Ersättningen för annan skada utgår med skadans belopp.⁷⁰

Ersättningsbestämmelserna i 28 § rennäringslagen innebär att ersättningen ska motsvara dels kompensation till de samer som vid tillfället driver renskötsel i samebyn och som lider skada av inskränkningen men också ersättning för den skada som de samer som till följd av beslutet i framtiden inte kommer kunna bedriva renskötsel orsakas till följd av inskränkningen. Ersättningen delas mellan samebyn och samefonden, 28 § 2 st rennäringslagen.

Ersättning för förlust av befogenhet som ingår i renskötselrätten ska som nyss nämnts inte bara utgå för skada utan också för olägenheter. Vad som avses med detta är inte helt klart men det skulle kunna omfatta negativ påverkan på samekulturen.⁷¹ En sådan tolkning stöds av att skyddet för urfolkens rätt att bevara och utveckla sin kultur har stärkts på senare år enligt internationell rätt. Särskild ersättning för den olägenheten bör därför kunna utgå för förlust av mark (eller en befogenhet att använda mark på visst sätt) som har betydelse för den samiska kulturen.

6.2 Ersättning då renskötselrätten inskränks, motsvarande en rådighetsinskränkning

En föreskrift för en nationalpark eller ett naturreservat kan innebära att renskötselrätten inskränks i mindre omfattning så att det motsvarar en rådighetsinskränkning enligt 2 kap. 15 § 2 st andra meningen RF. I så fall ska ersättning utgå enligt 31 kap 4 § MB. Innebörden av bestämmelsen är att fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt till fastighet (renskötselrätt) har rätt till ersättning om *pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten* avsevärt försvåras.

Frågan är när man kan anse att pågående markanvändning för renskötsel inom berörd del av en samebys betesområde avsevärt försvåras. Som tidigare nämnts ska ersättning inte utgå om markanvändningen visserligen försvåras men inte så att denna gräns passeras. Då är det fråga om hänsyn för natur- och kulturmiljövården som samebyn ska visa enligt 65 a § rennäringslagen.

⁶⁸ Ds 2016:27 s.65.

⁶⁹ Dahlsjö mfl s.227 ff.

⁷⁰ Ds 2016:27 s.65.

⁷¹ Bengtsson, Samerätt s. 58.

Enligt förarbetena till expropriationslagen är ett typexempel på när pågående markanvändning avsevärt försvåras att rätten till jakt eller fiske inskränks för en markägare.⁷² Motsvarande resonemang bör gälla när en samebymedlems rätt till jakt eller fiske inskränks.

Dock ska noteras att begränsningar av jakten på björn, lo, varg, järv älg eller örn inte medför rätt till ersättning enligt 31 kap 4 § 2 st MB. Det kan ifrågasättas om denna bestämmelse när det gäller jakt på älg överensstämmer med egendomsskyddet i grundlagen. Inskränkning i rätten att jaga älg är en inskränkning i den jakträtt som tillkommer samebymedlem enligt 25 § rennäringslagen. Om Naturvårdsverket utfärdar föreskrifter för nationalpark som innebär en sådan inskränkning i jakträtten leder detta till en betydande inkomstförlust för samebymedlem.⁷³ Sådan inkomstförlust ska enligt 2 kap. 15 § 2 st andra meningen RF, ersättas.

Normal rationalisering inom jord- och skogsbruk anses vara pågående markanvändning som enligt förarbetena till expropriationslagen inte får avsevärt försvåras. I förarbetena till 65 a § rennäringslagen anges på motsvarande sätt att "*pågående markanvändning för renskötsel*" är en fortsatt från praktisk och ekonomisk synpunkt rationell renskötsel med användning av motorfordon och helikoptrar med tillåtet antal renar. Om sådan renskötsel avsevärt försvåras genom föreskrifter ska ersättning utgå.

När det gäller vad som avses med "*berörd del*" av en samebys betesområde anges i förarbetena att olika delar i en samebys område oftast inte kan ersätta varandra. En berörd del kan därför anses vara ett område som i en sameby har en viss funktion. Intrång har olika betydelse för renskötseln i områden med olika funktioner. Vissa särskilt känsliga områden är områden som används som kalvningsland, flyttleder, snöfattiga vinterbetesland och lavrika hedar.⁷⁴ Där kan föreskrifter få den effekten att redan mindre inskränkningar i hur områdena får användas, kan leda till att pågående markanvändning inom berörd del av samebys betesområde avsevärt försvåras.

Om föreskrifter för en nationalpark eller ett naturreservat går så långt att pågående markanvändning inom berörd del av samebys betesområde avsevärt försvåras, har samebyn rätt till ersättning för detta. Detsamma gäller om samebymedlemmars rätt att jaga och fiska avsevärt försvåras inom ett område.

Ersättningens storlek ska motsvara den ersättning som föreskrivs enligt expropriationslagen d.v.s. full ersättning för den skada som orsakas genom föreskrifter som innebär en inskränkning i renskötselrätten (inklusive det påslag om 25 procent som ska utgå vid expropriation enligt 4 kap 1 § 2 st ExpL.).⁷⁵ Även här ska 28 § 2 st rennäringslagen tillämpas. Det innebär att ersättning för skada både ska täcka skadan för de samer som i nuläget utövar renskötselrätten och för de samer som i framtiden drabbas av inskränkningen (jfr ovan).⁷⁶

⁷² Prop. 2008/09:214 s.36

⁷³ SOU 2005:116 s. 121.

⁷⁴ Prop. 1992/93:32 s.124 ff.

⁷⁵ Prop. 2009/10:162 s.73.

⁷⁶ Se not 29 till rennäringslagen, Karnov.

Även bestämmelsen i 28 § 1 st rennäringslagen om ersättning för olägenheter för samebyn tycks vara tillämplig på intrång i renskötselrätten.⁷⁷

För att säkrare kunna bedöma när rätt till ersättning uppkommer och hur stor ersättning som bör utgå till en viss sameby till följd av föreskrifter inom byns betesområde, behövs kunskaper om förutsättningarna för renskötsel i den sameby som berörs. Naturvårdsverket bör se till att kunskap finns tillgänglig om hur olika inskränkningar i renskötseln påverkar denna generellt. Men det behöver också inhämtas kunskap i det särskilda fallet genom att anlita oberoende värderingsmän som kan bedöma skadorna för renskötseln i sameby som berörs av forskrifterna (se vidare ovan).

⁷⁷ Prop. 1971:51 s. 147.

Bilaga: Uppdragsbeskrivning – renskötselrätt

Frågeställningar

Nationalpark

Huvudfrågan är i vilken utsträckning rätt föreligger att genom Naturvårdsverkets föreskrifter påverka renskötselrätten i nationalparker.

- 1. Hur förhåller sig den föreskriftsrätt som idag följer av 7 kap 3 § miljöbalken och 4 § nationalparksförordningen till nuvarande 26 § rennäringslagen, grundlagsskyddet för egendom 2 kap 15 § regeringsformen, näringsfriheten 2 kap 17 § regeringsformen, vad som följer av Europakonventionen och 2 kap 19 § regeringsformen samt övrig för Sverige bindande mellanstatlig-, gemenskapsrättslig- och internationell reglering, dvs
 - Får renskötselrätten med stöd av 7 kap 3 § miljöbalken och 4 § nationalparksförordningen inskränkas genom enbart föreskrifter för nationalparker.
 - Krävs det ett expropriationsförfarande enligt 2 kap 15 § regeringsformen eller är det tillräckligt att nationalpark kan utgöra expropriationsskäl eller
 - Krävs det annat/andra förfaranden
 - Ser rätten enligt ovan olika ut för olika delar av renskötselrätten (rättigheter) t.ex. jakt av småvilt och älg eller rätt att anlägga broar, ta virke m.m.
- 2. 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
- 3. Vilken juridisk argumentation talar för att Naturvårdsverket har rätt att inskränka renskötselrätten genom meddelande av föreskrifter för nationalpark respektive vilken argumentation talar för att renskötselrätten bara får inskränkas genom expropriationsförfarande enligt 2 kap 15 § regeringsformen?

Naturreservat

Huvudfrågan är i vilken utsträckning rätt föreligger att genom föreskrifter påverka samernas rättigheter i naturreservat.

- 4. Hur förhåller sig den föreskriftsrätt som följer av 7 kap 4-6 och 30 §§ miljöbalken till nuvarande 26 § rennäringslagen, grundlagsskyddet för egendom 2 kap 15 § regeringsformen, näringsfriheten 2 kap 17 § regeringsformen, vad som följer av Europakonventionen och 2 kap 19 § regeringsformen samt övrig för Sverige bindande mellanstatlig-, gemenskapsrättslig- och internationell reglering, dvs
- Är det möjligt att med stöd av 7 kap 4-6 och 30 § § miljöbalken inskränka renskötselrätten genom enbart föreskrifter för naturreservat
- Krävs det ett regelrätt expropriationsförfarande eller är det tillräckligt att naturreservat kan utgöra expropriationsskäl.
- Krävs det annat/andra förfaranden?
- Ser rätten enligt ovan olika ut för olika delar av renskötselrätten (rättigheter) t.ex. jakt av småvilt och älg eller rätt att anlägga broar, ta virke m.m.
- 5. 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?
- 6. Vilken juridisk argumentation talar för att länsstyrelser och kommuner har rätt att inskränka renskötselrätten genom meddelande av föreskrifter för naturreservat respektive vilken argumentation talar för att renskötselrätten bara får inskränkas genom expropriationsförfarande enligt 2 kap 15 § regeringsformen?

Generella frågeställningar

- 7. Hur ser omfattningen av nedan uppräknade rättigheter ut? Är omfattningen av husbehovet statistiskt eller föränderligt över tid?

- Rätten att uppföra anläggningar, stugor och liknande som behövs för renskötseln och avverka skog för desamma - Vilka anläggningar, stugor och liknande behövs för renskötseln?
- Vid uppförande av ersättningsbyggnad – i hur stor utsträckning kan utformning och användningsområden ändras, gentemot tidigare byggnads dito? - Vad gäller vid nybyggnation?

- Rätten att ta bränsle och slöjdvirke för eget behov. - Innebär rätten att ta bränsle också en rätt att transportera ut detsamma ur det område där renskötseln bedrivs?

- Rätten att jaga och fiska för husbehov och försäljning. - Vilket vilt ingår i jakträtten? - Vad avses med "husbehov"? - Vad avses med försäljning?

8. Hur omfattande är ersättningsrätten enligt 31 kap 4 § miljöbalken i förhållande till renskötselrätten. Vilken omfattning av intrång i renskötselrätten borde leda till att rekvisitet "pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras" är uppfyllt. Vilka ersättningsnivåer är rimliga att tänka sig?