

6 Jämförelse med andra länder

I detta kapitel skall förhållandena för urfolk i andra länder beskrivas, främst i fråga om jakt och fiske.

Vi har valt att undersöka situationen i Norge, Kanada och Finland. Norge och Finland är självklara val, eftersom det finns en samisk befolkning i dessa två länder och denna dessutom till stora delar rör sig över de nationella gränserna. Kanada är i fråga om såväl befolkning och urfolk som yta mycket större än Sverige, men likheterna i fråga om naturliga förutsättningar, jakt samt fiske i insjöar och vattendrag är ändå stora. Ser man till några av de enskilda provinser, t.ex. Ontario, är likheterna ännu större. Av särskilt intresse är emellertid den påfallande likheten i viktiga principiella avseenden. Under våra studieresor har vi mött företrädare för departement och andra myndigheter (på såväl federal som provinsnivå), urfolksorganisationer samt jägar- och fiskarorganisationer. I Kanada underlättades vårt arbete av att den svenska ambassaden för vår räkning arrangerade ett stort antal sammanträffanden.

Vår metod att inhämta materialet har vi beskrivit i kapitel 2. I det följande kapitlet beskriver vi förhållandena i Norge i 6.1, Kanada i 6.2 och Finland i 6.3. Under avsnitt 6.4 gör vi en kort jämförelse.

6.1 Norge

6.1.1 Allmänt om jakt och fiske i Norge

Jakt

Jakträtten i Norge tillhör liksom i Sverige i princip markägaren. Jakt kan alltså bara bedrivas med tillstånd från markägaren. Det enda undantaget från denna regel är den fria jakten på fjordar och hav, utanför gränsen mellan land och vatten. Jakten kan ske på offentlig eller privat mark. Det finns en relativt god tillgång på

småviltsjakt till relativt rimliga priser. Jakten på större vilt är avsevärt dyrare och jaktmöjligheterna betydligt färre.

Cirka en tredjedel av den totala marken i Norge är offentligt ägd. Förvaltningen av merparten av den statligt ägda marken i Nord-Norge sköts av Statsskog SF. I södra Norge sköts de statliga fjällmarkerna av kommunerna genom särskilda fjällstyrelser. En paraplyorganisation finns för fjällstyrelserna, Norges Fjellstyresamband.

Jaktkort på de offentligt ägda markerna skiljer sig mellan den lokalt boende befolkningen och tillresande jägare. För småviltsjaktkort får priset för tillresande jägare vara högst det dubbla i förhållande till vad lokalbefolkningen betalar. Variationer finns på denna regel då olika slag av mark läggs samman. Även för vildrensjakt gäller att priset på jaktkort för tillresande jägare inte får vara mer än det dubbla i förhållande till de lokalt boende.

På privat mark är jaktpriserna mycket varierande både lokalt och mellan olika delar av Norge. Rätten att jaga småvilt upplåts av den enskilde markägaren eller av markägare som samverkar i markägarlag. På sina håll finns en mer organiserad kortförsäljning genom markägarlagen eller lokala jägar- och fiskarorganisationer. I dessa områden är också tillgången på jakt bättre. Upplåtelse av småviltsjakt kan också ske för längre perioder. Jakten på större vilt är bättre organiserad än småviltsjakten, även den dyrare då den arrenderas ut och markägarna inte jagar själva.

Fiske

Norge har mycket goda fiskemöjligheter. För havsfiske finns bl.a. torsk, sej och makrill. Den som fiskar i älvarna kan hitta goda bestånd av lax, öring och röding.

Sportfiske bedrivs med handredskap. Tillsammans med bl.a. icke kommersiellt nätfiske utgör de fritidsfisket. Sportfiskets traditioner är långvariga i Norge. Ungefär halva befolkningen, mer än två miljoner personer, fiskar en eller flera gånger per år. Fritidsfisket är välorganiserat och tillgången till fiske god.

Rätten att fiska tillhör i älvar och färskvatten markägaren. Fiske är alltså bara tillåtet med markägarens tillstånd. För att fiska i vatten där det finns lax, öring och röding skall den som har fyllt 16 år betala en fiskeavgift till staten. Den som är yngre behöver inte betala avgift. Det antal personer som under ett år betalar fiskeavgift är drygt 75 000.

Fiskeavgiften för fiske efter inlandsfisk avskaffades 2002. Det råder alltså fritt fiske i sjöarna och detta fiske ingår i allemansrätten och kräver i princip inte tillstånd från markägaren. Denna regel gäller även fasta redskap, dock med undantag för lax, öring och röding. Där har markägaren ensamrätt.

För saltvattensfisket gäller ett mer omfattande regelverk.

6.1.2 Samernas rätt till land och vatten i Norge

Rättshistorisk bakgrund

De norska myndigheternas uppfattning om samiska landrättigheter och deras rättsgrund har varierat genom tiderna. Rättskyddet för dessa rättigheter, inklusive renskötselrätten, har därför också varierat.

1751 drogs gränsen mellan Sveriges och Norges nordligaste delar. Med gränsen kom den första regleringen av renskötselrätten genom den s.k. Lappekodicillen från 1751 som är ett tilläggsavtal till den gränstraktat som Sverige och Norge skrev under. Kodiccillens huvudmål var att säkra den befintliga situationen för samerna i området, d.v.s. säkra deras rätt att flytta med sina renar över den fjällrygg som från och med då skulle utgöra riksgränsen. Lappekodicillen uttrycker klart att denna rätt hade sin grund i gammal sedvana. Under de senaste decennierna har Lappekodicillen ersatts av den norsk-svenska renbeteskonventionen från 1972. Förhandlingar mellan de båda länderna om en ny renbeteskonvention har inte lyckats. Lappekodicillen har därför åter trätt i kraft fr.o.m. den 1 maj 2005.

Erkännandet av att samerna skapade rättigheter genom användning av mark över lång tid höll i sig också efter gränsdragningen. Fram till mitten av 1800-talet var samernas rättigheter att använda land och vatten för renskötsel och andra traditionella näringar som jakt och fiske väl förankrade och accepterade i det norska rätts-samhället. Efter den tiden förändrades detta och den nomadiska samekulturen och de fastboende norrmännen hamnade i konflikt om landresurserna.

När Finland-Ryssland, som följd av en konflikt om tillgång till fiske på Finnmarkskusten, stängde gränsen för norska samer 1852 fick det stora konsekvenser för de samiska rättigheterna till landresurser. Tidigare hade de norska samerna haft möjlighet att flytta

med sina renar över gränsen till Finland för bete vintertid. När denna möjlighet försvann begränsades samernas traditionella marker. Samtidigt hade den fastboende befolkningen i norra Norge ökat kontinuerligt och konflikter uppstått om landresurserna.

1854 begränsade de norska myndigheterna för första gången utövandet av rennäring genom att förbjuda bete i vissa särskilda områden i Inre Finnmark under sommarhalvåret. Denna inskränkning gjordes i samråd med de renskötande samerna för att skydda de traditionella vinterbetena.

Cirka trettio år senare, 1883, kom den s.k. Felleslappeloven. Lagen reglerade norska och svenska samers rennäring i Troms fylke och sydligare områden. Lagen innehöll vissa bestämmelser om de renskötande samernas sedvanebaserade rättigheter. Huvudsyftet var emellertid att skydda de fastboendes rättigheter till bl.a. jordbruk, mot det som blev betraktat som ingrepp från rennäringen.

Många utredningar genomfördes av olika kommissioner under den sista halvan av 1800-talet och i början på 1900-talet, om reglering av rennäringen och om relationen mellan renägarna och de fastboende. Den förhärskande åsikten var under denna period att renskötsel var en utdöende näring och att detta var i enlighet med tidens anda och "civilisationens" frammarsch. När all lagstiftning om rennäring i Norge samlades i en lag år 1933 härskade denna inställning fortfarande. Bestämmelser om samernas sedvanebaserade rättigheter fanns inte längre med i själva lagtexten utan var intagna i förarbetena.

Resultatet blev bl.a. att rennäringens och andra traditionella samiska näringars rätt till bruk av land och vatten ansågs vara en form för s.k. "tält bruk". Rättigheterna kunde bara hävdas så länge inga motstående intressen till landresurserna, t.ex. jord- eller skogsbruk, ansågs viktigare. De samiska rättigheterna hade därmed inget starkt rättsskydd och situationen för samerna blev mycket oförutsägbar.

Sedan mitten av 1900-talet har de norska myndigheternas inställning till samerna och deras rättigheter har förändrats. Nya nationella och internationella rättsregler har slagits fast och det faktum att samerna har ett folkrättsligt krav på ett särskilt kulturskydd är i dag erkänt i mycket större grad än bara för ca 20–30 år sedan. Utvecklingen kan härledas till den konflikt om de samiska landrättigheterna som blossade upp 1979–80, i samband med den norska statens planer om att bygga en stor vattenkraftsdamm i Alta-Kautokeinoälven.

Detta mål, *Altamålet*, rörde utbyggnad av Alta-Kautokeinoälven för vattenkraft. Statens kraftverks ursprungliga planer var mycket omfattande och representerade stora ingrepp i ett traditionellt samiskt område. Ingreppen befarades medföra stora störningar i de samiska bosättningsmönstren och för den samiska näringsutövningen. Protester från samiskt håll resulterade i att de ursprungliga planerna blev kraftigt begränsade. Eftersom de reducerade planerna också skulle medföra betydande ingrepp i samiska områden upphörde emellertid inte protesterna i och med detta. Regeringens beslut att de reducerade utbyggnadsplanerna skulle genomföras ledde till stora och internationellt uppmärksammade demonstrationer. Samiska organisationer och miljö rörelsen i Norge ville att regeringens utbyggnadsbeslut skulle granskas och saken avgjordes rättsligt. Domen i Altamålet 1982 innebar att regeringsbeslutet stod i överensstämmelse med lagen och att en utbyggnad i enlighet med planerna var giltig. Uppmärksamheten kring konflikten ledde emellertid ändå till att frågan om de samiska rättigheterna tydligt sattes på den politiska agendan.

Redan innan Altamålet avgjorts tillsattes *Samerettsutvalget* 1980. Utredningen fick i uppdrag att utreda samernas rättsställning i Norge.

Det första delbetänkandet kom 1984 och klargjorde de olika nationella och internationella rättsprinciperna som är av betydelse för samerna. Betänkandet från Samerettsutvalget ledde till att en ny lag, Sameloven, och grundlagsparagrafen till skydd för samerna och deras kultur trädde i kraft 1987 resp. 1988. Dessa regler ledde till etablerandet av det norska Sametinget som öppnades 1989. Som ett led i det ökande erkännandet av samiska rättigheter generellt och landrättigheter speciellt ratificerade också Norge 1990 som första land ILO-konventionen nr 169.

I Samerettsutvalgets uppdrag ingick också bl.a. att utreda samernas rättigheter till land och vatten i Finnmark. En särskild rättsgrupp fick i uppdrag att kartlägga gällande rätt i denna fråga. Rättsgruppens betänkande lades fram 1993. Gruppen slog fast att bruksrättigheterna i Finnmark först och främst vilar på lagregler. Man uteslöt emellertid inte att det kunde finnas bestående lokala bruksrättigheter med en självständig rättsgrund i "alders tids bruk". Samerettsutvalgets andra större delutredning hade som mål att säkra den samiska kulturen och dess materiella grund. Den innehöll ett förslag om hur utmark i Finnmark skall förvaltas.

2001 tillsattes ett nytt Samerettsutvalg, med uppdrag att utreda samernas rätt till land- och vattenresurser utanför Finnmark.

Senare delen av 1900-talet innehöll också en viktig utveckling i fråga om *rättspraxis*. Som nämnt tidigare så slog Høyesterett 1968 för första gången i nyare tid fast att samernas rättigheter inte bara vilar på lagen men har en självständig rättsgrund i "alders tids bruk". Efter 1968 har det kommit en rad rättsfall i vilka Høyesterett slagit fast att samernas bruksrättigheter har en rättsgrund som är oberoende av lagstiftning. Trots att "alders tids bruk" således bekräftades som rennäringens och de samiska rättigheternas yttersta rättsgrund så vann samerna sällan dessa tvister. Anledningen var att de villkor som ställdes för att en rättighet baserad på "alders tids bruk" skulle anses ha uppstått var så stränga att rennäringen sällan kunde uppfylla dem. Villkoren om bruk av viss kontinuitet och frekvens var utarbetade med bakgrund i en helt annan typ av användning av land och vatten än vad samerna traditionellt stod för.

En ny rättspraxis har emellertid slagit fast att villkoren för att "alders tids bruk" skall anses vara uppfyllda måste anpassas till rennäringens och den samiska markanvändningens särdrag och har därför haft stor betydelse för samerättens utveckling. De två viktigaste domarna från Høyesterett är Selbu- och Svartskogsmålen från 2001. I dessa mål konstateras bl.a. att domstolarna måste ta hänsyn till rennäringens särdrag vid bedömningen av huruvida "alders tids bruk" gäller eller inte. En kollektiv äganderätt för en hel bygds folk, till största del samer, med stöd i rättsinstitutet "alders tids bruk" erkänns.

Gällande rätt

Norges skyldigheter gentemot samerna är reglerade i både nationell lag och internationella konventioner. I Norge har samerna status som ursprungsfolk. De är också en etnisk minoritet. Samerna som folkgrupp skyddas därför både av de regelverk som gäller för minoriteter och de som gäller för ursprungsfolk. Viktiga sidor av samernas rättsställning regleras i Sameloven från 1987 som innehåller regler om samiskt språk, utbildning och det samiska centralorganet Sametinget.

I det här avsnittet behandlas dock uteslutande på de regler som är relevanta i fråga om samiska landrättigheter.

I dag är det allmänt vedertaget att samerna som Norges ursprungsfolk har krav på särskilda ordningar till skydd för sin kultur och dess materiella förutsättningar. Detta fastslås i den norska grundlagen, Grunnloven § 110a. Denna bestämmelse infördes år 1988. Dessutom bygger man denna uppfattning på FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter från 1966, art. 27. Konventionen i dess helhet är införlivad i norsk rätt genom Menneskerettsloven från 1999.

Syftet med artikel 27 är ett kulturskydd. Den tolkning som betonats i Norge är att om detta skydd skall innebära ett reellt skydd så krävs inte bara att minoriteten skyddas mot negativ diskriminering utan även att den ges positiv särbehandling. Aktivt stöd av olika slag, t.ex. ekonomiskt stöd, skall ges. För att skyddet i art. 27 skall få någon effekt för samernas del krävs att den traditionella samiska näringsutövningen, som är en central del av den samiska kulturen, skyddas. Detta innebär att samerna, som etnisk minoritet och ursprungsfolk, kan kräva skydd mot ingrepp i de materiella förutsättningar som är nödvändiga för just deras kulturutövning.

Både FN-organ och den norska riksdagen, Stortinget, har slagit fast att artikelns kulturbegrepp omfattar de materiella förutsättningarna för samisk kultur. Samernas traditionella former för näringsutövning, bl.a. renskötsel, jordbruk, jakt och fiske är viktiga bärare av samisk kultur och skyddas därför av art. 27. Det är emellertid oklart hur detta skydd skall genomföras i praktiken och hur långtgående det är. Dagens utgångspunkt är att ingrepp i den samiska kulturutövningen måste vägas mot skyddet genom art. 27 stadgar i varje enskilt fall.

Under de senaste åren har självbestämmanderätten, som den kommer till uttryck i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, spelat en allt större roll i norsk samepolitik och har också fått betydelse för de samiska rättigheterna till land och vatten. I konventionernas gemensamma art. 1 p. 1 betonas alla folks rätt till självbestämmande.

Norge har också ratificerat *ILO:s konvention nr 169* om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder. Tillsammans med FN-konventionerna är denna konvention den viktigaste internationella lagstiftning som ligger till grund för norsk samepolitik och samernas rättsställning i landet. Konventionen innehåller bestämmelser som skall säkra ursprungsfolkens rättigheter till sina traditionella landområden.

Renskötselsrätten skyddas som nämnts av art. 27. Den norska rennäringslagen regleras genom Reindriftsloven från 1978. Den motsvarar den svenska rennäringslagen. Rennäringslagens yttersta rättsgrund bygger emellertid på "alders tids bruk", en form för sedvanerätt som kan jämföras med urminnes hävd.

Att de rättigheter till landresurser som är hänförliga till rennäringslagen har en rättsgrund som är oberoende av lagen innebär att lagstiftningen om rennäringslagen inte kan anses vara uttömmande. Det medför bl.a. att lagändringar inte kan göras om de kommer i strid med rennäringslagens rättigheter enligt "alders tids bruk".

Rennäringsrätten i Norge är sammansatt av en rad bruksrättigheter. De mest centrala elementen i detta rättighetskomplex är rätt att uppehålla sig inom det s.k. renbetesområdet med sina renar, inklusive rätt till bete för renarna, rätt att färdas och flytta runt, rätt att uppföra för renskötseln nödvändiga anläggningar, rätt att ta bränsle och trävirke och rätt till jakt, fiske och annan fångstverksamhet. Rätten till bränsle och trävirke är begränsad till eget bruk i förbindelse med renskötseln. Också rätten till jakt, fiske och annan fångst måste ske under lagligt utövande av renskötsel, dvs. på statens mark och i enlighet med Reindriftsloven. Dessa rättigheter är emellertid inte begränsade till eget behov. Till skillnad från andra fastboende i de aktuella områdena är de renskötslande samerna också befriade från att betala de olika avgifter som ofta är förbundna med jakt- och fiskerättigheter.

Finnmarksloven

Diskussionen om förhållandena i Finnmarks fylke i norra Norge och Finnmarksloven har väckt stor uppmärksamhet också i Sverige.

I april 2003 lade den norska regeringen fram den s.k. Finnmarksloven. Lagens huvudsyfte var enligt propositionen att klargöra att mark- och naturresurser i Finnmark skall förvaltas på ett balanserat och ekologiskt bärkraftigt sätt till nytta för samisk kultur och samhällsliv, rennäringslagen och andra samiska näringar, invånarna i länet och allmänheten i övrigt. Regeringen föreslog att ett förvaltningsorgan, Finnmarkseiendommen, skulle överta äganderätten till och förvaltningen av de fasta egendomar som i dag förvaltas av staten genom Statskog SF. Styrelsen för Finnmarkseiendommens skulle bestå av tre medlemmar valda av fylkestinget (landstinget) och tre av Sametinget. Regeringen skulle också välja en styrelse-

medlem men denne skulle inte ha rösträtt. Dessutom föreslogs att kontroversiella frågor skulle kunna avgöras av regeringen.

Förslaget mötte massiv kritik från samiskt håll, men också kritik från andra politiker och jurister och från oberoende folkrättsexperter. Främst kritiserades lagförslaget för att det inte i tillräcklig grad baserades på Samerettsutvalgets omfattande arbete. Vidare ansåg kritikerna att lagförslaget inte löser frågan om äganderätten till området; propositionen svarade inte på frågan om samernas liv i området och deras användning av naturresurserna skapar en grund för äganderätt, starka bruksrättigheter eller andra starka rättigheter.

P.g.a. den starka kritiken bad Stortingets Justiskomiteé (mot-svarigheten till den svenska riksdagens justitieutskott) Justisdepartementet att låta göra en oberoende folkrättslig utvärdering av förslaget till Finnmarkslov. Detta skedde i juni 2003. Justisdepartementet gav uppdraget till juridikprofessorerna Geir Ulfstein och Hans Petter Graver som inkom med sin rapport 2003.

Ulfstein och Graver kritiserade lagförslaget och slog fast att det inte kunde anses uppfylla Norges folkrättsliga skyldigheter mot samerna så som de fastslås i ILO:s konvention nr 169. De skrev följande:

Konvensjonen krever at samene skal gis eier- eller besittelsesrettigheter til de deler av Fylket hvor samene tradisjonelt er den enerådende befolkning. Når det ikke skilles mellom disse og andre områder i fylket, må utgangspunktet være at forvaltningsordningen må oppfylle de krav som konvensjonen stiller til de samiske områder. Det er etter vårt syn klart at lovutkastets forvaltningsordning ikke tilfredsstiller disse krav. Konvensjonen krever mer enn anerkjennelse av urfolks rett til bruk av tradisjonelle områder og vern av naturgrunnlaget for kulturen. Anerkjennelse av samenes bruksrettigheter i Finmark oppfyller ikke konvensjonens krav til eier- og besittelsesrettigheter, heller ikke med de føringer lovutkastet legger for å sikre hensynet til samisk kultur, reindrift, næringsutøvelse og samfunnsliv. Beslutningsreglene for Finnmarkseiendommen er ikke utformet slik at samene er sikret den disposisjon og kontroll over områdene som ligger til en eier- eller besitterposisjon i norsk rett for øvrig eller i andre sammenlignbare rettsordner.

För att Finnmarksloven skall uppfylla ILO-konventionens krav om landrättigheter så måste reglerna ändras så att samerna tillförsäkras den kontroll som är inbyggd i en äganderätt, påpekade Ulfstein och Graver. Om inte detta skall gälla för hela området så måste de särskilda samiska områdena anges. Dessutom kritiserades lagförslaget

regler om att lagen inte skall/kan göra ingrepp i bestående rättigheter som vilar på "alders tids bruk".

Justiskomiteen bad därefter regeringen om att komma med ett utlåtande om vilken vikt Ulfstein och Gravers rapport borde ges. Ulfstein och Gravers slutsatser granskades av Utenriksdepartementets rättsavdelning. Rättsavdelningen kom bl.a. fram till att regeringens syn på vad som utgör gällande folkrätt avvek från Ulfstein och Gravers syn. Mot bakgrund av detta blev rättsavdelningens slutsats att förslaget till Finnmarkslov inte stred mot folkrätten.

Finnmarksloven beslutades av Stortinget i maj-juni 2005. Finnmarkseiendommen bildas som en privat markägare vars mark förs över från Statsskog SF. I lagen slås fast att samerna genom ett långvarigt bruk av mark och vatten har rätt till mark i Finnmark. Också andra invånare kan dock ha en sådan rätt. En särskild kommission skall kartlägga dessa rättigheter (Finnmarkskommissionen) och en särskild domstol skall inrättas för att avgöra tvister om sådana rättigheter (Utmarksdomstolen for Finnmark). Dess beslut kan överklagas i Høyesterett.

Finnmarksloven karakteriseras som "etniskt neutral" genom att man har lika rättigheter i Finnmark oavsett om man är same, norrman, kven eller har någon annan etnisk tillhörighet. Vissa garantier finns emellertid för att tillräcklig hänsyn skall tas till samiska intressen innan beslut fattas som har betydelse för samisk kultur, renskötsel och därmed sammanhängande frågor. Finnmarksloven innebär enligt beslutet ingen ändring av nuvarande bruks- och ägar rättigheter.

För arbetet i Finnmarkseiendommen svarar en styrelse med sex ledamöter som alla skall vara bosatta i Finnmark. Finnmarks fylkesting och Sametinget skall utse tre ledamöter var. Styrelsen utser själv inom sig ordförande och vice ordförande. Om ingen av dem som föreslås får majoritet skall udda år Finnmark fylkesting och jämna år Sametinget bestämma vem av ledamöterna som skall vara ordförande och vice ordförande. De flesta andra ärenden avgörs genom majoritetsbeslut. Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst.

Alla – antingen de bor i Finnmark eller ej – har tillgång till småviltjakt på den mark som tillhör Finnmarkseiendommen. De som bor i Finnmark har dessutom rätt att jaga större vilt. Finnmarkseiendommen kan dessutom ge tillåtelse till jakt utöver detta, t.ex. jakt på större vilt för personer som inte bor i Finnmark. Också fiske med handredskap är tillåtet för alla. De som bor i Finnmark

har dessutom rätt till nätfiske i den kommun där de bor. För jakt och fiske fordras emellertid ett tillstånd i form av ett jakt- och fiskekort som utfärdas av Finnmarkseiendommen. För detta tas en avgift ut. Finnmarkseiendommen kan också besluta om begränsningar i jakten och fisket i Finnmarken. Dessa beslut kan överklagas hos regeringen. Också Sametinget får möjligheter att utfärda vissa direktiv.

Innan lagen sätts i kraft fordras en rad beslut. Arbetet tar sikte på att det skall se så snart som möjligt. Innan markerna överförs från Statsskog SF måste Finnmarkseiendommen etableras. Målet är att detta skall ha skett den 1 januari 2006. Sedan sker åtgärder successivt. Egendomen förs över under 2006. Finnmarkskommisjonen och Utmarksdomstolen kan sannolikt inrättas den 1 januari 2007.

6.2 Kanada

6.2.1 Allmänt

Kanada är en federation som består av 10 provinser och tre territorier. Det finns drygt 30 miljoner invånare. Kanadas yta är tjugo gånger större än Sveriges. Provinserna har egna regeringar. Alla frågor som inte uttryckligen definieras som provinsiella i landets grundlag utgör den federala regeringens ansvar. Urfolksfrågor tillhör den federala regeringens ansvar. De tre territorierna är tre olika landområden i norra Kanada. Det är Yukon, Northwest Territories och Nunavut. Dessa till ytan mycket stora landområden har en gles befolkning, sammantaget bor ca 100 000 människor i dessa områden. En mycket stor andel utgörs av urbefolkning. Dessa tre territorier styrs av den federala regeringen, även om det för närvarande pågår en utveckling mot visst självstyre.

Kanadas urbefolkning, som uppgår till drygt en miljon invånare, finns över hela landet. I Kanada används inte den internationellt etablerade engelska termen "indigenous people" utan i stället "aboriginal people". Innebörden är samma. I begreppet "aboriginal people" inryms tre huvudgrupper: indianer, eskimåer och s.k. métis. Även inom dessa huvudgrupper varierar språket och kulturen. Indianer är den största gruppen med drygt en halv miljon människor. I Kanada används sedan 1980-talet mycket sällan termen indian, bl.a. därför att detta begrepp ansågs ha en nervärderande betydelse. I stället talar man om First Nations. Eskimåer be-

nämns inuiter och består av ca 50 000 personer. Inuiterna lever i huvudsak inom det arktiska området. Slutligen är métiser (med den språkliga innebörden ”blandat”) ett folk, vars förfäder varit européer, främst med franskt ursprung, och indianer. Denna grupp uppgår sannolikt till ca 300 000 personer.

Övergripande urbefolkningsfrågor utgör som nämnts den federala regeringens ansvar. I den federala kanadensiska regeringsorganisationen finns en särskild minister och ett särskilt ministerium som arbetar med frågor som rör urbefolkningarna, Indian Affairs and Northern Affairs Canada, men också andra ministrar och departement har ansvar för delar av urbefolkningsfrågorna. Samtidigt hanteras exempelvis jakt- och fiskefrågor av de olika provinserna. Innebörden blir dels att urbefolkningsgrupperna måste föra en dialog med såväl federala som provinsiella regeringar och att hanteringen av jakt- och fiskefrågor kan variera i de olika provinserna.

Kanada har vidare ett anglosaxiskt rättssystem. Mycket förenklat innebär det bl.a. att Högsta domstolen i Kanada (Supreme Court of Canada, SCC) i högre utsträckning än exempelvis i Sverige genom domstolsutslag utvecklar gällande rätt.

6.2.2 Jakt och fiske – en bakgrund

I Kanada krävs för befolkningen i allmänhet en licens för att jaga och fiska.

De som är bofasta i provinsen har oftast rätt att jaga efter licens i sin egen provins. Besökande i provinsen måste ha guide. Till skillnad från Sverige gäller att all jakt bara får ske för eget bruk. Det är inte tillåtet att sälja köttet från vilt. Skälet är att man befarar att jakttrycket skulle bli för hårt. En annan oro är den hygieniska hanteringen av köttet skulle bli eftersatt. Utöver urbefolkningen jagar 1,2 miljoner kanadensare, vilket motsvarar ca 5 % av befolkningen. Tillgången på vilt är i huvudsak god, men varierar i provinserna. I exempelvis Ontario, som med sina ca 11 miljoner invånare är den i särklass mest befolkade provinsen, finns det gott om hjortdjur, men mindre älg. För närvarande ansöker drygt 100 000 personer varje år om att jaga älg i Ontario. Ca 16 000 älglicenser lottas ut.

I Kanada är såväl sportfisket som det kommersiella fisket stort. Det krävs licens för att sportfiska och det krävs licens för att bedriva kommersiellt fiske. 4,2 miljoner kanadensare sportfiskar, vilket motsvarar 18 % av befolkningen.

Urbefolkningen har, som kommer att utvecklas nedan, en rätt att jaga och fiska utan licens på kronomark. En mycket stor andel, drygt 80 %, av marken i Kanada är kronomark. I Kanada har ägaren kontrollen över den privata marken. Han kan upplåta jakt- och fiskerätten på denna mark och urbefolkningen saknar sådana rättigheter. Licens krävs för att utöva jakt- och fiskerätten.

6.2.3 Urbefolkningens historia och den rättsliga regleringen

Urbefolkningens ställning i Kanada har sin grund i "the Royal Proclamation 1763", dvs. ett kungligt edikt eller påbud (ibland kallad en "Indian Bill of Rights", dvs. en rättighetsförklarig för indianerna). Nybyggare hade då gjort sitt inträde i Kanada och gjorde anspråk på land som urbefolkningen brukade. För att medla slog regeringen fast att mark som tillhörde indianerna bara kunde överlämnas till kronan.

Under 1760–1930 tvingades olika indianstammar och eskimåer till att sluta freds- och vänskapsfördrag med regeringen. Detta skedde genom ockupation, men till skillnad från vad som inträffade i USA ledde inte ockupationen till storskaligt krig och direkta massakrer. Som en parentes kan nämnas att den gräns som skapades mellan Kanada och USA av européerna i vissa fall delade indiansamhällen i två delar. Möjligheten för First Nations att driva gränsöverskridande verksamhet saknas i dag. Även för First Nations som lever vid gränsen i Kanada är det inte tillåtet att jaga och fiska på amerikansk mark.

Urbefolkningen for dock ändå på olika sätt mycket illa av ockupationen även i Kanada. Människorna från Europa förde med sig sjukdomar och de för många indianer så livsviktiga bufflarna utrotades. Dessa båda förhållanden ledde till att urbefolkningen minskade.

Det tiotal freds- och vänskapsfördrag, s.k. "historic treaties", som ingicks reglerar än i dag förhållandena mellan urbefolkningen och regeringen. Varje "treaty" reglerar ett mycket stort landområde, i princip delar de tio fördragen upp Kanada. Det finns dock mycket stora områden i bl.a. västra och norra Kanada (bl.a. British Columbia och territorierna) där sådana fördrag inte slutits.

1876 kom den s.k. "Indian Act" till. Det var en lagstiftning som reglerade indianernas förhållande till den federala regeringen och som än i dag utgör den grundläggande lagen. Reservaten skapades

då. Innebörden av reservaten var att indianer skulle bo för sig själva på mindre delar av sina tidigare områden. Regeringen hade av de skäl som redan nämnts samt genom att lägga beslag på stora landområden från indianerna slagit sönder deras livsstil. Indianerna hade till stor del försörjt sig genom jakt och fiske. Avsaknaden av stora landområden omöjliggjorde detta. Regeringen var nu tvungen att på något sätt ta ansvar för utvecklingen bland indianerna. Till detta kom en önskan att kontrollera indianbefolkningen. Detta gjorde man genom att skapa reservaten. Regeringen tillhandahöll ett mindre markområde, byggde bostäder och placerade indianerna där. Reservatsområden ägdes av regeringen för indianers räkning. Indianerna skulle vara befriade från att betala skatt och hyra för husen. Förhållandena i reservaten har varit mycket dåliga. Reservaten lades enligt uppgift från företrädare för indianer oftast på den sämsta marken. De var för små för att ge tillräckligt underlag för jakt och fiske. Indianerna fick under lång tid inte lämna reservaten utan tillstånd. De tvingades vidare att lämna sina barn till internatskolor. Där fick barnen inte tala sitt eget språk och for också i andra avseenden illa. Avsikten var att integrera (många talar om begreppet "civilisera") indianerna.

Än i dag bor 62 % av *indianerna* kvar i samhällen i reservaten. Skälet är att man önskar bo på sin historiska mark och utöva sin egen kultur. Dessutom gäller fortfarande skattefrihet i reservaten. Det finns 614 indiansamhällen (i vilka också ett mindre antal andra kanadensare i övrigt bor). Standarden är än i dag mycket sämre än vad som gäller för den övriga befolkningen. För många indiansamhällen gäller att medelinkomsten bara uppgår till hälften jämfört med den övriga befolkningens medan arbetslösheten kan vara dubbelt så hög. Missbruksproblemen är stora och en stor andel är beroende av socialbidrag. Samtidigt finner man i reservaten en snabbare befolkningsökning än i det kanadensiska samhället i övrigt. Eftersom man bor gratis i reservaten och är skattebefriad saknas ibland incitament för att arbeta.

Under de senaste åren har det dock skett en utveckling i takt med att urbefolkningens rättigheter i ökad grad erkänts. Det pågår i många reservat projekt av många slag. Strategin för många First Nations är att framöver få sina rättigheter erkända samt att kunna ta tillbaka en del av de resurser som de blivit bestulna på, såsom exempelvis land, skog, mineralrättigheter, jakt och fiske. Sedan man skapat sig en ekonomisk bas vill man förhandla fram självstyre.

First Nations har organisatoriskt samlats inom Assembly of First Nations (AFN).

Inuiterna är i huvudsak bosatta i de norra delarna i Kanada, i Nunavut, norra Quebec och i Labrador. I norr finns det 96 samhällen för urbefolkningen. I dessa bor dock inte bara inuiter utan också andra kanadensare, även sådana som ingår i någon av de övriga kanadensiska urbefolkningarna. Inuiterna har organisatoriskt samlats inom Inuit Tapiriit Kanatami (ITK). Till det nybildade territoriet Nunavut återkommer vi.

Métiserna lever utspridda över hela Kanada. Denna folkgrupp bildades när stora grupper av fransmän kom till Kanada under 1700-talet som pälshandlare. I första hand handlade det om att franska män gifte sig eller levde tillsammans med kvinnor av indianursprung och fick barn av blandad härkomst. Dessa människor bildade egna samhällen och skapade en egen kultur, i vilken fortfarande ingår ett eget språk som är byggt på äldre franska. Den ledande samlade organisationen för métiserna är Métis National Council (MNC).

6.2.4 Högsta domstolens avgöranden

Sammantaget har den rättsliga regleringen av förhållandet mellan Kanada och urbefolkningen varit bristfällig. De historiska fördragen är kortfattade och ger inte besked på viktiga punkter och "the Indian Act" är ålderdomlig. Urbefolkningens rättsliga situation är också komplicerad, eftersom rättigheterna vilar på två separata grunder. Det är dels fråga om att urbefolkningen har de rättigheter som framgår av de *historiska fördragen*. Här är det bara fråga om indianer, eftersom det endast var den folkgruppen som tecknade fredsavtal med de ockuperande regeringarna från Europa. Métiserna är ju en folkgrupp som inte uppstått innan utan på grund av att fransmän och engelsmän kom till Kanada. Därutöver har dock alla urbefolkningsgrupper inklusive métiserna en rätt i sig, "*aboriginal rights*".

Båda dessa rättigheter har utvecklats och definierats genom avgöranden i Högsta domstolen. Vidare har förstås även urbefolkningen i Kanada stöd av den internationella rätten. Kanada har ännu inte ratificerat ILO-konventionen. Man anser att konventionen innehåller alltför stora oklarheter i fråga om främst landrättigheter. Från urbefolkningens sida framförs f.n. inte krav i någon större

utsträckning om att Kanada skall underteckna denna konvention, eftersom det nationella rättsläget kan ge längre gående rättigheter än ILO-konventionen.

1973 meddelade Högsta domstolen i Kanada en dom som kallas "*Calder Decision*". Domen erkände att indianer i sin egenskap av urbefolkning hade rättigheter utöver lagstiftningen, dvs. utöver Royal Proclamation. Domen medförde att urbefolkningen började framställa krav. Den federala regeringen gick därefter med på att förhandla fram nya fördrag, s.k. "modern treaties" för de områden som saknade "historic treaties", i huvudsak norra British Columbia, norra Québec och de tre territorierna.

1982 utgjorde vidare en vändpunkt för urbefolkningen. Det skrevs då in i konstitutionen (Constitution Act 1982) att urbefolkningens rättigheter och de rättigheter som följer av de historiska fördragen är grundlagsskyddade. Med urbefolkning avsågs indianer, inuiter och métis. Detta var det första tillfälle då métis urbefolkningsrätt erkändes av staten.

Jakt och fiske i Kanada kräver som nämnts licens. I de s.k. "historic treaties" angavs det oftast att urbefolkningen skulle ha rätt att fortsätta och jaga och fiska på hela sitt tidigare landområde. Fram till 1982 lät dock regeringarna dem bara jaga och fiska fritt i sina reservat. Utanför reservaten krävdes det att även urbefolkningen hade licens. När de jagade och fiskade utanför sitt reservat, bötfälldes de. Innebörden var alltså att rättigheterna enligt de historiska fördragen inte respekterades. Detta ändrades efter 1982 när dessa rättigheter grundlagsskyddades. Rätten enligt fördragen var dock oftast endast en rätt att jaga och fiska för husbehov.

1990 kom ännu en dom, "*Sparrow Decision*". I denna bestämde Högsta domstolen att urbefolkningen hade företräde till jakt och fiske. Först när deras behov är tillgodosedda kan andra få tillgång till jakt och fiske. Urbefolkningens jakt och fiske kan bara inskränkas om det är motiverat med hänsyn till att bevara en särskild djur- eller fiskart eller andra miljöhänsyn eller med hänsyn till säkerheten.

Högsta domstolen meddelade 1990 också en dom som benämns "*Sioui Decision*". Domen behandlade tolkningen av de s.k. "historic treaties". I domen fick en First Nation rätt att utöva sina tidigare seder och sin religion som dessa utövats före den europeiska ockupationen. I målet var det fråga om att de skulle få rätt att avverka träd och göra upp eld på kronomark. Sedan den domen står

det klart att urbefolkningen har rätt att använda resurser såsom jakt och fiske för mat samt för sociala eller ceremoniella ändamål”.

1996 meddelade Högsta domstolen domarna ”*Van der Peet trilogy*” och ”*Coté and Adams*”. I dessa angavs att ”aboriginal rights” är handlingar som är integrerade i den särskilda kultur som den urbefolkningen har som hävdar rättigheten. Det kan vara fråga om att exploatera tillgångar kommersiellt.

1997 kom en uppmärksammas dom, ”*Delagamuukw Decision*”. Enligt denna dom har urbefolkningen en rätt inte bara att nyttja sina tidigare landområden utan en rätt till landområden i sig. Det framgick även av domen att myndigheterna måste rådgöra med urbefolkningen i alla frågor som rör deras rättigheter.

1999 meddelade Högsta domstolen den för det kommersiella fisket så viktiga domen ”*Marshall Decision*”. Det var fråga om en tolkning av fredsfördraget mellan micmacindianer och regeringen som ingicks 1760–1761. Högsta domstolen fann att micmacindianerna hade rätt att fiska och sälja så mycket fisk att de tillförsäkrades en ”moderate livelihood”, i ungefär översättning skälig levnadsstandard. Domen var den första i sitt slag vars innehåll skulle kunna medföra allvarliga konsekvenser för den övriga befolkningen.

2003 kom ”*Powley decision*”. Powley tillhörde métisfolket. Han var till en 64-del indian och i övrigt av europeiskt ursprung. Han sköt en älg utan jaktlicens. Domstolen fann att även métisfolket under vissa förutsättningar i egenskap av urbefolkning kan ha en rätt att jaga för eget bruk. En förutsättning skulle vara att man kunde visa att man genom sina förfäder har en bindning till historiska métissamhällen, som existerade innan européerna tog kontroll över området.

6.2.5 Innebörden för övriga grupper

”Sparrowbeslutet” skapade vid sin tillkomst en politisk debatt. Det finns från exempelvis bland kanadensiska jägare starka farhågor för att konsekvensen kommer att bli att urbefolkningsgrupperna inte bara skall få en företrädesrätt utan att denna rätt skall utvecklas till att ge dem en exklusiv rätt till jakt och fiske. Det kanadensiska jägarförbundet accepterar i huvudsak att urbefolkningsgrupper skall ha företräde till rätten att jaga och fiske inom vissa områden, men vill inte att deras egna medlemmar skall bli uteslutna. Det finns dock även grupper av medlemmar som anser att redan företrädes-

rätten diskriminerar dem. I exempelvis Ontario har Sparrowbeslutet i praktiken inneburit att myndigheterna innan de delar ut licens för jakt minskar tillgången på vilt med ca 25 %, eftersom myndigheterna uppskattar att urbefolkningens andel av jakten uppgår till detta. Från jägarnas sida anser man det är olyckligt med en uppskattning, eftersom felaktiga uppskattningar kan leda till för stora uttag. Det saknas dock för närvarande alternativ, eftersom urbefolkningen inte som andra är skyldiga att rapportera sin avskjutning för att kunna förnya licensen. Det finns vidare en rädsla för att rätten att jaga och fiska kommer att utnyttjas av urbefolkningen i det politiska förhandlingsspelet.

Bland de kanadensiska jägarna upplevs Sparrowbeslutet särskilt hotfullt efter det s.k. Powleymålet. Det finns i Kanada stora grupper av människor som till en liten del kan härleda sitt ursprung till indianer. I Kanada är de grupper som har status som indianer registrerade och det finns därmed en kontroll över storleken av denna grupp. För att kunna registrera sig som indian krävs genetiska tester som visar att man har den genetiska koden som indian. Genom Powleydomen öppnades möjligen en möjlighet för många andra människor att få en företrädesrätt till jakt. Detta kan leda till ett överuttag av vilt och hota tillgången för övriga befolkningsgrupper anser man från jägarnas sida.

Från métisfolket har gentemot detta resonemang inväntats att de utgör en särskild folkgrupp med tydlig bindning till ett historiskt givet samhälle. Några métisorganisationer har påbörjat ett registreringsförfarande. Det ankommer på den sökande att bevisa sin genetiska härkomst och bindningen till det historiska métissamhället för att kunna registreras.

Marshallbeslutet ledde till en konflikt mellan urbefolkningen och fiskare i provinsen Nova Scotia på östkusten. Här sker det attraktiva kommersiella hummerfisket, men också många andra viktiga slag av fiske. Fiskarena finns ofta i mindre familjeföretag som i generationer utövat sitt fiske. De kände sig utsatta efter Marshallbeslutet om att indianerna skulle ha rätt till så mycket fisk att de tillförsäkrades en skälig levnadsstandard. Konflikten ledde bl.a. till handgripligheter mellan urbefolkningen och den övriga befolkningen och till skadegörelse av båtar.

6.2.6 Den politiska utvecklingen

Den rättsliga utvecklingen har lett till omfattande förhandlingar mellan å ena sidan federala regeringar och provinsregeringar och å andra sidan urbefolkningen. Högsta domstolen har i detta sammanhang, mot bakgrund av de långvariga och mycket kostsamma rättegångskostnaderna, uttalat att det bästa sättet att lösa de rättsliga problemen är att parterna förhandlar. Domstolen har vid flera tillfällen framhållit att:

./.../den bästa hanteringen/.../är en process som innebär att man genom förhandlingar och försoning på ett korrekt sätt tar hänsyn till de komplexa och konkurrerande intressen som här finns. (/.../the best approach/.../is a process of negotiation and reconciliation that properly considers the complex and competing interests at stake.)

Detta sker på olika sätt. I exempelvis Nova Scotia pågår förhandlingar mellan urbefolkningen, provinsregeringen och den federala regeringen i syfte att lösa samtliga frågor. Parterna har ingått en överenskommelse om att förhandla. De ämnen som är relevanta är bl.a. rätten till land, vatten och naturresurser samt frågorna om självstyre, miljöskydd och social omvårdnad. Förhandlingsarbetet beräknas pågå under 5–10 år. Viktigt under förhandlingsarbetet är att den övriga befolkningen är delaktig i processen, eftersom resultatet annars inte kommer att accepteras. Andra nyckelfrågor som måste redas ut är hur många människor som kommer att utnyttja de förmåner som kommer att förhandlas fram, eftersom det annars inte går att förutse konsekvenserna. Avgörande för det är vem som skall omfattas av förhandlingarna, alltså vem som i sammanhanget skall räknas som urbefolkning.

I Nunavut är sådana förhandlingar avslutade och det finns en överenskommelse mellan regeringen och urbefolkningen. Detta nordliga territorium har en befolkning om ca 25 000 personer. 85 % av dessa är inuiter. Territoriet tillhörde tidigare Nordvästterritoriet och har styrts federalt. Något historiskt fredsfördrag har aldrig ingåtts. 1993 slöts ett fördrag mellan den kanadensiska regeringen och inuiterna, företrädna av Nunavuts Tungavik Federation. Det är en kompromiss mellan Kanada där inuiterna gav upp sina krav på rätt till hela landområdet mot bl.a. följande åtaganden från den federala regeringens sida:

1. Nunavut Tungavik Federation tillerkänns som ägare 18 % av landet inklusive 2 % av mineralrättigheterna. Det motsvarar

356 000 kvadratkilometer, vilket är en yta motsvarande större delen (ca 2/3) av Sverige. Områden har kunnat väljas av inuiterna. Till stor del är det bara fråga om att äga markytan, eftersom mineralrättigheterna till stor del tillkommer Kanada. För 2 % av marken, vilket motsvarar 36 257 kvadratkilometer äger dock inuiterna även mineralrättigheterna under markytan. Ägandeskapet tillkommer de nationella och regionala företrädarna för inuiterna. Landet kan bara säljas till regeringen.

2. Regeringen betalar 1,173 miljarder kanadensiska dollar under en tioårsperiod. Medlen skall fonderas och användas för att tillgodose alla inuiters behov.
3. Nunavut skall vara en del av den federation som staten Kanada utgör.
4. Inuiterna behåller sina konstitutionella rättigheter som urbefolkning.
5. Regeringen skall genomföra särskilda program i fråga om bl.a. utbildning och hälsa för att stärka inuiternas ställning.
6. Territoriet skall styras av den federala regeringen. Inuiterna skall delta i bl.a. alla beslut som rör jakt- och fiskeförvaltningen. Detta sker genom att det bildas en särskild styrelse, bestående av nio personer, varav sju är inuiter. Denna styrelse skall förvalta jakt- och fiskeresurser. En särskild styrelse utses också för att vara ett rådgivande organ för förvaltningen av land- och vattenresurserna. Hälften av styrelsens medlemmar utses av regeringen och hälften av företrädare för inuiterna.

Det finns också andra exempel på hur man regionalt och förhandlingsvägen efter rättsliga avgöranden i domstol försöker lösa följderna av domstolens beslut. Det federala fiskedepartementet som är ansvarigt för allt kustfiske inledde efter Marshallbeslutet förhandlingar med både urbefolkningen och övrig lokalbefolkningen i Nova Scotia, New Brunswick, Prince Edward Island och delar av Québec. Skälet var att myndigheterna efter Marshallbeslutet såg sig ha ett ansvar för att se till att urbefolkningen fick möjlighet till kommersiellt fiske. Problemet var att det saknades utrymme för detta. Det var inte möjligt att öka fisket, eftersom det skulle leda till att vissa arter skulle komma att hotas. Myndigheterna genomförde då ett särskilt program, Marshall Response Initiativ (MRI). Regeringen köpte fiskelicenser från mindre företag, särskilt där fiskarena var nära pensionering, och överförde dessa kommersiella fiskelicenser till de First Nations som önskade fiska kommersiellt. Det är

alltså en First Nation som kollektiv som har licensen. Denna First Nation bestämmer sedan internt vem som skall fiska. Alla pengar går till denna First Nation som sedan fördelar pengarna efter insats och behov. De First Nations som tog emot licenser och fiskebåtar förband sig att följa gällande fiskeregler. På det sättet uppnådde man att kommersiella fiskelicenser kunde överföras på urbefolkningen på frivillig väg. Vidare genomfördes att alla yrkesfiskare följde samma regler. Detta har medfört att konflikterna mellan urbefolkningen och övrig befolkning dämpades avsevärt. 31 av 34 First Nations accepterade uppgörelsen. En annan del av programmet var att utbilda medlemmarna i de First Nations som berördes i fiske. Vissa First Nations fick också hjälp med att påbörja en uppbyggnad av fiskefabriker i sina reservat. First Nations har i dag 20–25 % av kvoterna för många fiskarter. Det finns 410 företag för fiske hos First Nations. Detta har inneburit mycket för sysselsättningen och den sociala standarden hos urbefolkningen. Kostnaderna för hela programmet har betalats av den federala regeringen. Enbart kostnaden för att köpa fiskelicenser och båtar och ge dem till First Nations har uppgått till 430 miljoner kanadensiska dollar, dvs. ca 2,5 miljarder kronor.

Inom fiskeriindustrin och den övriga fiskande befolkningen accepterar man i och för sig att den del av urbefolkningen som historiskt sett fiskat även skall ha möjlighet att göra det framöver. Man betonar dock att det då skall ske på samma villkor som för övrig befolkning. Man stödde i och för sig regeringens beslut att köpa licenser för att överföra dessa på urbefolkningen, eftersom en utvidgning av antalet fiskare och licenser skulle ha lett till överfiskning. Samtidigt medförde åtgärden enligt företrädarna för Atlantfisket vissa problem, bl.a. att priset för fiskelicenser ökade kraftigt. En fiskelicens i ett lukrativt område kan i dag betinga ett pris om 1 miljon kanadensiska dollar, dvs. närmare 6 miljoner kronor. Det innebär att unga som är bosatta i traditionella fiskområden och som inte tillhör urbefolkningen har svårt att komma in på marknaden. Andra problem är att urbefolkningen inte alltid klarar av att fullt ut utnyttja sin fiskelicens. De kan då upplåta rätten till andra grupper och få ersättning för själva upplåtelsen. Om de då skall uppnå kravet som domstolen uppställt om skälig levnadsstandard så krävs ett omfattande fiske. Dessutom har förhandlingarna med regeringen inneburit att också många First Nations som inte historiskt sett ägnat sig åt fiske nu fått fiskelicens, vilket av övriga fiskare kan upplevas som stötande.

I exempelvis Ontario har som en följd av ett annat domstolsbeslut, Powleybeslutet, förhandlingar skett mellan den provinsiella regeringen och företrädare för métisfolket om deras rätt att jaga. Mer än 1 000 jakträttigheter kan komma att ges till métiser som registrerar sig och ansöker om att få jakträttigheter. Registreringen och ansökan görs hos organisationer som företräder métisfolket. Den provinsiella regeringen vill dock ha insyn i registreringsförfarandet. Métisföreträdarna hävdar jakträtt i hela Ontario, medan regeringen endast erbjuder jakträtt i norra Ontario.

6.3 Finland

6.3.1 Allmänt om jakt och fiske i Finland

Jakt

De viktigaste viltarterna i Finland är tjäder, orre, järpe, dalripa, skogshare, fälthare, älg och vitsvanshjort samt bland sjöfåglarna gräsand. Till det pälsvilt som jagas hör räv, mårddhund, grävling, mink, bäver, bisamråtta och mård. Av de stora rovdjuren jagas björn, varg och lodjur. 300 000 jägare betalar årligen en jaktvårdsavgift, detsamma som jaktkort.

Jakträtten är kopplad till markägandet. Den som vill jaga skall ha tillstånd till detta av markägaren eller innehavaren av jakträtten. Var och en som är fast bosatt i Finland har rätt att jaga inte bara inom allmänna vattenområden i havet utan också på statsägda holmar eller skär inom ett sådant område.

Invånarna i Lapplands län och i vissa kommuner i Uleåborgs län har rätt att i sin hemkommun jaga i områden som ägs av staten. Forststyrelsen, som motsvarar den svenska skogsstyrelsen, är den myndighet som kan ge jakttillstånd på statens mark.

I nationalparker och naturreservat är det förbjudet att jaga, med undantag för att viss, begränsad jakt är tillåten även i nationalparker och naturreservat för medborgare i Uleåborgs och Lapplands län.

Den som jagar skall betala en viltvårdsavgift till staten. Jakt är tillåten endast under de jaktperioder som fastställts för respektive viltart.

Fiske

Uppemot två miljoner finländare ägnar sig åt fritidsfiske. Det betyder att en stor del av den fisk som konsumeras kommer från fritidsfisket. Hälften av den fångst som fiskas på fritiden fångas med nät och andra passiva fångstredskap.

Fiskerätten tillhör den som äger vattenområdet. Vattendragen ägs i allmänhet gemensamt av byns gårdar, men också staten, kommuner, församlingar och privata gårdar äger vattenområden. I de samägda vattendragen bildar delägarna ett fiskelag som handhar fisket och sköter fiskevattnet.

Samtliga fiskeutövare i åldrarna 18–64 år skall betala fiskevårdsavgift till staten. Är man yngre eller äldre betalar man ingen avgift.

Mete och pilkfiske hör till allemansrätterna. Den som metar eller pilkar behöver alltså inte betala avgift. Inte heller behövs tillstånd från vattenägaren om man metar eller pilkar.

6.3.2 Samernas rätt till land och vatten i Finland

Bakgrund

Skyddet för samernas jordäggande försvagades från slutet av 1700-talet. När skogsbruket inleddes i mitten av 1800-talet ansåg sig staten vara ägare till markerna i det samiska området. Samerna betalade jordskatt fram till 1924.

Från 1924 och fram till 1993 var renskötselrätten inte rättsligt reglerad. Under denna tid kom en ny renbeteslag samt lagar om jakt och skyddsskogar.

I Finland bor cirka 9 000 samer, varav inom hembygdsområdet knappt 4 000. Av dessa är ca 1 000 personer renägare.

Sedan 1952 har fem statliga utredningar genomförts om samernas rättigheter till jord och vatten samt traditionella näringar. Ingen av dem har lett till något förslag från regeringen till riksdagen. De utredningar som gjorts är Kommitténs för sameärenden som kom med sitt betänkande 1952, Samekommittén 1973, Samedelegationen (med förslag om bl.a. en samelag) 1990, en utredning med anledning av ILO:s konvention nr 169 (den s.k. urfolkskonventionen) 1999 samt Samekommittén 2001.

1993 fick Sameparlamentet, motsvarigheten till Sametinget, regeringens uppdrag att utreda frågan om samernas rätt till markområden och att bereda samelagen. Lagförslag har tagits fram om markan-

vändningens förvaltningsfrågor (bl.a. samernas rätt att utnyttja de landområden sköts av Forststyrelsen, motsvarigheten till Skogsstyrelsen, och markanvändningen i ett äganderättsperspektiv).

Utöver de utredningar som gjorts har uttalanden gjorts av riksdagens utskott och Justitiekanslern har vänt sig till regeringen i frågan. I centrum för diskussionen har bl.a. frågan om samernas traditionella näringar inom sina hembygdsområden, som är det uttryck som används i Finland, stått.

Förslag har också rests om inrättandet av en särskild direktion inom samernas hembygdsområde för att besluta om principiellt viktiga markanvändningsfrågor. I denna direktion skulle enligt förslaget företrädare för både samerna och den övriga lokalbefolkningen ingå. Senare förslag har inneburit att man skulle inrätta en särskild delegation med uppgift att avge utlåtanden om de viktigaste principiella frågorna kring markanvändningen inom hembygdsområdet. Även i denna delegation skulle det finnas företrädare för både sametinget och den övriga lokalbefolkningen. Forststyrelsen skulle bara under speciella förhållanden kunna avvika från delegationens ställningstaganden.

På regeringens uppdrag har justitierådet Juhani Wirilander gjort en rättslig utvärdering av de tidigare utredningarna. Hans utredning var inriktad på de frågor som gällde äganderätten till marken. Wirilander ansåg inte att det fanns ostridigt bevis för att de tidigare lappbyarna skulle ha ägt sina områden. Däremot menade han att det fanns bevis för att familjerna i lappbyarna och byns delägare ensamma eller tillsammans med andra haft en rätt som är jämförbar med dagens äganderätt till sitt skatteland. Detta bestod av bl. a. Fiskevatten, jaktmarker och betesmarker. Wirilander pekade också på möjligheten att det funnits s.k. herrelöst område i Lappland. Han beskriver sedan hur staten stärkt sitt grepp om markerna, varefter det statliga ägandet förts in i fastighetsregisteret.

Wirilander föreslog fortsatt historieforskning. Förslaget vann gehör. Arbetet utförs av en forskargrupp vid Uleåborgs och Lapplands universitet. Rapporten skall vara klar inom kort.

I Sametingets egna utredningar om äganderätten till mark inom hembygdsområdena har man hävdad att statens äganderätt baserar sig på rättsligt ohållbara grunder.

Liksom Sverige har Finland mött kritik i vissa avseenden i FN:s kommitté för mänskliga rättigheter. Kommittén har bl.a. tagit upp det faktum att tvisten om samernas jordäganderätt inte lösts.

Gällande rätt

I den finska grundlagen anges i 17 § att samerna såsom urfolk samt romerna och andra grupper har rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. I 121 § står under rubriken kommunal och regional självstyrelse följande:

Samerna har inom sitt hembygdsområde språklig och kulturell autonomi enligt vad som bestäms i lag.

Till hembygdsområdet hör Enontekis, Enare och Utsjoki kommuner samt Lapplands renbeteslags område i Sodankylä kommun. Den lag som åsyftas i 121 § är sametingslagen. I denna anges vad den kulturella autonomi innebär. Den innefattar ärenden om samernas språk, kultur samt deras ställning som urfolk. Myndigheter i Finland har en skyldighet att förhandla med Sametinget om åtgärder som kan inverka på samernas ställning som urfolk och som på samernas hembygdsområde gäller

1. samhällsplanering,
2. skötsel, användning, arrendering och överlåtelse av mark, skyddsområden och ödesmarksområden,
3. tillståndsansökningar angående inmutning av gruvmineraler samt utmålsläggning,
4. ändring i lagstiftningen eller förvaltningen angående näringar som hör till samisk kultur,
5. utveckling av undervisningen på samiska eller i samiska språket och av social- och hälsovårdstjänsterna samt,
6. annat motsvarande ärende som har inverkan på samernas språk, kultur eller deras ställning som urfolk.

Särskilt om samiska jakt- och fiskerättigheter

Samernas jakt- och fiskerättigheter avviker inte från övriga medborgares rättigheter i det samiska hembygdsområdet. Samtliga boende i Lappland har rätt att jaga och fiska på statlig mark inom den egna kommunen. På privat mark har endast markägaren denna rätt. Endast rätten att bedriva renskötsel är baserad på urminnes hävd.

Mer än 90 procent av arealen i området är statligt ägd. Stora delar av dessa marker är naturskyddsområden. Småviltjakt får oftast bedrivas av lokalbefolkningen inom skyddsområden, däremot inte älg- eller hjortjakt.

Forststyrelsen säljer licenser för jakt och fiske på statens mark. 15 jaktvårdsdistrikt, vilka är underställda Jägarnas centralorganisation, har liknande arbetsuppgifter som länsstyrelserna i Sverige inom jaktens område.

Inom de tre nordligaste kommunerna har kommunmedborgare, som är yrkesfiskare eller bedriver naturnäring rätt att fiska avgiftsfritt på statens vatten. Alla stadigvarande boende i dessa kommuner får fiska avgiftsfritt till husbehov på statligt ägda vatten.

Utmark tolkas som marker utanför områden för odling och skogsbruk. Efter storskiftet finns inga utmarker.

6.4 En jämförelse

Som framgått av ovanstående skiljer sig förhållandena för urfolken i de olika länderna. I Kanada har utvecklingen för att stärka urfolkens juridiska rättigheter kommit längst. Utvecklingen har kommit så pass långt att en ratificering av ILO-konventionen inte heller för urfolken är prioriterad, den inhemska rätten är längre gående. Det finns flera förklaringar till detta. En förklaring är att urfolken i Kanada genom domstolsutslag kunnat driva och få sina rättigheter fastställda. Detta har sedan tvingat myndigheter till att förhandla med urfolken.

Också i Norge är samernas rättigheter förhållandevis väl definierade. Även detta har i stor utsträckning skett genom domstolsutslag. Vidare har samernas rättsförhållande utretts under mycket lång tid, vilket nu genom ett stortingsbeslut lett fram till en ny lag (Finnmarksloven) som gett samerna i Finnmark ett stort inflytande.

I Finland slutligen har samerna i grundlagen långtgående konstitutionella rättigheter. När det särskilt gäller jakt och fiske saknar de dock i motsats till vad som är fallet i grannländerna Sverige och Norge helt rättigheter grundade på att de är samer. I det som kallas samernas hembygdsområde gäller lika rättigheter för alla invånare, antingen de är samer eller ej.

Man kan, om än med ett visst mått av generalisering, hävda att Kanada – trots att man inte ratificerat ILO-konventionen – i rättsligt avseende nått betydligt längre än Norge. Norge ligger i sin tur, särskilt efter beslutet om Finnmarksloven, längre fram än Sverige och i ännu högre grad Finland i fråga om konkreta rättsliga åtgärder för samerna som urfolk. Å andra sidan har Finland, Norge

och Sverige varit betydligt mer framgångsrika än Kanada i fråga om urfolkens hälsförhållanden och sociala situation.

7 Juridisk analys

I detta kapitel redovisas en juridisk analys. I 7.1 finns en inledning som behandlar utredningsuppdraget och de arbetsmetoder som använts. I 7.2 redovisas några rättsliga utgångspunkter som haft betydelse för utredningsarbetet. Under 7.3 beskrivs några grundläggande sammanhang. Mina slutsatser finns under 7.4

7.1 Uppdrag och arbetsmetoder

Mitt uppdrag består av att så långt som det är möjligt klarlägga grunderna för och omfattningen av samebymedlemmarnas och markägarnas jakt- och fiskerätt i lappmarkerna och på renbetesfjällen. Det handlar inte om hur jag tycker att dessa rättigheter skall vara fördelade, inte heller att ge några alternativ till hur de skulle kunna fördelas. Mitt uppdrag har alltså – för att förtydliga saken – inte varit att (som man på sina håll trott) fördela den i dag tillgängliga naturresursen jakt och vilt rättvist mellan de grupper och personer som i dag skulle kunna komma i fråga för jakt och fiske. Jag skall efter ett brett samråd och efter att ha inhämtat bästa möjliga kunskap ge en juridisk bedömning hur rättigheterna i dag förhåller sig till varandra.

Sedan jag gjort det skall jag arbeta fram förslag om hur den rättsliga situation som vi enligt min mening har i dag skall hanteras. Det bör vara en lösning kring vilken ett så stort samförstånd som möjligt kan uppstå. Givetvis innebär detta att lösningarna samtidigt skall kunna uppfattas som från saklig synpunkt rimliga.

En sådan lösning förutsätter den juridiska utgångspunkt som jag nyss nämnt, men jag drar en skiljelinje mellan de två delarna av mitt uppdrag. Jag kommer därför att i detta kapitel redovisa de juridiska slutsatser som jag drar med utgångspunkt från nu gällande rätt. Sedan övergår jag i de därpå följande kapitlen till en övergripande bedömning och lägger fram mina förslag till åtgärder.

Min bedömning kan av förklarliga skäl inte jämföras med ett domstolsavgörande. Ändå vilar arbetet på ett omfattande underlag. Jag har som framgått av kapitel 1 under ett års tid inhämtat sakkunnigutlåtanden och synpunkter från ledande jurister på området.

När det gäller den inhemska rätten har jag inhämtat sakkunnigutlåtanden från professor och f.d. justitierådet Bertil Bengtsson, f.d. hovrättsrådet, f.d. chefsjuristen och jur. dr. h.c. Mauritz Bäärnhielm, jur. dr. Kaisa Korpijaakko Labba samt från chefsjuristen Fredrik Bonde, LRF, chefjuristen Lars-Göran Lövgren, Sveaskog AB och förbundsjuristen Håkan Weberyd, Svenska jägareförbundet. Dessa sakkunnigutlåtanden har som också nämnts publicerats i delbetänkandet *Vem får jaga och fiska? Rätt till jakt och fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen* (SOU 2005:17).

I fråga om urbefolkningars internationella rättigheter har jag inhämtat sakkunnigutlåtanden från professorn Gudmundur Alfredsson, från kanslirådet Göran Ternbo i Jordbruksdepartementet och från juristen Mattias Åhrén, Samerådets människorättsavdelning. Deras bedömningar har tillsammans med några uppsatser i andra ämnen publicerats i betänkandet *Vem får jaga och fiska? Historia, folkrätt och miljö* (SOU 2005:79).

Därutöver har jag fört samtal med myndigheter, organisationer och enskilda om de juridiska frågorna, dels i en särskild juristgrupp med anknytning till utredningen, dels enskilt med personer med särskild sakkunskap inom området.

I arbetet har jag också tagit hänsyn till hur motsvarande frågor behandlas i andra länder. En grupp från utredningen har besökt Kanada, Norge och Finland. Dessa besök redovisas i kapitel 6. Under dessa besök har vi i särskilt hög grad informerat oss om juridiska frågor av betydelse för vår utredning.

7.2 Rättsliga utgångspunkter

Av de sakkunnigutlåtanden som publicerats i delbetänkandet *Vem får jaga och fiska? Rätt till jakt och fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen* (SOU 2005:17) följer att det är nödvändigt att dela in marken i olika kategorier, eftersom slutsatserna är beroende av vad det är för sorts mark. Utredningsarbetet berör tre kategorier av mark:

- Statens mark ovanför odlingsgränsen och marken på renbetesfjällen.
- Mark nedanför odlingsgränsen i lappmarkerna.

- Den privata marken ovanför odlingsgränsen.

Det finns betydande skillnader mellan experternas utlåtanden. Det gäller dels hur samebymedlemmarnas rätt skall bedömas, dels hur frågan om urminnes hävd skall behandlas.

7.2.1 Statens mark ovanför odlingsgränsen och marken på renbetesfjällen

Har samebymedlemmarna ensamrätt?

Skilda meningar finns om vilken rätt till jakt och fiske som tillkommer samebymedlemmarna på statens mark ovanför odlingsgränsen och marken på renbetesfjällen. I några av de juridiska sakkunnigutlåtandena diskuteras om samebymedlemmar har ensamrätt till jakt och fiske på denna mark eller om denna rätt är delad med staten. Samtliga författare är ense om att staten först 1987 direkt uttalade att den har en egen jakt- och fiskerätt på denna mark. Dessförinnan hade staten gett tydligt uttryck för uppfattningen att denna mark var avsatt till samernas uteslutande begagnande. Samtliga författare är även ense om att staten även före 1987 förfogade över jakt- och fiskerätten genom att upplåta den.

Den stora frågan blir därefter om staten upplåtit den egna jakt- och fiskerätten eller om staten förfogat över samebymedlemmarnas jakt- och fiskerätt. Författarna drar olika slutsatser om detta, vilket beror på att de har skilda utgångspunkter.

Kaisa Korpijaakko Labba anser att samerna har ensamrätt till jakt och fiske på denna mark, eftersom de har skattemannarätt/ägarerätt till marken. Denna rätt har inte fråntagits samerna enligt henne.

Mauritz Bäärnhielm har som utgångspunkt att de olika lagarna är av olika dignitet och att rennäringslagen i detta fall har tolkningsföreträde i förhållande till jaktlagen och fiskelagen.

En analys av rennäringslagen talar enligt honom för att samebymedlemmarna har ensamrätt till kronomarken ovanför odlingsgränsen i lappmarkerna och på renbetesfjällen. Han anser att denna slutsats stöds av förarbeten och långvarig statlig administrativ praxis. En vedertagen tolkning av rennäringslagen ger därför enligt Bäärnhielm samebymedlemmarna en ensamrätt. Uttalanden i jaktlags- och småviltspropositioner rubbar enligt honom inte detta rättsläge.

Bjärnhjelm anser dessutom att oklarheterna i rättsläget är till statens nackdel, eftersom staten utformat rättssystemet.

Bertil Bengtsson för ett resonemang om bevisbördan. Det är enligt honom samernas sak att styrka ensamrätt, eftersom markägaren som huvudregel har jakt- och fiskerätt. Han menar också att det är tveksamt om en sådan ensamrätt kan bevisas för tiden före den första renbeteslagens tillkomst år 1886. Det är enligt Bengtsson möjligt att staten definitivt skulle ha avstått från sin rätt som markägare genom att lagstiftningen under längre tid tycks ha godtagit en ensamrätt för samebymedlemmarna, men det krävs ett klarare stöd för en sådan slutsats. I vart fall anser han att samebymedlemmarna har en rätt att jaga och fiska på kronomark, även för avsalu, och att rätten är åtminstone likvärdig med markägarens.

Det är enligt Bengtsson möjligt att statens rättigheter varierar inom fjällmarken. Ytterligare historisk forskning krävs dock enligt honom för att klarlägga detta. En sådan forskning skulle kunna ge samebymedlemmarna ytterligare stöd för en ensamrätt. Han sätter också i fråga, om inte det faktum att samerna saknar rätt att upplåta sin jakt- och fiskerätt strider mot grundlagens och Europakonventionens bestämmelse om egendomsskydd och förbud mot diskriminering av etniska minoriteter.

Fredrik Bonde och *Lars-Göran Lövgren* pekar på att staten på olika sätt utövat eller tagit i anspråk sin jakt- och fiskerätt. Ett tidigt exempel på detta är statens uppmuntran till kolonisation av lappmarkerna med 1749 års lappmarksreglemente som gav nybyggarna rätt att jaga och fiska på statlig mark. Ett annat exempel är de av staten initierade avvittringarna.

Bonde och Lövgren gör en ändamålsmässig tolkning av gällande rätt och kommer fram till att rimlighetsskäl talar mot att samerna har ensamrätt till jakt- och fiske inom de mycket stora markområden som kronomarken utgör i lappmarkerna och på renbetesfjällen. De uttalanden som finns i förarbeten är motsägelsefulla. Sammantaget menar de att dessa inte räcker för att konstituera en ensamrätt för samerna till jakt och fiske. Detta särskilt sett i perspektiv av hur markerna faktiskt använts och hur den samiska rättigheten regleras i rennäringslagen, nämligen att medlem i sameby får jaga och fiska.

Håkan Weberyds uppfattning är att det inte finns något som ger anledning till att ifrågasätta riktigheten av det sätt på vilket jakt- och fiskefrågorna är lösta i rennäringslagen. Det finns ingen ensamrätt för samerna till jakt och fiske vare sig på statens eller enskildas mark och vatten. Att upplåtelse sker av staten är inget nytt utan har

varit så redan från den första renbeteslagen 1886. Staten är enligt Weberyd liksom övriga markägare vars jord belastas med renskötselrätt bibehållen sin äganderätt och disponerar över jakt- och fiske-rättigheterna med de begränsningar som rennäringslagen föreskriver.

7.2.2 Urminnes hävd

Skillnader finns också mellan de olika författarnas syn på urminnes hävd och rennäringslagen.

Mauritz Bäärnhielm ifrågasätter i och för sig inte att samebymedlemmarnas jakt- och fiskerätt vilar på urminnes hävd. Han menar dock att frågan om urminnes hävd inte behöver aktualiseras, eftersom redan en vedertagen tolkning av rennäringslagen ger samebymedlemmarna en ensamrätt till jakt och fiske på statligt ägd mark ovan odlingsgränsen i lappmarkerna och på renbetesfjällen.

För *Bertil Bengtsson* är det förhållande att jakt- och fiskerätten vilar på urminnes hävd av grundläggande betydelse. Han anser att det förhållandet att samebymedlemmars rätt följer av både urminnes hävd och lag skulle kunna innebära att rätten är längre gående än vad lagen anger. Som en följd av detta resonemang menar han att statens rätt kan variera inom området och att ytterligare historisk forskning därför krävs.

Bengtssons slutsats har ifrågasatts av *Fredrik Bonde* i *Svensk Juridisk Tidskrift* (SVJT) 2000 s. 394. Han hävdar där att Högsta domstolen i det s.k. skattefjällsmålet uttalar att samebyarnas bruksrätt inte innefattar längre gående befogenheter än vad som följer av rennäringslagen och således är uttömmande reglerad av denna lag. Mot en sådan uppfattning har Bertil Bengtsson invänt att uttalandet får ses mot bakgrund av processläget i målet. Samebymedlemmarna gjorde där en mängd olika befogenheter över fjällen, utöver vad rennäringslagen angav, gällande. HD fann emellertid att man inte kunde frångå lagens reglering utan lagprövning enligt 11 kap. 14 § regeringsformen. Lagen innebar alltså en precisering av samernas ursprungliga rättigheter som inte behövde stämma exakt med dem i alla avseenden, men som i vart fall inte var uppenbart grundlagsstridig (SVJT 2000 s. 41).

Även *Håkan Weberyd* är kritisk till slutsatsen att samerna genom hävd skulle ha kunnat förvärva längre gående rättigheter än vad som följer av rennäringslagen. Reglerna om urminnes hävd är enligt honom krångliga och utrymmet för att genom hävd skaffa sig rätt är litet.

Han instämmer i Fredrik Bondes uppfattning om att rättigheterna är uttömmande reglerade i rennäringslagen.

7.2.3 Marken nedanför odlingsgränsen

På marken nedanför odlingsgränsen i lappmarkerna har samebymedlemmar enligt 25 § rennäringslagen rätt att jaga och fiska på utmark i byns betesområde i hela lappmarkerna under den tid då renskötsel är tillåten där. På denna mark gäller dock till skillnad från marken ovanför odlingsgränsen inte de särregler i 32 och 34 §§ rennäringslagen som skyddar samebymedlemmars rätt och ger samerna rätt till ersättning för statens upplåtelse. Staten får ovanför odlingsgränsen bara upplåta jakt och fiske om det kan ske utan avsevärd olägenhet för renskötseln och utan besvärande intrång i samebyarnas jakt- och fiskerätt. Ersättningen för upplåtelse skall tillfalla Samefonden och berörda samebyar. Det tyder på att samebyarnas jakt- och fiskerätt inte är lika stark nedanför som ovanför odlingsgränsen.

En rimlig tolkning av detta förefaller enligt författarna vara att samebymedlemmarna inte kan ha en ensamrätt till jakt och fiske på marken nedanför odlingsgränsen. Detta skulle gälla oavsett vem som äger denna mark. Marken mellan odlingsgränsen och lappmarksgränsen ägs till en mycket liten del direkt av staten. En stor markägare är dock det av staten helägda bolaget Sveaskog AB. Vidare finns det privata markägare.

7.2.4 Den privata marken ovanför odlingsgränsen

Beträffande den privata marken ovanför odlingsgränsen framgår det av sakkunnigutlåtandena att samebymedlemmar enligt 25 § rennäringslagen har rätt att jaga och fiska även för försäljning på privat mark. De privata markägarna torde genom avvitringsförfarandet ha tilldelats jakt- och fiskerätt på sin fastighet. Samtidigt skedde det dock inte någon minskning av samebymedlemmars jakt- och fiskerätt på denna mark. Hur jakt- och fiskerätten är fördelad mellan samebymedlemmar och privata markägare utifrån detta förhållande är oklart.

7.2.5 Folkrätt

Gudmundur Alfredsson, Göran Ternbo och Mattias Åhrén hänvisar särskilt till artikel 27 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. Med *samer* avses här *samerna* som folk.

Gudmundur Alfredsson har gjort en övergripande beskrivning av urbefolkningars rättigheter. Hans slutsats är att det krävs förhandlingar mellan urbefolkningens representanter och staten. På det sättet skulle en lösning för den statliga marken kunna uppnås. När det gäller den privata marken skulle den behöva exproprieras från de privata ägarna. Staten skulle då behöva ersätta dessa ägare för detta.

Göran Ternbo sammanfattar de nationella och internationella regler som svensk samepolitik vilar på. Han redovisar vidare att ett flertal internationella organ framfört synpunkter på frågor om samernas ställning i Sverige. Bl.a. har Europarådets ministerkommitté pekat på att det finns ett stort behov av att nå en harmonisk lösning och tydliggöra den juridiska situationen när det gäller landrättigheter i områden som traditionellt bebos av *samer*. Målet var enligt kommittén att uppnå harmoni mellan etniska grupper i området och att skydda ursprungsfolkens kultur och identitet.

Mattias Åhrén anser att bl.a. artikel 27 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter skyddar samernas fortsatta tillgång till sina traditionella jakt- och fiskeområden som en förutsättning för ett bevarande av den samiska kulturen. Konkurrerande verksamhet som omöjliggör eller kraftigt försvårar fortsatt jakt eller fiske på samiska traditionella områden är enligt honom förbjudna, oavsett vilken nytta verksamheten skulle innebära för samhället i övrigt.

7.3 Några grundläggande sammanhang

7.3.1 Direktivens begränsningar

För att förstå utredningsarbetet och dess resultat bör man veta hur det förhåller sig till en rad andra rättsliga sammanhang. I flera fall finns det anledning att påpeka att utgångspunkterna för arbetet varit givna i direktiven.

Frågan om *samernas äganderätt till statens mark ovanför odlingsgränsen* återkommer ofta i jakt- och fiskerättsdiskussionerna. Den spelar en central roll i det arbete som Kaisa Korpijaakko Labba utfört för utredningen och ligger i linje med hennes tidigare forsknings-

resultat. I mitt uppdrag ingår emellertid inte att utreda äganderätten till marken. Regeringens direktiv utgår från att staten äger den aktuella marken. Detta hindrar inte att Kaisa Korpijaakko Labba tillför ett viktigt bakgrundsperspektiv. Hennes utlåtande speglar också en av de linjer som hävdas i diskussionen om jakt- och fiskerättigheterna. Från några håll i såväl Sverige som Finland har kritik rests mot hennes forskningsresultat. Senare forskning som skett har emellertid på viktiga punkter bekräftat de forskningsresultat som hon presenterat.

Vid många tillfällen har jag mött påpekandet att *den samiska jakt- och fiskerätten* tillhör ”alla samer, inte bara dem som är medlemmar i en sameby”. Det är lätt att förstå att den diskussionen ofta tas upp. Jag har kunnat se hur kontroversiell frågan är och hur stark kritiken är från många samer som inte tillhör någon sameby. Den nuvarande ordningen kritiserar särskilt starkt av samer som kan härleda sina anspråk till renskötande, jagande och fiskande förfäder några generationer bakåt i tiden.

Mitt uppdrag har emellertid av regeringen begränsats till sameby-medlemmar. Som tidigare framgått innehåller rennäringslagen en reglering som innebär att de samiska rättigheterna i sin helhet skall utövas av samebymedlemmarna, vilka utgör en liten andel av den samiska befolkningen. Av rennäringslagens 1 § följer visserligen att renskötselrätten tillkommer den samiska befolkningen i dess helhet och att den vilar på urminnes hävd. Av 3 § följer emellertid att rätten bara får utövas av den som är samebymedlem. Jakt- och fiskerätt är en del av renskötselrätten.

Denna reglering kan framstå som motsägelsefull, särskilt med hänsyn tagen till att folkrätten skyddar ett helt urfolk, i det här fallet det samiska, och inte bara delar av detta urfolk, i detta fall samebymedlemmar. Statsmakterna motiverar den gällande ordningen med att det är samebymedlemmarna som är bärare av den samiska kulturen och att rennäringen är i behov av tillgång till jakt och fiske för att kunna överleva som näring. Det är ett medvetet ställningstagande från statens sida. Kopplingen till renskötsel och renskötare har betraktats som logisk med tanke på att jakten och fisket var ett stöd för renskötaren.

Innebörden av detta är att en stor del av den samiska befolkningen saknar jakt- och fiskerättigheter. Mina ställningstaganden beträffande den samiska rätten ändrar inte någonting i detta avseende. Även en vidgad samisk rätt kommer med det synsätt som ligger bakom nuvarande lagstiftning att tillfalla samebymedlemmarna. Detta skulle

kunna leda till ytterligare ökade motsättningar mellan olika samiska grupperingar.

Det problem som nu redovisats ligger alltså utanför uppdraget och måste därför, om behov av åtgärder finns, lösas i ett annat sammanhang. Samtidigt vill jag betona vikten av en diskussion i inte minst de samiska organen, särskilt Sametinget, om denna fråga. Såväl staten som de samiska organisationerna bör vara förberedda på den diskussion som mycket väl kan komma att utlösas i de internationella organ som arbetar med urfolksfrågor.

7.3.2 Är samebymedlemmarnas jakt- och fiskerätt underordnad markägarens?

En annan grundläggande fråga är om samebymedlemmar och markägare har *en likvärdig jakt- och fiskerätt*. Såväl samebymedlemmar som markägare har ju en jakt- och fiskerätt på samma mark. Det påstås ofta, bl.a. från Skogsindustrierna och LRF, att samebymedlemmarnas rätt skulle vara underordnad markägarens.

Full säkerhet i denna fråga kan inte uppnås förrän efter prejudice-rande domstolsavgöranden, men som redovisas närmare i avsnitt 3.1 talar den analys av lagstiftningen som gjorts för att detta synsätt är fel. Av lagstiftningen följer inte att samebymedlemmarnas jakt- och fiskerätt är en sämre eller mindre rätt än markägarens.

Bertil Bengtsson har som komplettering till sina uttalanden i *Vem får jaga och fiska? Rätt till jakt och fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen* (SOU 2005:17) anför:

Mycket talar för att samerna från början haft en ensamrätt till jakt och fiske på statlig mark ovanför odlingsgränsen, fast jag inte kan anse detta fullt ut bevisat. När sedan olika nybyggare tilldelades jakt- och fiskerätt på sin mark genom avvittringen, har detta inte ansetts leda till minskning i samernas rätt. Det är då svårt att komma fram till att den rätt som markägaren kan härleda från staten skulle vara mer omfattande än den rätt samerna behållit. Att samerna inte själva får förfoga över rättigheterna påverkar inte andelarna i rättigheterna. Utgångspunkten måste därför vara att samernas rätt åtminstone likvärdig med markägarens, båda grupperna har en fullvärdig jakt- och fiskerätt på samma mark.

Jag ansluter mig väsentligen till detta resonemang. Utgångspunkten är därför att båda grupperna har en fullvärdig jakt- och fiskerätt på samma mark. Den fråga som måste lösas är i stället hur dessa rättigheter förhåller sig till varandra.

I några andra fall har jag ett behov av att klargöra några definitioner och bedömningar, liksom sambandet mellan mitt utredningsuppdrag och den bredare diskussionen om urfolksrättigheter.

7.3.3 Utmark

I rennäringslagen anges att samebymedlemmarna har en rätt att jaga och fiska på utmark. Det betyder att samebymedlemmarnas jakt- och fiskerätt är begränsad till mark som är utmark. Dessvärre är utmarksbegreppet inte definierat i lagen.

Avsaknaden av en definition har möjliggjort att det i dag finns olika uppfattningar om vad samebymedlemmarnas jakt- och fiskerätt innebär.

Rennäringspolitiska kommittén har i sitt betänkande *En ny rennäringspolitik del 1* (SOU 2001:01) s. 298 hänvisat till Rennärings-sakkunnigas betänkande *Rennäringen i Sverige* (SOU 1968:16). Där ansåg man att utmark är mark som inte är inäga, dvs. all mark som inte är åker och äng eller trädgård. Rennärings-sakkunniga framhävde att någon annan uppfattning inte framgår av övriga förarbeten till den nu gällande rennäringslagen. Man föreslog också att termen utmark borde bytas ut mot förbud att utnyttja inägor. Förslaget godtogs dock inte.

Mauritz Bäärnhielm har i sitt sakkunnigutlåtande (sid. 60–61) anfört följande om termen utmark:

Lagen ger ingen definition på *utmark*. Termen härrör från en äldre tids språkbruk. Med utmark avsågs i första hand den mark (och vattenområde) som inte skiftats mellan delägarna i byn. Men termen utmark användes också för att i största allmänhet beteckna motsatsen till *inägor*. Professor C.G. Björling, som måste betecknas som en auktoritet på området, ger i *Nordisk Familjebok*, art. Inegor, 1910, följande definitioner.

'Inegor, den till ett eller flera hemman eller till större gård hörande jord, som är belägen närmast byggnaderna och (åtminstone till väsentlig del) uppodlad till åker och äng eller använd som tomtplats och trädgård. Motsatsen är **utegor** eller **utmark**.'

I samma betydelse används utmark exv. i regeringsrådet Gabriel Thulins arbete "Historisk utveckling af den svenska skifteslagstiftningen", 1911, s. 71.

Högsta Domstolen gjorde under förarbetena till 1898 års renbeteslag detta förtydligande (prop. 1898:56 s. 52).

'Lapparnas rätt till renbete omfattar ej inägor – till vilka räknats, jämte åker och äng, även utängsslätter av viss beskaffenhet – utan endast vad man kallar egentlig utmark.'

Det finns således en samstämmig uppfattning i förarbetena till lagen om att utmark skall tolkas som motsatsen till inäga. Så har termen även använts i praxis. Enligt svensk rättstradition tolkas oklarheter i lagtext genom uttalanden i förarbeten. Enligt en sedvanlig juridisk tolkning betyder därför utmark motsatsen till inäga. Sedan lång tid tillbaka tillämpar också länsstyrelserna utmarksbegreppet på detta sätt.

Många markägare påstår att denna tillämpning är felaktig. Man menar att termen utmark i sin ursprungliga historiska betydelse motsvarar termen impediment. Med impediment avses i jaktsammanhang normalt mark som saknar ett jaktligt värde. I det fall som nämnts här avses emellertid impediment i ett skogligt eller ett jordbruks/betesdjurssammanhang. Dessa impediment kunde mycket väl vara mycket goda jaktmarker. Enligt dessa markägare måste man gå tillbaka till tiden före 1886 års renbeteslag för att undersöka vad som är den korrekta innebörden av ordet utmark. Efter den tiden har begreppet enligt dem fått en felaktig innebörd.

De markägare som fört denna diskussion har fått ett visst stöd av kulturgeografen Lennart Stenman. Han har behandlat begreppet i skriften *Rätten till land och vatten i lappmarkerna i historisk belysning*, Karlstad University Studies 2001:3. Han anför på s. 85 följande:

Om samernas tolkning är riktig – utmark är all mark utom inägorna – är det obegripligt varför lagstiftarna inte använt beteckningen avrösningsjord, som återfinns bl.a. i 1827 års laga skiftesstadga/.../

/.../Markägarnas uppfattning, att i stort sett endast impediment ingår i utmarken, kan vara svårt att finna belägg för, men utgår man från byggningsbalken förefaller markägarens tolkning vara riktig. I lag om ägofred 3 kap. §§ 10, 12 och 13, görs en indelning i skogs- eller utmark.

Till detta bör som en förklaring tilläggas att avrösningsjord är en lantmäriterm och att den därför hade varit olämplig i lagstiftningen. Det kan också anmärkas att den indelning Stenman åberopat inte förekommer i byggningsbalken av 1734 utan i en speciell lag av 1933. Detta har bl.a. påpekats av Bertil Bengtsson.

Historikern Lennart Lundmark har om termen utmark nämnt följande iakttagelse:

Att det är svårt att hitta en positiv definition på utmark är inte underligt. Förr i tiden nöjde man sig med att definiera inägan/inmarken. Att räkna upp allt som kunde ingå i utmarken skulle ha lett till kataloger. Var och en visste att utmark var det som inte var inäga/inmark. Och inägan var lätt att definiera.

Inägan uppstod under järnåldern. Då började man bedriva ett mer bofast jordbruk där korna fick gå fritt och beta. Men de hindrades förstås

att komma åt växande gröda etc. Därför stängslade man in det som boskapen inte fick äta av hur den ville. Det som låg innanför dessa stängsel (eller stenmurar) var inmarken/inägan. Ibland kunde man ha en gemensam hägnad runt hela byn. Då fick boskapen föras till bete längs ett ofta intrikat system av fägator.

Det som låg utanför hägnaderna var utmarken. Den var lätt att identifiera så länge man utgick från inägan. Jordbruksmetoderna har förändrats efterhand. Numera stängslar vi väl snarare in kreaturen än grödorna. Men när man skrev lagar i slutet av 1800-talet var distinktionen mellan inägor och utmarker så självklar att den inte behövde preciseras. Då visste alla att inäga/inmark var åker, slätteräng, trädgård eller hustomt.

Göran Salmonsson, en annan historiker, har nyligen uppmärksammat utmarksbegreppet i en rapport, *Fjällregionens äganderättsfrågor. Nutida tvisters avlägsna historia. En bakgrund och en forskningspresentation* (FjällMistra Rapport 16 s. 15, december 2005). Salmonsson konstaterar på grundval av denna genomgång att den omvälvning som inleddes decennierna runt 1800 ledde till en fördjupning av ägandet. Besittningsskyddet försköts från den faktiske brukaren till den formelle ägaren. Rättsystemet hade tidigare upprätthållit ett system av splittrat ägande och verkat inom ramen för en äganderättsuppfattning som inbegrep möjligheten av flera rättmätiga anspråk på samma objekt. Det var heller inte alltid själva jorden som var det huvudsakliga föremålet för ägandet, utan de rättigheter som var knutna till jorden. Det var vidare ett system, där det inte alltid gick att peka ut var ens ägor låg. Såsom 'delägare' i byn hade man rätt till bysamfällighetens ägor. Man hade en ideell andel i byn, men det innebar inte nödvändigtvis att det fanns ett avgränsat område som man var ägare till. I synnerhet när det gällde utmarkerna avsåg rättsanspråken en del av utnyttjandet snarare än ett visst markområde.

Dessa historiska tillbakablickar kan förklara varför utmarksdiskussionen ibland varit förvirrad. Ett begrepp som då det uppstod inte var särskilt exakt har successivt i takt med samhällets förändring tillmätts allt mer exakta kvaliteter. Utvecklingen har styrts av om olika slag av mark har ökat eller minskat i värde, liksom av möjligheterna att genom tekniska landvinningar komma åt och utnyttja skogsråvarorna.

Utmarksbegreppets ursprungliga betydelse har diskuterats vid en rad tillfällen under utredningens arbete. Som jag redan nämnt så är det nödvändigt att peka på att riksdagen har en självklar möjlighet att i lag bestämma vad som skall gälla, oavsett om detta skulle innebära en förändring från vad som gällt före 1886.

Att samebymedlemmarnas jakt- och fiskerätt ofta diskuteras utifrån långt tillbaka liggande historiska förhållanden beror förstås på att samebymedlemmarnas jakt- och fiskerätt vilar på urminnes hävd. Innebörden av detta är som utvecklats i 3.1 att samebymedlemmarna kan ha en rätt som vilar på urminnes hävd utan att den är lagreglerad. För utmarksbegreppet skulle det kunna ha betydelse. Om man ger utmarksbegreppet en snävare geografisk innebörd än de områden som samebymedlemmarna i praktiken jagat och fiskat på under lång tid skulle samebymedlemmarna kunna hävda att de har längre gående rättigheter.

Jag har all respekt för den diskussion som förs kring utmarksbegreppet. Den leder emellertid genom samhällets utveckling i stort, som kommer till uttryck i nya ekonomiska, juridiska och politiska förutsättningar, ofta in i återvändsgränder. Av de skäl som jag redovisat här ser jag ingen annan rimlig hållning än att i dag tolka utmark som motsatsen till inäga. En sedvanlig juridisk tolkning visar otvivelaktigt att utmark betyder motsatsen till inäga och termen har under lång tid tillämpats på det sättet. Vi kan omöjligen utgå från någon annan innebörd av begreppet. Om man skulle ge termen utmark en annan innebörd på det sätt som exempelvis markägareföreträdare önskar skulle det vara en kraftig inskränkning av samebymedlemmarnas jakt- och fiskerätt, något som inte eftersträvas av riksdag och regering.

För att förhindra framtida oklarhet kring utmarksbegreppet bör en uttrycklig definition föras in i lagtexten. Utmark bör då enligt min mening ges betydelsen motsatsen till inäga. I lagtext är det dock mindre lämpligt att definiera termer på ett negativt sätt, dvs. definiera det genom att ange vad det inte är. Jag föreslår därför i likhet med vad Rennäringskommittén föreslog 1968 att utmarksbegreppet utmönstras ur rennäringslagen. Samebymedlemmar bör ha rätt att jaga och fiska i hela sitt betesområde på samma sätt som tidigare. Den geografiska begränsning som ligger i att rätten bara gäller utmark skulle då upphöra. I stället föreslår jag att lagtexten kompletteras med ett förbud för samebymedlemmar att jaga och fiska på åker, äng eller i trädgård. Innebörden är alltså att det införs ett förbud att jaga och fiska på det som är inägor.

Sammantaget är frågan om innebörden i begreppet utmark något som ofta diskuteras i Norrlands inland. Det har varit ett ämne för starkt delade meningar. Jag har därför försökt att tränga in i frågan så långt det är möjligt. Den juridiska expertis som stått till mitt för-

fogande har bedömt den tolkning som jag har gjort av utmark som uttömmande och i juridiska sammanhang oomstridd.

7.3.4 Urminnes hävd och samisk ensamrätt

Ett grundläggande problem är om det är nödvändigt att behandla frågan om urminnes hävd.

Som Mauritz Bäärnhielm framhåller kan det finnas skäl som talar för en ensamrätt för samebymedlemmarna till jakt och fiske på statens mark ovanför odlingsgränsen. För detta talar t.ex. att staten vid ett stort antal tillfällen i förarbeten uttryckt att den statliga marken ovanför odlingsgränsen var avsatt till ”lapparnas uteslutande begagnande”.

Efter att ha lyssnat till olika uppfattningar och vägt argumenten mot varandra ansluter jag mig till Bertil Bengtssons ställningstagande att det är osäkert om staten genom att tidvis av allt att döma ha accepterat en ensamrätt för samerna faktiskt har avstått definitivt från sin jakt- och fiskerätt. Bengtsson har i detta avseende stöd från bl.a. Lövgren och Bonde. Staten har inte i samband med sin lagstiftning, t.ex. jaktlagen och rennäringslagen, uttryckt att man avstår från sin jakt- och fiskerätt. Det talas om en samisk jakträtt, inte att jakträtten – i bestämd form – tillhör samerna eller samebymedlemmarna. Efter att ha lyssnat på både berörda parter och experter i övrigt har jag alltså kommit fram till att det inte kan anses fullt ut bevisat att samebymedlemmarna har en ensamrätt.

Eftersom inte enbart en tolkning av rennäringslagen med full säkerhet ger samebymedlemmarna en ensamrätt blir den avgörande frågan vad samernas på urminnes hävd grundade jakt- och fiskerätt innehåller. Det står klart att samebymedlemmarna genom att med vissa mellanrum under lång tid återkomma till trakter för renbete och/eller jakt och fiske skapat sig en jakt- och fiskerätt som är grundad på urminnes hävd. Om denna rätt är en ensamrätt eller en delad rätt är dock beroende på hur renbete och/eller jakt och fiske utövats. Rätten kan därmed variera inom de statliga lappmarkerna ovan odlingsgränsen och på renbetesfjällen.

Mauritz Bäärnhielm har dessutom hävdad att oklarheterna i rättsläget är till statens nackdel, eftersom staten utformat rättssystemet. Staten har ju under hela den period som diskussionen gäller haft möjlighet att genom lagstiftning förtydliga rättsläget. Det kan vara svårt att dra några långtgående slutsatser i detta avseende, men jag anser det rimligt att ett oklart rättssystem för statens del medför ett visst

ansvar för konsekvenserna. Därtill kommer att några tydliga klargöranden vad jag kunnat se inte redovisades då staten 1987 direkt uttalade att den har en egen jakt- och fiskerätt på statens mark ovanför odlingsgränsen och inte heller vid 1993 års förändring av småviltsjakten. Bl.a. Mauritz Bäärnhielm, Bertil Bengtsson och Fredrik Bonde har samtliga riktat en stark kritik mot staten för det sätt på vilket dessa frågor har behandlats. Det är lätt att dela denna uppfattning.

7.3.5 Folkrätt och internationell diskussion

Till denna bedömning kommer folkrättsliga aspekter. Artikel 27 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter kan innebära att samernas jakt och fiske på sina traditionella områden inte kraftigt får försvåras. Den internationella debatten om hur man bör se på urfolkens rättigheter är också under en dynamisk utveckling. Utvecklingstendensen är tydlig. Urfolkens rätt ägnas en allt större uppmärksamhet och respekt.

Konkreta exempel på detta är bl.a. Kanada, men i viss mån också Norge. Som framhållits i kapitel 6 har utvecklingen i dessa länder skett genom att respektive lands högsta domstol slagit fast urbefolkningens rättigheter. Detta har sedan lett fram till förhandlingar mellan regering och urbefolkning. Urfolk i Norge och Kanada har alltså kunnat flytta fram sina positioner bit för bit genom domstolsavgöranden. En liknande utveckling pågår i Australien och Nya Zeeland.

Den internationella diskussionen har utvecklats med särskild kraft sedan 1970-talet, inte minst genom att urfolk av egen kraft gjort sig hörda. Inte sällan har företrädarna för dessa kunnat bygga sina inlägg och aktioner på vad man brukar kalla "politics of embarrassment", dvs. att de stater det handlat om upplevt kritiken som generande för dem själva. Till detta har kommit det som av svenska samer brukar sammanfattas i begreppet "rättskampen", dvs. att på olika sätt föra urfolks talan i domstol.

Urfolks framsteg har också underlättats av den successivt starkare betoningen av de mänskliga fri- och rättigheterna i allmänhet. Det internationella samfundets ställningstaganden har färgats av både formella och moraliska principer. Diskussionen har också allt mer inneburit att urfolk lyfts fram just som *folk* med egna, kollektiva rättigheter erkända i ett folkrättsligt sammanhang, inte enbart som nationellt förankrade minoriteter. I samernas fall har det haft bety-

delse att man är geografiskt gränsöverskridande. Sambandet mellan samer i Finland, Norge, Ryssland och Sverige är tydligt.

Definitionen av urfolk har skiftat under diskussionens gång. Några viktiga kriterier kan emellertid urskiljas tydlig, t.ex. följande:

- De har en historisk kontinuitet med ett samhälle vars område koloniserats.
- De ser en tydlig skiljelinje i förhållande till andra delar av det samhälle som genom kolonisation etablerats inom dessa områden.
- De utgör en i dag icke dominerande del av samhället och vill till kommande generationer föra vidare sina förfäders historiska områden och etniska identitet.
- De ser sig som direkta arvtagarna till de ursprungliga invånarna i det land där de lever och verkar och deras rätt till självbestämmande har aldrig släckts ut.

Kring punkter som dessa har en rad variationer utvecklats, samtidigt som både nyanseringar och konkretiseringar har skett.

Det samband som finns mellan frågan om en svensk ratificering av ILO:s konvention (nr 169) om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder och mitt utredningsarbete är att det i den s.k. ILO-utredningens betänkande *Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige* (SOU 1999:25) föreslogs att omfattningen av samernas jakt- och fiskerätt inom den mark de traditionellt innehar skulle klarläggas. Till detta kommer att regeringen och riksdagen i olika sammanhang framhållit att flera utredningar, bl.a. mitt utredningsarbete, bör genomföras innan något beslut fattas om huruvida Sverige skall ratificera konventionen.

Det finns anledning att notera att Göran Ternbo, kansliråd i Jordbruksdepartementet, i delbetänkandet *Vem får jaga och fiska? Historia, folkrätt och miljö* (SOU 2005:79) konstaterar att det finns många tolkningar och ibland till och med myter om vissa bestämmelser i konventionen. En av dessa myter menar han är att den ickesamiska befolkningen kommer att mista sina möjligheter till jakt och fiske. Sanningen är enligt Ternbo att ILO-konventionen inte automatiskt ger samerna några större rättigheter till jakt och fiske, men att deras (redan befintliga) rättigheter måste klarläggas och definieras (SOU 2005:79, s. 50–51).

Samma önskemål om klarläggande, om än med andra utgångspunkter, uttrycktes av Rennäringspolitiska kommittén i betänkandet *En ny rennäringspolitik* (SOU 2001:101). Där påpekades att de oklar-

heter som finns om jakt- och fiskerätten inom renskötselområdet har lett till olika uppfattningar om hur regler om rätt till jakt och fiske skall tolkas och tillämpas. Kommittén föreslog att en särskild utredare skulle tillsättas med uppdrag att så långt det är möjligt klargöra hur omfattande samebymedlemmars och markägares rätt till jakt och fiske är inom olika delar av renskötselområdet. Det var bl.a. detta påpekande som ledde till att det utredningsuppdrag som jag fått gavs.

Jag har i mitt arbete utgått från nu gällande lagstiftning. Det gäller den juridiska analys som redovisas. Det gäller också mina förslag som är utformade så att de skall kunna genomföras oberoende av vilka beslut som i framtiden kan komma att fattas om Sveriges hållning till ILO-konventionen.

Under 2005 har förslag till Nordisk samekonvention lagts fram. I utformningen av betänkande och konventionsförslag har företrädare för såväl regeringar som sameting i Finland, Norge och Sverige deltagit. Några reservationer eller särskilda yttranden finns inte. Det framgår av betänkandet att den finska regeringen i några frågor har svårigheter att acceptera förslaget till konvention. Något motsvarande sägs inte om de norska eller svenska regeringarna.

Jakt och fiske tas upp i kapitel IV, artikel 34:

Om samerna, utan att anses som ägare, innehar och traditionellt har brukat vissa land- eller vattenområden för renskötsel, jakt eller fiske eller på annat sätt, skall de ha rätt till fortsatt innehav och brukande av områdena i samma utsträckning som tidigare. Om områdena brukas av samerna gemensamt med annan, skall dock samerna och den andre brukaren utöva sina rättigheter under ömsesidigt hänsynstagande till varandra och med beaktande av de konkurrerande rättigheternas natur. Särskild hänsyn skall i detta sammanhang tas till de renskötande samernas intressen. Att rätten till fortsatt utnyttjande av områdena är begränsad till brukande i samma utsträckning som tidigare skall inte hindra att formerna för utnyttjande vid behov anpassas till den tekniska och ekonomiska utvecklingen.

Om konventionen ratificeras av den svenska riksdagen får den betydelse på flera sätt inom det område jag utrett.

7.4 Slutsatser

Som framgått får den samiska rätten till jakt och fiske enligt gällande lagstiftning bara utövas av samebymedlemmar. Deras rätt är i dag enligt den gällande lagstiftningen på olika sätt begränsad. Ett exempel

är att samebymedlemmar inte får upplåta sin jakt- och fiskerätt. Vidare är rätten till jakt och fiske på vinterbetesmarken tidsbegränsad. Trots detta har jag tidigare konstaterat att samebymedlemmarnas jakt- och fiskerätt på samma sätt som markägarens jakt- och fiskerätt är en fullvärdig rätt. Det är inte så att samebymedlemmarnas jakt- och fiskerätt är underordnad markägarens. Till detta kommer också att jag definierat utmark som motsatsen till inäga. Det innebär att det enligt min mening inte heller skulle finnas någon kraftig geografisk begränsning i samebymedlemmarnas jakt- och fiskerätt.

Den återstående frågan är då hur samebymedlemmarnas jakt- och fiskerätt förhåller sig till markägarens. I mitt uppdrag ingår att redovisa en uppfattning i denna fråga. För att kunna göra detta har jag begärt in de juridiska sakkunnigutlåtanden som jag redogjort för och fört en rad samtal därutöver. Också annan litteratur har studerats. Om både samebymedlemmar och markägare har en och samma rätt kan de inte vardera disponera hela denna rätt. Rätten innehåller ju flera begränsningar, både geografiskt och i fråga om omfattningen av den biologiskt försvarbara jakten och fisket. Det jag vidare måste ta ställning till är hur rätten är fördelad mellan de båda rättsinnehavarna: Är den lika för de båda parterna eller är den större för någon av parterna?

När det gäller bedömningen av dessa andelar måste marken återigen delas in i tre kategorier. Det är

- statens mark ovanför odlingsgränsen i lappmarkerna och på renbetesfjällen,
- marken nedanför odlingsgränsen i lappmarkerna och
- den privata marken ovanför odlingsgränsen.

Det material som finns visar sammantaget att det finns ett antal argument för att samebymedlemmarna har en ensamrätt till jakt och fiske på *statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen*. Mauritz Bäärnhelm är av den uppfattning att redan en tolkning av rennäringslagen ger samebymedlemmarna en ensamrätt och redovisar starka skäl för att så skulle vara fallet. Kaisa Korpijaakko Labba delar denna uppfattning, men grundar den på att samerna äger marken, något som jag som nämnts inte kan göra inom ramen för mina direktiv.

Som framhållits inte bara av Bertil Bengtsson utan också av Fredrik Bonde, Lars-Göran Lövgren och Håkan Weberyd har staten dock under lång tid förfogat över denna mark på många olika sätt. Man

kan därför enligt min uppfattning inte grunda uppfattningen att samebymedlemmarna har ensamrätt till jakt och fiske på statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen enbart på bestämmelserna i rennäringslagen. I stället blir det avgörande hur den på urminnes hävd grundade jakt- och fiskerätten utövats historiskt. Det kan därmed beroende på hur rätten utövats vara en ensamrätt, men det kan också på olika sätt vara en delad rätt mellan staten och samebymedlemmarna.

Jag anser som sagt att det, trots de skäl som förts fram av Bäärnhielm, inte är helt klarlagt att det finns en samisk ensamrätt till jakt och fiske på statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen. I likhet med Bertil Bengtsson menar jag att det förhållande att staten under lång tid accepterat en ensamrätt för samebymedlemmarna till jakt och fiske på den statliga marken ovan odlingsgränsen och på renbetesfjällen inte nödvändigtvis behöver betyda att staten därmed definitivt avsagt sig sin jakt- och fiskerätt. Denna tolkning stämmer också väl överens med Högsta domstolens slutsatser i det s.k. skattefjällsmålet (NJA 1981:1).

Samebymedlemmarnas rätt är svagare *nedanför odlingsgränsen* i lappmarkerna. Om staten tidvis accepterat att samebymedlemmarna haft en ensamrätt på en stor del av markerna ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen, så tycks staten aldrig ha accepterat detta nedanför odlingsgränsen. Det är bara den statliga marken ovanför odlingsgränsen som betecknats som avsatt till "lapparnas uteslutande begagnande". Vidare saknar samebymedlemmarna nedanför odlingsgränsen det särskilda skydd för rennärning och jakt som samebymedlemmarna enligt rennäringslagen har ovanför odlingsgränsen, vilket även beskrivits i avsnitt 3.3. Från samiskt håll görs gällande att denna skillnad tillkommit av misstag 1898. Detta har behandlats i avsnitt 3.3.2. Oavsett om så är fallet har dessutom staten behandlat marken nedanför odlingsgränsen annorlunda under lång tid. Slutsatsen blir att jakt- och fiskerätten är delad mellan samebymedlemmarna och markägaren. Fördelningstal som anger samebymedlemmars och markägares jakt- och fiskerätt är inte heller här fastlagda. Även här är det tydligt att samebymedlemmarnas rätt kan variera beroende på hur den på urminnes hävd grundade jakt- och fiskerätten historiskt utövats.

På den *privata marken ovanför odlingsgränsen i lappmarkerna* står det alldeles klart att jakt- och fiskerätten är delad. Inte heller här finns några fastlagda fördelningstal för de olika parternas jakt- och fiskerätt.

Som framgått på flera sätt i detta kapitel är det omöjligt att enbart på juridiska grunder dra en generell och definitiv slutsats om fördelningen av jakt- och fiskerätten för hela lappmarkerna och renbetesfjällen uttryckt i procentsatser. En sådan slutsats förutsätter en mycket omfattande och långvarig juridisk och rättshistorisk granskning som omfattar många olika geografiska delområden i lappmarkerna och på renbetesfjällen. Ett kartläggnings- och forskningsarbete av denna omfattning kan inte göras inom ramen för en utredning. Det är f.ö. inte säkert att ens en sådan insats skulle ge ett entydigt svar. Resultatet skulle snarare bli att fördelningen av rättigheter ser olika ut från fastighet till fastighet. Oavsett innehållet i ett riksdagsbeslut med denna inriktning skulle därtill samebymedlemmar kunna begära en rättslig prövning av frågan. Det hindrar inte att en forskningsinsats av detta slag är angelägen. I flera olika sammanhang, bl.a. i riksdagen, har krav med denna innebörd framförts.

8 Några grundläggande frågor

I detta kapitel redovisas några överväganden som har betydelse för det förslag som redovisas i kapitel 9. Jag tar upp frågan om hur jakt- och fiskerätten skall fördelas (8.1). Vidare gör jag en bedömning om samebymedlemmars rätt att upplåta sin jakt- och fiskerätt (8.2). Frågan om det är möjligt att lösa in jakt- och fiskerätt analyseras (8.3). Slutligen ger jag min syn på frågan om en uthållig förvaltning (8.4).

8.1 Fördelningen av jakt- och fiskerätten

Min bedömning: Samebymedlemmarnas andel av jakt- och fiskerätten på den statliga marken ovanför odlingsgränsen i lappmarkerna och på renbetesfjällen är minst lika stor som markägarens. Den kan också mycket väl vara större. Om samebymedlemmarnas rätt tenderar att vara större än markägarens så vägs detta emellertid upp av att markägaren har ett bredare ansvar för de mycket stora marker det handlar om än vad samebymedlemmarna har. Den slutliga bedömningen är att jakt- och fiskerätten på statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen är jämnt fördelad mellan markägare och samebymedlemmar.

På den övriga marken ovanför odlingsgränsen gäller att andelarna är jämnt fördelade mellan markägare och samebymedlemmar.

På marken nedanför odlingsgränsen är samebymedlemmarnas andel av jakt- och fiskerätten mindre än markägarens.

Såväl ovanför som nedanför odlingsgränsen är det befogat att hävda att samebyarnas medlemmar har en stark jakt- och fiskerätt

Det finns mycket starka skäl för att, så långt som det är möjligt, försöka klarlägga och förtydliga vilka jakt- och fiskerättigheter som gäller för olika parter. Som tidigare framhållits har det under lång tid

funnits mycket olika uppfattningar om hur samebymedlemmarnas jakt- och fiskerätt förhåller sig till markägarnas motsvarande rättigheter. Den nu gällande lagstiftningen har inte kunnat ge ett tillräckligt klart besked om detta. De skilda tolkningarna har lett till konflikter mellan parterna. Myndigheterna har också som framgått av tidigare kapitel haft svårigheter att åstadkomma en konsekvent tillämpning. Det nuvarande regelsystemet är dessutom omodernt och svårtillgängligt.

Den juridiska analysen i kapitel 7 kan sammanfattas i tre punkter:

1. Det finns visserligen skäl som talar för att samebymedlemmarna skulle kunna ha en ensamrätt till jakt och fiske på den statliga marken ovanför odlingsgränsen i lappmarkerna och på renbetesfjällen. Att så skulle vara fallet är dock inte fullt ut bevisat. Rätten kan också variera mellan olika områden.
2. För den övriga marken i lappmarkerna är utgångspunkten att rätten till jakt och fiske är svagare genom att den med säkerhet är delad mellan samebymedlemmarna och markägarna.
3. Såväl ovanför som nedanför odlingsgränsen är det befogat att tala om en stark rätt till jakt och fiske för samebyarnas medlemmar.

I båda fallen är den mer exakta fördelningen av jakt- och fiskerätten oklar. Det underlag som vi fått lämna inte något klart besked om de exakta andelar, uttryckta i t.ex. procent, som olika innehavare av jakt- och fiskerätt har. Ändå är den juridiska analysen i kapitel 7 så långtgående som det är möjligt att åstadkomma utan att genomföra en mycket tidskrävande rättshistorisk forskning. En komplikation är också det förhållande att samebymedlemmarnas rätt på grund av urminnes hävd varierar geografiskt.

Den rättshistoriska bilden är dessutom osedvanligt komplicerad. Det har tydligt framgått av kapitel 7 och understryks av den rapport av historikern Göran Salmonsson *Om fjällregionernas äganderättsfrågor*, s. 5 som nämnts tidigare. De tvistande parterna har vanligen olika versioner av vad som hänt och hur olika händelser skall tolkas:

Det är nästan aldrig så enkelt, att man kan "gå till källorna" för att avgöra hur det egentligen var, menar Salmonsson. Enskilda fakta går vanligen bra att fastställa, men så snart man skall säga vad de betyder blir man ofrånkomligen hänvisad till tolkningar. Givetvis kan även tolkningar vara bättre eller sämre underbyggda, men inte ens den mest välunderbyggda tolkningen av ett historiskt skeende uttalar

sig om vad som är rätt eller fel i dag. Detta sista steg ligger utanför vetenskapens domän. I konflikter om mark mobiliseras med stor frenesi historien för att styrka bättre rätt till marken i sig eller till de nyttigheter som marken ger – och där infinner sig svårigheter på alla tänkbara nivåer, från de rent praktiska, såsom att arkivbränder, översvämningar, omflyttningar, slarv och allmän förgängelse stundtals gör det hart när omöjligt att stödja påståenden med dokument, till de rent filosofiska, såsom att det inte finns några slutgiltiga entydiga svar på frågorna om vad en äganderätt är och hur den vidmakthålls över tid. Salmonsson lägger detta raster på diskussionen om fjällregionen:

Förhållandet att konflikterna har en lång historia [bidrar] till att göra dem komplicerade att hantera. Rättshistorien blir en oupplöslig del av nutidens stridigheter. Det handlar då inte enbart om dåtidens lagar och rättspraxis, utan även om själva äganderättens innebörd under olika historiska epoker. Fakta i målet talar endast genom rättshistoriska tolkningar. Om de tvistande parterna inte själva uppfattar det som att de gör tolkningar, det vill säga om de ser sina tolkningar som om de vore fakta, kan det bli svårt att nå fram till lösningar.

Den här bilden har framstått mycket tydligt under vårt utredningsarbete. I fråga om tolkningen av samebymedlemmarnas jakt- och fiskerätt diskuteras ofta juridiska spörsmål utifrån långt tillbaka liggande historiska förhållanden. Historiska tolkningar framställs ofta just som ovedersägliga fakta. Då någon part hävdar att den ursprungliga betydelsen av något ställningstagande varit en annan än den som ett senare ställningstagande stått för så har det varit nödvändigt att peka på – men ingalunda alltid lätt att få förståelse för – det faktum att det i sig saknar juridisk betydelse vad termen kan ha betytt eller intentionen varit från början. Riksdagen har genom tiderna haft och har i dag en självklar möjlighet att i lag bestämma vad som skall gälla.

Det har ibland hävdats att mina tolkningar om de skulle bli felaktiga i ett historiskt perspektiv inte skulle kunna bli giltiga. Detta är alltså fel. Som även framhållits i kapitel 7, avsnitt 7.3.1 har riksdagen en möjlighet att genom lagstiftning bestämma vad som skall gälla framöver även om detta innebär en ändring i förhållande till vad som gällt tidigare. Det är i och för sig så att samebymedlemmars rätt vilar på urminnes hävd. Som även framhållits tidigare innebär det att samebymedlemmarna, om man tolkar deras rätt för snävt på viss mark, skulle kunna hävda längre gående rättigheter. För att få framgång skulle detta dock kräva att denna längre gående rätt skulle kunna be-

visas i domstol. Detta kan vara förenat med svårigheter. För markägare gäller inte att deras rättigheter vilar på urminnes hävd.

8.1.1 De olika markerna utifrån belägenhet och ägare

I kapitel 7 har den aktuella marken delats in i tre olika kategorier, nämligen statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen, privat mark ovanför odlingsgränsen och marken nedanför odlingsgränsen. Skälen för denna uppdelning är att den juridiska bedömningen är beroende av vilken kategori av mark det rör sig om. När jag nu skall lämna mina förslag till hur jakt och fiske skall hanteras inom de rättsliga ramar som gäller i dag så är det nödvändigt att ytterligare specificera marken.

Samebymedlemmar har jakt- och fiskerätt på utmark inom de delar av byns betesområde som hör till renbetesfjällen eller lappmarkerna under den tid renskötsel är tillåten. Renskötsel är tillåten på åretruntmarkerna hela året och på vinterbetesmarkerna under tiden den 1 oktober till 30 april.

All mark inom renbetesfjällen är åretruntmark. All denna mark anses vara statligt ägd mark och förvaltas av Statens Fastighetsverk. Länsstyrelsen upplåter bl.a. rätt till jakt och fiske.

I lappmarkerna, vilka motsvarar landskapet Lappland, är förhållandena mer komplicerade. En karta som anger markägarfördelningen i lappmarkerna finns i *bilaga 2*. Ovanför odlingsgränsen utgörs all mark av olika samebyars åretruntmarker. Som framgår av kartan är det till övervägande del fråga om mark som anses vara statlig och som förvaltas av Statens fastighetsverk. Det finns dock också en del privat mark.

Området mellan odlingsgränsen och lappmarksgränsen utgör det mest komplicerade området. Inom detta område finns skogssamebyarnas åretruntmarker. Som framgår av kartan utgör dock dessa områden en begränsad del av all mark mellan odlingsgränsen och lappmarksgränsen.

Skogssamebyarnas åretruntmarker ägs till stor del av Sveaskog AB. En annan, men betydligt mindre, ägare är SCA. Det finns även mark inom skogssamebyarnas område som ägs av andra privata ägare och allmänningar. All mark utöver skogssamebyarnas åretruntmarker är fjällsamebyarnas vinterbetesmark.

Skogssamebyarnas vinterbetesmark ligger i huvudsak nedanför lappmarksgränsen. Det innebär att skogssamebyarna saknar jakt-

och fiskerätt på denna vinterbetesmark, eftersom samebymedlemmarna enligt 25 § rennäringslagen inte har någon jakt- och fiskerätt utanför lappmarkerna och renbetesfjällen.

Fjällsamebymedlemmar har en tidsbegränsad jakt- och fiskerätt på sådan vinterbetesmark, som i huvudsak är belägen mellan lappmarksgränsen och odlingsgränsen, se 25 § rennäringslagen. När det i fortsättningen talas om vinterbetesmarken avser detta bara dessa områden. Jakt och fiske är som nämnts bara tillåten under tiden 1 oktober–30 april. På denna mark jagar och fiskar samebymedlemmar i mycket begränsad utsträckning. Det finns även den komplikationen att inte all vinterbetesmark är gränsbestämd mellan samebyarna.

8.1.2 Statens mark ovanför odlingsgränsen i lappmarkerna och på renbetesfjällen

Statens mark ovanför odlingsgränsen i lappmarkerna och på renbetesfjällen utgörs alltså i dess helhet av åretruntmarker, vilket innebär att samebymedlemmar alltid har jakt- och fiskerätt inom byns betesområde på all den mark som inte kan betraktas som inägor.

Den juridiska analysen i kapitel 7 visar att samebymedlemmarnas rätt till jakt och fiske är mycket stark på statens mark ovanför odlingsgränsen i lappmarkerna och på renbetesfjällen. Det kan t.o.m. finnas argument som talar för en ensamrätt, men en sådan kan ändå enligt min mening som jag redovisat i kapitel 7 inte fullt ut bevisas. Min slutsats är att samebymedlemmarnas andel under alla förhållanden är minst lika stor som statens. Den kan också om inga andra hänsyn tas mycket väl vara större. Om samebymedlemmarnas rätt tenderar att vara större än markägarnas så vägs detta emellertid upp av att markägarna har ett bredare ansvar för dessa mycket stora marker än vad samebymedlemmarna har. Ansvaret omfattar också andra hänsynstaganden än de som gäller jakt, fiske och rennäring. Min bedömning är att jakt- och fiskerätten ovanför odlingsgränsen är jämnt fördelad mellan markägare och samebymedlemmar.

Då den nu gällande lagstiftningen om småviltsjakt och handredskapsfiske infördes 1993 (se kapitel 3), var uppfattningen att fjällen utgjorde en outnyttjad resurs som borde göras tillgänglig för alla svenska medborgare. Enligt min mening klargjordes i detta sammanhang inte sambandet med samebymedlemmarnas jakt- och fiskerätt i tillräcklig grad.

Om man nu däremot tar ställning till hela den omfattande frågan om jakt- och fiskerätten och då slår fast att en stor del av denna tillhör samebymedlemmarna finns det hos den övriga befolkningen farhågor för att det skulle kunna bli svårare för andra svenska medborgare att få tillgång till fjällen på det sätt som har varit fallet sedan 1993. Samtidigt är det lätt att konstatera att den grupp som ökat kraftigast inom jakten i vissa områden i själva verket är utländska jägare, främst från Norge.

Under 9.8 redovisas särskilt hur lagstiftningen om småviltsjakt och handredskapsfiske kommer att påverkas av mina förslag. Där framgår att 1993 års reform kvarstår i oförändrad omfattning. Här noterar jag bara att det inte har ingått i mitt uppdrag att föreslå några förändringar av den s.k. fria fjälljaktens och fjällfiskets omfattning.

Det är också viktigt att notera att det förhållandet att man anger vilka andelar av jakt- och fiskerätten som tillfaller olika parter inte med nödvändighet behöver medföra att tillgången till jakt och fiske i praktiken förändras för de grupper som berörs. Enligt det nuvarande systemet är det staten som upplåter jakt och fiske ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen. Ersättningen tillfaller, efter avdrag för administration, i dess helhet samebyarna och Samefonden.

Om en större del av jakt- och fiskerätten än vad som tillämpas i dag tillhör samebymedlemmarna behöver detta inte leda till en förändring av vem som utövar jakten och fisket. Eftersom samebymedlemmarna utgör ett begränsat antal personer, liksom en begränsad andel av dem som vill jaga och fiska i området, kan man anta att de inte själva kan bruka hela sin jakt- och fiskerättsandel. Det betyder att det även fortsättningsvis finns mycket goda förutsättningar för att andra grupper får tillgång till jakt och fiske genom upplåtelse. Det bör vara en aktiv strävan att åstadkomma detta.

De särskilda hänsynstagandena till särskilt ortsbefolkningen men också övriga jägare och sportfiskare framgår av de förslag jag lägger fram, liksom av de lagbestämmelser jag föreslår.

Redan i dag fiskar och jagar samebymedlemmarna småvilt fritt och har en relativt stor andel av älgutdelningen.

Som framgått av avsnitt 3.4.2 gäller för närvarande beträffande utdelningen av älg att samebyarna på renbetesfjällen i Jämtlands län ensamma disponerar 80 % av arealen och får 72 % av utdelningen av älg.

I Västerbottens län disponerar samebyarna på den statliga marken ovanför odlingsgränsen ensamma 32 % av den produktiva marken (och upplåtelse av jakt på älg sker bara under 16 dagar). De har en utdelning av älg om 23 % av den totala utdelningen. Denna siffra

är dock beräknad med hänsyn till att även privata markägare har en tilldelning av älg. Statens och samebyarnas tilldelning var för år 2003 sammantaget 750 älgar. 300 av dessa tillföll samebymedlemmar, vilket skulle motsvara cirka 40 %.

I Norrbottens län har samebyarna ovanför odlingsgränsen ensamrätt till jakten på 77 % av den totala arealen, vilket har uppgetts motsvara 50 % av den produktiva marken och en tilldelning av älg som motsvarar 40 % av den totala tilldelningen. Om man bortser från de privata markägarnas tilldelning av älg uppgick samebyarnas tilldelning till 50 %. Av statens och samebymedlemmarnas samlade jakt rätt tillfaller således i dessa tre län 72, 40 respektive 50 % av älgarna samebymedlemmarna.

I grunden bottnar många farhågor i att det finns spänningar mellan de olika grupperna. Övriga Ortsbor vill inte bli beroende av samebymedlemmarna för att kunna jaga och fiska – och tvärtom. Den miss- tänksamhet som detta synsätt speglar är beklaglig, men har sin förklaring i de historiska förhållandena som beskrivits i kapitel 2. Det kanske *borde vara* mindre viktigt vem som har den grundläggande rätten till jakt och fiske bara man själv garanteras tillgång till jakt och fiske, men historien visar att situationen *är* mer komplicerad än så. Under alla förhållanden är det viktigt hur den framtida förvaltningen kommer att utformas.

Våra direktiv utgår från att det är staten som skall betraktas som ägare till marken. Även det påverkar förvaltningen. Det hävdas dessutom ofta att fjällbefolkningen har en större förståelse för samebymedlemmarnas rätt ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen än nedanför. Under den uttalade förutsättning att andra gruppers möjligheter till jakt och fiske inte kraftigt begränsas, menar jag att den syn jag redovisar beträffande fördelningen – om än med inledande svårigheter – på sikt borde kunna vinna förståelse.

Detta förutsätter dock dels att statens mark i stor utsträckning används för övriga Ortsbor och andra jägare och fiskare, dels att förvaltningen av jakt- och fiskemöjligheterna blir sådan att också delar av den samiska jakt- och fiskerätten upplåts till Ortsbor och övriga jägare och fiskare som sedan länge jagar och fiskar i dessa områden. Det blir en naturlig följd av att alla upplåtelse i fortsättningen skall beslutas av styrelsen i den samverkansförening som jag föreslår i kapitel 9. Några egna jakt- och fiskerättsupplåtelse finns inte. Lika nödvändigt är det att inte förändringar i fråga om jakt- och fiskerätten leder till betydande prishöjningar. Även här finns lagförslag som syftar till att trygga goda jakt- och fiskemöjligheter.

8.1.3 Övrig mark i lappmarkerna

Den övriga marken utgörs av privat mark ovanför odlingsgränsen, skogssamebyarnas åretruntmarker mellan odlingsgränsen och lappmarksgränsen samt vinterbetesmarken mellan odlingsgränsen och lappmarksgränsen. Skogssamebyarnas åretruntmarker ägs till mycket stor del av det av staten helägda bolaget Sveaskog AB. Det finns därutöver privata ägare.

Beträffande all denna mark råder det en stor enighet om att jakt- och fiskerätten är delad mellan samebymedlemmarna och markägaren. Den exakta fördelningen uttryckt i en bestämd andel är emellertid lika svår att fastställa som för marken ovanför odlingsgränsen. Även här skiftar förutsättningarna mellan olika delar av området och mellan enskilda fastigheter. Exakta kunskaper fordrar omfattande lokala rättsutredningar knutna till en fastighet eller en grupp av fastigheter, liksom rättshistorisk forskning. Men även här är det samtidigt angeläget att ändå hitta fram till en lagstiftning som gäller dessa områden i deras helhet. Återigen måste vi använda oss av skälighetsbedömningar och avvägningar mellan olika intressen.

När det gäller den privata mark som ägs av fysiska personer (och alltså inte juridiska personer, t.ex. aktiebolag), såväl ovanför som nedanför odlingsgränsen, förs från dess ägare ofta fram att det borde vara självklart att den jakt- och fiskerätt som följer med äganderätten ger en jakt- och fiskerätt som är överordnad den jakt- och fiskerätt som samebyarna har.

Som jag redan konstaterat (avsnitt 7.3.2) är detta enligt min uppfattning inte fallet. Samebymedlemmarna har sedan mycket lång tid tillbaka haft jakt- och fiskerätt på mark som nu ägs av privata ägare. Dessa tillerkändes sin mark vid avvittringen. Då gavs de även en jakt- och fiskerätt. Samtidigt skedde det dock ingen minskning av samebymedlemmarnas jakt- och fiskerätt. Det betyder att jakt- och fiskerätten är delad. Ingenting är över- eller underordnad den andra. Samebymedlemmarnas rätt i detta avseende framgår också tydligt av rennäringslagen.

Om man gör en tolkning utifrån analysen i kapitel 7 kan man konstatera att det inte har kommit fram något som tyder på att den enes rätt är starkare än den andres ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen. Någon avgörande principiell skillnad mellan den statliga marken och privata marker finns inte i fråga om fördelningen av jakt- och fiskerätten mellan markägare och samebymedlemmar. Det be-

tyder att jakt- och fiskerätten bör fördelas jämnt mellan de olika innehavarna av jakt- och fiskerätt inom denna del av lappmarkerna.

Då det gäller marken nedanför odlingsgränsen finns det stora skillnader i förhållande till marken ovanför odlingsgränsen även utöver vad som nämnts i kapitel 7. Den historiska utvecklingen har sett olika ut ovanför och nedanför denna gräns. Den har lett till att ett mycket större antal människor bor nedanför odlingsgränsen. Även om det inte råder någon enighet så finns det bland befolkningen i fjällen en större förståelse för att det kan finnas en stark samisk rätt till jakt och fiske på mark ovanför odlingsgränsen än nedanför denna gräns. Det betyder att saken blir ännu mer svårhanterlig i förhållande till ortsbefolkning nedanför odlingsgränsen.

En jämförelse kan också göras med den nuvarande faktiska fördelningen av jakträtten. I dag ges nedanför odlingsgränsen endast en mycket liten del av jakträtten till samebymedlemmarna. Som redovisats i avsnitt 3.4 uppgick exempelvis älgutdelningen för samebymedlemmarna för 2002 där till bara några enstaka procent.

När det gäller den privata mark som ägs av fysiska personer gäller i dag att samebymedlemmar endast undantagsvis jagar eller fiskar på denna mark. Skälet är att samebymedlemmarnas jakt- och fiskerätt på denna mark är mycket laddad och ifrågasatt, trots att det är uppenbart att de har denna rätt. Om detta råder det i alla relevanta juridiska sammanhang inte någon som helst tvekan. Jag återkommer till denna fråga i avsnitt 8.3.3.

Det har som tidigare nämnts hävdats att skälet till att rättsläget skiljer sig mellan å ena sidan en del av marken mellan odlingsgränsen och lappmarksgränsen och å andra sidan marken ovanför odlingsgränsen skulle vara ett misstag vid 1898 års lagstiftning. Oavsett om så är fallet kvarstår dock det förhållande att staten under lång tid behandlat marken nedanför odlingsgränsen annorlunda än marken ovanför odlingsgränsen. Lagstiftningen från 1898 har både tolkats och tillämpats under lång tid. Delar av den har också förts vidare i ny lagstiftning som beslutats av riksdagen.

Analysen i kapitel 7 skulle som framhållits i och för sig ge stöd för en i stort sett jämn fördelning av jakt- och fiskerätten mellan samebymedlemmarna och markägarna både ovanför och nedanför odlingsgränsen, men med konstaterandet att samebymedlemmarnas rätt ändå är något större ovanför denna gräns.

Liksom för marken ovanför odlingsgränsen finns det anledning att nedanför odlingsgränsen ta hänsyn till det bredare förvaltningsansvar för markerna som markägarna har och de större hänsyn som de där-

för är skyldiga att ta. Medan jag anser att det finns goda skäl för att hävda att jakt- och fiskerätten på den privata marken ovanför odlingsgränsen är jämnt fördelad mellan markägare och samebymedlemmar, så menar jag att en skälig slutsats beträffande samebymedlemmarnas jakt- och fiskerätt nedanför odlingsgränsen är att den är mindre än markägarens. Även detta innebär dock en påtaglig förbättring för samebymedlemmarna jämfört med dagens situation.

Även om det inte varit avgörande för min bedömning så kan det tilläggas att en jämn fördelning nedanför odlingsgränsen inte ens tillnärmelsevis kommer i närheten av ett samförstånd mellan parterna. Den kommer i stället att leda till ökade motsättningar till skada för alla parter.

För vinterbetesmarken tillkommer den begränsningen att samebymedlemmar bara har rätt att jaga på denna mark under viss tid av året.

8.2 Samebymedlemmars rätt att upplåta sin jakt- och fiskerätt

Mitt förslag: Förbudet för samebymedlemmar att upplåta sin jakt- och fiskerätt ersätts med en bestämmelse om att det är samverkansföreningen som upplåter samebymedlemmars jakt- och fiskerätt. Samebymedlemmarna får därmed samma inflytande över jakt- och fiskeupplåtelseerna som övriga innehavare av jakt- och fiskerätt.

Enligt rennäringslagens 31 § får samebymedlemmar inte upplåta sin jakt- och fiskerätt. Det historiska skälet för detta tycks i huvudsak ha varit att samerna inte ansetts kapabla att hantera upplåtelseerna. I stället är det alltså länsstyrelsen som upplåter jakt- och fiskerätten på statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen. Ersättningen tillfaller som nämnts berörd sameby och Samefonden.

Bertil Bengtsson konstaterar i sin rapport att upplåtelseförbudet för samebymedlemmarna skulle kunna anses vara diskriminerande. Enligt 2 kap. 15 § regeringsformen gäller att en lag inte får innebära att en medborgare missgynnas därför att han på grund av ras, hudfärg eller etniskt ursprung tillhör en minoritet.

Frågan prövades i det s.k. skattefjällsmålet. Högsta domstolen fann då att förbudet för samebymedlemmarna att upplåta sin jakt- och fiskerätt inte stod i strid med grundlagens diskrimineringsför-

bud. Skälet var bl.a. att samernas rättigheter var så speciella och att inga meningsfulla jämförelser kunde göras med vad som gällde för andra medborgare.

Enligt Bertil Bengtsson är det mycket som talar för att bedömningen i dag på grund av samhällsutvecklingen skulle vara annorlunda. Forskningen har under senare år klargjort samernas ursprungliga starka rätt till fjällmarkerna. Europakonventionen har införlivats med svensk lagstiftning. Minoritetsskyddet och förbud mot diskriminering av olika slag har successivt förstärkts.

Den nu gällande ordningen om upplåtelser innebär att sameby-medlemmarna är förbjudna att själva hantera denna sin rätt och att den istället skall skötas för dem av staten. Bakom detta ligger en i dag i alla avseenden otidsenlig uppfattning, nämligen att samerna själva saknar förmåga att hantera dessa frågor. Denna inställning kan rimligen inte längre intas av staten.

Mot denna bakgrund är således upplåtelseförbudet – oavsett om det ur ett juridiskt perspektiv är diskriminerande eller inte – direkt olämpligt att behålla. Det skall dock noteras att samebymedlemmarna med de utgångspunkter jag redovisat inte har ensamrätt till jakt och fiske på någon mark. Det betyder – som kommer att utvecklas i kapitel 9 – att förvaltningen måste anpassas till att det finns flera innehavare av jakt- och fiskerätt. Det omfattar då även upplåtelseätten. Upplåtelseerna skall beslutas gemensamt inom samverkansområdet. En utgångspunkt är att samebymedlemmarna skall ha samma inflytande över jakt- och fiskeupplåtelseerna som övriga innehavare av jakt- och fiskerätt.

8.3 Frågan om inlösen av samisk jakt- och fiskerätt

Min bedömning: En inlösen av samisk jakt- och fiskerätt är förenad med flera komplikationer och innehåller svåra avgöranden för de inblandade parterna. Möjligheten till inlösen spelar dock en viktig roll i diskussionen om jakt- och fiskerätten i lappmarkerna. En inlösen skulle förenkla den framtida jakt- och fiskeförvaltningen.

8.3.1 Är en inlösen möjlig?

Samebymedlemmarnas jakt- och fiskerätt på sådan privat mark som ägs av fysiska personer är i sig så konfliktfylld att jag för denna mark övervägt en särlösning i form av en möjlighet till inlösen. Som framgått utnyttjar samebymedlemmarna i mycket begränsad utsträckning sin jakt- och fiskerätt på mark som ägs av fysiska personer.

En möjlig lösning skulle då vara att försöka lösa ut den ena partens andel av jakt- och fiskerätten. Detta skulle i hög grad underlätta tillkomsten av lösningar för den övriga marken, eftersom den största källan till akuta konflikter skulle upphöra.

Det är i och för sig inte självklart att det är just samebymedlemmarnas jakt- och fiskerätt som skall upphöra. En möjlig lösning skulle ju också kunna vara att de privata markägarnas jakt- och fiskerätt skulle upphöra. Gudmundur Alfredsson konstaterar ju att en lösning av problemet skulle göra en expropriering av privat mark nödvändig. I praktiken är en sådan lösning knappast möjlig. De privata markägarna skulle inte frivilligt acceptera en sådan lösning. Ett sådant förslag skulle då i hög grad förstärka konflikterna mellan de privata markägarna och samebymedlemmarna.

Det återstående alternativet skulle vara att lösa ut samebymedlemmarnas jakt- och fiskerätt från den privata marken. En sådan åtgärd innehåller flera komplikationer. En sådan är att samebyarnas jakt- och fiskerätt vilar på urminnes hävd och är grundlagsskyddad på samma sätt som äganderätten. Det betyder att möjligheterna till ingrepp i denna jakt- och fiskerätt är begränsade. Denna fråga återkommer jag till.

En lösning måste ha som utgångspunkt att samebyarna blir väl kompenserade för den rätt de ger upp. Som tidigare framhållits anser jag att det också är allvarligt att samebymedlemmar på vissa marker inte har kunnat utnyttja sina rättigheter. Det är dock enligt min mening tveksamt att lösa in rättigheter på den grunden att de inte respekteras. En förutsättning för ett förslag om inlösen är därför att det kan utformas som en frivillig lösning och att förslaget accepteras av samiska företrädare.

8.3.2 Hur skulle man gå till väga?

Den naturligaste lösningen är att den kompensation samebymedlemmarna skulle få är ersättning i form av pengar.

Frågan blir då vem som skall betala ersättning. Att betala en sådan ersättning skulle i en normal situation i första hand vara de privata markägarnas uppgift. Det är de som skulle tjäna på en sådan lösning, eftersom de i dag delar jakt- och fiskerätten med samebymedlemmarna, detta vare sig de senare utnyttjar denna rätt eller inte. Om samebymedlemmarnas rättigheter skulle upphöra på denna mark så skulle de privata markägarnas jakt- och fiskerätt i princip öka kraftigt. En sådan ökning har ett betydande ekonomiska värde. Detta värde motsvarar också – fortfarande i princip – det värde samebymedlemmarna skulle ge upp.

I praktiken representerar emellertid denna jakt- och fiskerätt inte detta värde för vare sig de privata markägarna eller samebymedlemmarna eftersom de senare av olika skäl inte anser sig kunna utnyttja sina rättigheter på ett från juridisk utgångspunkt rimligt sätt. I praktiken skulle det därför inte heller handla om någon kraftig ökning av jakt- och fiskemöjligheterna för de privata markägarna och inte heller någon betydande minskning för samebymedlemmarna.

En sådan lösning skulle inte heller bidra till att minska konflikterna mellan samebymedlemmar och de privata markägarna. Många markägare accepterar inte som framhävts den syn som redovisats här.

En annan lösning skulle vara att staten skulle svara för kostnaderna för inlösen. Statens ansvar skulle kunna motiveras med att rättsituationen för många framstått som oklar eller omstridd och att denna osäkerhet inte undanröjts. De konflikter som uppstått kan ses som en följd av detta. Ett annat argument för ett statligt ansvars-tagande är att en lösning skulle medföra positiva effekter för hela regionen och dess utveckling. Otrivsel, dålig stämning och bristande samverkan påverkar som jag framhållit tidigare hela det lokala samhällsklimatet. Det finns ett intresse för staten att minska konflikterna och främja en samverkan i Norrlands inland.

En alternativ lösning skulle vara att undersöka om det är möjligt att ersätta samebymedlemmarnas jakt- och fiskerätt på den privata marken med att de i stället får jakt- och fiskerätt på annan mark. Det som i så fall skulle kunna komma i fråga skulle i första hand vara statligt ägd mark. Även en sådan lösning skulle ha det inbyggda problemet att lösningen skulle gynna de privata markägarna, medan staten skulle få svara för kostnaderna för kompensation genom att ställa

jakt- och fiskerätt till förfogande. De argument som nyss getts för detta gäller givetvis även vid en lösning av detta slag.

Det finns flera olika vägar för att hitta mark med jakt- och fiskerätt för att kompensera samebymedlemmarna. Ett sätt skulle vara att öka samebymedlemmars jakt- och fiskerätt på den av staten direkt ägda marken (som förvaltas av Statens Fastighetsverk) och på den mark som ägs av det av staten helägda Sveaskog AB.

Det finns emellertid starka skäl mot en kompensation i form av ersättningsmark. Ersättningsmarken skulle helst behöva ligga i nära anslutning till den egna samebyn för att vara lättillgänglig. Det skulle betyda att medlemmar i samebyarna nedanför odlingsgränsen skulle behöva kompenseras med mark som förvaltas av Sveaskog AB och medlemmarna i samebyarna ovanför odlingsgränsen med mark som förvaltas av Statens Fastighetsverk. Välbelägen mark som också från jakt- och fiskesynpunkt är attraktiv är redan i dag i hög grad tagen i anspråk. Att öka trycket mot dessa marker skulle kunna verka pris-höjande. Dessutom skulle det ta lång tid att genomföra kompensationen eftersom man inte kan främja samverkan mellan olika grupper genom att stänga ute jägare och fiskare som i dag har tillgång till jakt och fiske på marker som av andra skäl skulle kunna vara lämpade som kompensation.

Om en inlösen skulle bli aktuell bör alltså kompensation ges i form av pengar, inte ersättningsmark.

8.3.3 Grundlagsenligheten i att lösa ut jakt- och fiskerätt

Enligt rennäringslagens 25 § gäller som tidigare anförts att *medlem i sameby* får jaga och fiska på utmark inom de delar av byns betesområde som hör till renbetesfjällen eller lappmarkerna när renskötsel är tillåten där. I bestämmelsen ingår alltså den privata marken. Jakt- och fiskerätten är en del av renskötselrätten. Enligt 1 § i rennäringslagen tillkommer renskötselrätten den samiska befolkningen och vilar på urminnes hävd. Renskötselrätten är i grundlagens mening "egendom". 2 kap 18 § regeringsformen lyder så här:

18 § Varje medborgares egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Den som genom expropriation eller annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom skall vara tillförsäkrad ersättning för förlusten. Sådan

ersättning skall också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Ersättningen skall bestämmas enligt grunder som anges i lag.

En fråga är om det skulle vara möjligt att ändra rennäringslagen på det sättet att samebymedlemmars rätt att jaga och fiska på privat mark upphörde och att de i gengäld fick ersättning.

Av regeringsformens 2 kap 18 § följer att renskötselrätten bara får inskränkas om det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Avgörande är därmed om ändringen skulle vara föranledd av angelägna allmänna intressen. Det framhålls att vad som är ett angeläget allmänt intresse måste bedömas från fall till fall och i viss mån bli föremål för en politisk värdering där hänsyn även måste tas till vad som är godtagbart från rättssäkerhetssynpunkt i ett modernt och demokratiskt samhälle. Det är troligt att värderingen av vad som är angelägna allmänna intressen kan påverkas bl.a. av frågan om den enskilde är berättigad till ersättning för ingreppet eller inte.

Även Europakonventionens regler om egendomsskydd skulle bli tillämplig, i stora drag ger dock konventionen samma skydd som grundlagen (Bertil Bengtsson, Grundlagsfrågor i betänkandet *Djurens välfärd och pälsdjursnäringen* (SOU 2003: 86) s. 117–125 och betänkandet *En ny rennäringspolitik del 1* (SOU 2001: 01) s. 122).

Att samebymedlemmar har jakt rätt på privat mark tillsammans med markägaren utgör också en risk för säkerheten. Ordningen är som nämnts olämplig och orsak till konflikter mellan samebymedlemmar och övrig orsbefolkning, särskilt om man i motsats till vad som nu normalt är fallet från samebymedlemmarnas sida skulle välja att fullt ut utnyttja sin jakt- och fiskerätt. Mot denna bakgrund framstår ett inlösenförfarande av jakt- och fiskerätten på en del av marken som förenligt med grundlagen.

En följdfråga blir dock om en sådan ändring i rennäringslagen helt skulle utsläcka den samiska jakt- och fiskerätten på den privata marken. Som tidigare anförts vilar samebymedlemmars jakt- och fiskerätt på urminnes hävd. Innebörden är att samebymedlemmarnas jakt- och fiskerätt inte helt behöver överensstämma med rennäringslagen. Högsta domstolen anför följande i det s.k. skattefjällsmålet, Nytt Juridiskt Arkiv (NJA) 1981:1 s. 248:

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

Detta har tolkats så att begränsningar i samernas renskötselrätt, exempelvis jakt och fiske, klart måste framgå av lagstiftningen. Om begränsningen skulle upphävas får man anta att befogenheten utan särskild lagreglering utvidgas på motsvarande punkt (*Samerätt och Sameting*, SOU 1989: 41, s. 258–259).

En rimlig slutsats av detta är att ett uttryckligt upphävande i rennäringslagen som är förenligt med regeringsformen utsläcker renskötselrätten så länge den regleringen kvarstår. Det skulle alltså därmed vara möjligt att ersätta samebymedlemmarnas jakt- och fiskerätt på privat mark med rätt till jakt och fiske på annan mark.

8.3.4 Parternas inställning

Företrädare för samerna har hävdats att man inte vill medverka till en permanent lösning av detta slag, eftersom man av hänsyn till kommande generationer inte vill "sälja ut" sina rättigheter. Det skulle enligt dem kunna leda till att även andra delar av renskötselrätten i framtiden skulle komma att exproprieras. Om en sådan lösning ändå skulle eftersträvas skulle den enligt dem inte kunna omfatta den mark som Sveaskog AB sålt till privata subjekt efter bolagiseringen 1992.

Från olika håll har hävdats att den skisserade lösningen inte heller skulle vara bra för de privata markägarna. Invändningarna har varit av varierande slag.

Ett argument är att förändringen inte skulle ha någon betydelse, eftersom samebymedlemmarna inte utövar sin jakträtt på de privata markägarnas egendom. Därutöver görs också gällande att de privata markägarna inte vill bli befriade från samebymedlemmarnas jakträtt. Man utgår då från att detta i sin tur skulle kunna leda till att de inte skulle kunna ställa krav på rätt till jakt på statens mark ovanför odlingsgränsen i lappmarkerna och på renbetesfjällen. En positiv inställning till inlösen finns hos många privata markägare, inte minst enskilda privatpersoner (dvs. privata fysiska personer) men också skogsbolag och andra juridiska personer som äger den aktuella marken.

Detta har bl.a. kommit till uttryck via bl.a. Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Skogsindustrierna, Svenska jägareförbundet och Jägarnas Riksförbund. Den form av inlösen man avser är en skäligen ekonomisk ersättning, inte jakt på annan mark. Ett lokalt exempel på denna opinion är skogssamfälligheterna i Västerbotten och Norrbotten (se avsnitt 1.5).

8.3.5 Slutsatser om inlösen

Invändningen att markägarna inte vill bli befriade från samebymedlemmarnas jakt- och fiskerätt på sin mark, med hänvisning till att detta i sin tur skulle kunna äventyra deras jakt- och fiskerätt på statens mark, är svår att förstå. De privata markägarna saknar jakt- och fiskerätt på statens mark. Det finns inte någon koppling mellan dessa frågor. I stället upplåter staten – utan syfte att kompensera något – jakt- och fiskerätt på den statliga marken ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen till bl.a. ortsbor, vilka i många fall är privata markägare.

I detta sammanhang hävdas ofta att de privata markägarna skulle ha jakt- och fiskerätt på statens mark. Det motiveras med att de privata markägarna vid avvittringarna skulle ha behållit en jakt- och fiskerätt på den statliga marken. Detta skulle i så fall framgå av en del avvittringsprotokoll.

Vid Lycksele tingsrätt pågår tvistemål om detta. Ett antal fastighetsägare har stämt staten och yrkat att tingsrätten fastställer att de har rätt till jakt på kronoöverloppsmark inom Sorsele avvittringsdistrikt. Staten har bestritt målet och påstått att käromålet är otjänligt för rättegång. Målet är under förberedelse i tingsrätten.

Rättsläget är att de privata fastighetsägarna generellt sett saknar jakträtt på statens mark. Det kan vara så att individuella fastighetsägare i varje enskilt fall skulle kunna göra gällande jakt- och fiskerätt på viss mark. En förutsättning för detta är dock att markägaren kan vinna bifall av sin talan i domstol.

Samebymedlemmarnas rädsla för att en inlösen av jakt- och fiskerätt skall kunna leda till annan expropriation av renbetesrätten kan vara förståelig, men bygger knappast på en juridisk grund. Som framhållits skulle en inlösen för att vara förenlig med grundlagen kräva att det finns angelägna allmänna intressen. I detta fall skulle förekomsten av angelägna allmänna intressen kunna motiveras av de konflikter och säkerhetsproblem som följer med att två grupper har

jakträtt på samma mark. Det innebär inte att man skulle kunna se en inlösen i det nu aktuella fallet som prejudicerande och att därmed renbetesrätten skulle kunna lösas ut. De skäl som finns i det här fallet är direkt knutna till jakten och fisket och finns inte i fråga om renbetesrätten.

Från samiskt håll har nämnts att en inlösen möjligen skulle kunna ersättas med att samebyarna mer tillfälligt avstår från sin jakt- och fiskerätt. En tillfällig lösning skulle enligt min uppfattning vara en sämre lösning än en permanent. I viss mån försvinner själva poängen med en inlösen om den skall gälla under en viss begränsad tid. För markägarna skulle det förhållandet att samebyarna under en viss tid förbinder sig att avstå från att jaga och fiska vara av begränsat värde. Det framstår dessutom svårt att från denna konstruktion undanta mark som skulle vara särskilt attraktiv för samebyarna.

Frågan om inlösen har emellertid ofta återkommit från olika håll i utredningsarbetet. Den kommer säkert också att återkomma i den fortsatta diskussionen. Jag återkommer till frågan i samband med de två alternativ som jag senare kommer att redovisa i kapitel 9.

8.4 En uthållig förvaltning av jakt och fiske

<p>Mitt förslag: Vid beslut beträffande såväl jakt som fiske skall de biologiska och ekologiska förutsättningarna ligga till grund för de bedömningar som görs.</p>
--

Det ekonomiska värdet av jakt- och fiskerättigheter är stort i både lappmarkerna och renbetesfjällen i deras helhet. Det kan ibland vara lätt att underskatta den ekonomiska potentialen i fjällområdet då man jämför med skogslandet. Delvis kan detta bero på att man i alltför hög grad ser till enbart jakten. Internationellt och på norra halvklotet betingar inkomsterna från exklusivt turistfiske mer pengar än jakt. Fisket i stora delar av fjällområdet är också lättare att utveckla genom fiskevård så att det blir exklusivt. I vissa länder (bl.a. Skottland, som har flera likheter med Sverige) finns det gott om exempel på både mycket höga upplåtelsekostnader och ett mycket intensivt utnyttjande av vilt- och fiskeresurserna. Skulle möjligheten att jaga älg och kanske fiska röding/öring öppnas i högre grad i fjällområdet, så blir detta i ett internationellt perspektiv en mycket exklusiv möjlighet. Intresse har uttryckts på den internationella marknaden för att hyra in sig i Sverige i syfte att förädla jakten och fisket.

Jakttrycket mot det svenska fjällområdet skulle alltså under vissa betingelser kunna bli mycket stort. Med detta följer emellertid också krav på nya stugor, bättre vägar för fyrhjulingsfordon, terrängkörning, tätare älgstam (med stora risker för skogsskador, vilket är fallet i just Skottland), ännu hårdare kontroll av rovdjur, utglesning av fjällbjörkskogen och bränning av fjällhedar med äldre vegetation (som sker i t.ex. Norge med varierande framgång). En okontrollerad utveckling leder därtill till prishöjningar som allvarligt kan skada ortsbefolkningens intressen.

De möjligheter som finns att öka de lokala intäkterna från jakten och fisket, som vid några tillfällen lyfts fram även i detta betänkande, skulle kunna bli ett positivt utflöde av en samverkan och förbättrad vilt- och fiskevård. Flera jaktentreprenörers har pekat på att 1993 års reform av fjälljakten och fjällfisket gjorde det mycket svårt att utlova en exklusiv tillgång till jakt eller fisk, något som man betraktar som en nyckelfaktor. Framstötarna har gjorts från enskilda entreprenörer och länsstyrelser gentemot Jordbruksdepartementet. Regeringens hållning har emellertid varit försiktig. Man har vidhållit att fjällen inte får utsättas för ett alltför hårt utnyttjande.

Upplåtelse av jakt och fiske fordrar noggranna överväganden med de biologiska och ekologiska förutsättningarna som grund. Detta kan ses mot bakgrund av att det i de nationella miljömålen under rubriken Storslagen fjällmiljö sägs att

fjällen ska ha en hög grad av ursprunglighet vad gäller biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Verksamheter i fjällen ska bedrivas med hänsyn till dessa värden och så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden ska skyddas mot ingrepp och andra störningar.

Det statliga miljö kvalitetsmålet för fjällens ekosystem innebär, som framhålls i *Vem får jaga och fiska? Historia, folkrätt och miljö* (SOU 2005:79) bland annat följande slutmål:

- Fjällens biologiska mångfald bevaras.
- Främmande arter och genetiskt modifierade organismer som kan hota den biologiska mångfalden introduceras inte.
- Rennäring, turism, jakt och fiske och annat nyttjande av fjällen liksom bebyggande och annan exploatering bedrivs med hänsyn till naturens långsiktiga produktionsförmåga, biologiska mångfald, natur- och kulturmiljövärden samt värden för friluftsliv.
- Hotade arter och arter som drabbats av stark tillbakagång har möjlighet att sprida sig till nya lokaler inom sina naturliga ut-

bredningsområden så att långsiktigt livskraftiga populationer säkras.

- Lokala bestånd av fisk och andra vattenlevande arter i fjällens sjöar och vattendrag bibehålls.
- Dessa mål kan i lika hög grad representera miljökvalitetsmålen för skogs- och myrlandskapet öster om fjällkedjan, med tillägg för de mål som gäller våtmarker och skogslandskap.

I rapporten, skriven av Lennart Nyman och Lotta Samuelson, redovisas också en rad förslag till åtgärder som kan öka förutsättningen för uthållig jakt och fiske i renskötselområdet. Åtgärderna syftar till att det skall vara möjligt att på ett säkrare sätt än i dag bedriva uthålligt jakt och fiske i renskötselområdet med hänsyn till både de jaktbara och rödlistade arterna.

Förslagen – som dels är en sammanfattning av Jordbruksverkets, Naturvårdsverkets och Sametingets rekommendationer, dels kom fram vid ett av WWF på uppdrag av utredningen anordnat möte kring dessa frågor – berör en rad olika åtgärder för att försäkra sig om ett långsiktigt, nyttjande av fjällens resurser: inventering, fångst-rapportering, övervakning, forskning och informationsspridning; jakt- och fisketryck; skyddade områden; aktuella arter; behovet av referensområden och finansiering.

De påpekar också att ett uthålligt nyttjande av naturliga resurser som vilt och fisk kräver hänsyn till de kriterier som redovisas i strategidokumentet *Caring for the Earth*, framtaget 1991 av United Nations Environment Program (UNEP), The International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN/World Conservation Union) och World Wildlife Fund. Dokumentet redovisas närmare i SOU 2005: 79 (s. 102–103).

9 Gemensam förvaltning av jakt och fiske

Detta kapitel inleds med konstaterandet att den juridiska analysen måste kompletteras med skälighetsresonemang (avsnitt 9.1). I avsnitt 9.2 behandlas behovet av en gemensam förvaltning av jakten och fisket och i avsnitt 9.3 redovisas de krav som ställs på en sådan förvaltning. I avsnitten 9.4 och 9.5 redovisas två olika alternativ för en gemensam förvaltning, det ena utan inlösen av en del av den samiska jakt- och fiskerätten och det andra med en sådan inlösen. Frågan om en tvingande samverkan är förenlig med grundlagen behandlas i 9.6. Under 9.7 tar jag ställning till de två olika alternativen om förvaltning. I vilken mån förslagen påverkar den ordning för upplåtelse av fjälljakt och fjällfiske som finns sedan 1993 beskrivs i 9.8 samt de särskilda förhållandena på vinterbetesmarkerna redovisas i 9.9.

9.1 Behovet av skälighetsresonemang

Min bedömning: Om de problem som finns beträffande jakt- och fiskerätten i lappmarkerna och på renbetesfjällen i Jämtland skall kunna lösas måste man i de fall där det inte är möjligt att fullt ut klarlägga de juridiska förhållandena komplettera och fördjupa den juridiska analysen med skälighetsresonemang.

För att lösa de problem som hänger samman med jakt- och fiskerätten är det nödvändigt att komplettera den juridiska analysen med skälighetsresonemang. Samebymedlemmarnas rättigheter måste också uppskattas för större områden än enskilda fastigheter eller enskilda samebyar, eftersom det inte är möjligt att lagstifta med en alltför stor geografisk variation.

Sammantaget betyder detta också att förslagen i vissa delar måste bära kompromissens karaktär, även om de givetvis måste stå på en god principiell grund. Den juridiska analysen skall så långt som möj-

ligt vara en utgångspunkt, men måste kompletteras med andra överväganden i de fall där inte fullständiga eller uttömmande besked går att få genom den juridiska analysen. I denna uppfattning, som av någon kanske kan uppfattas som en principlös kompromiss, har jag styrkts av den rapport som den ledande folkrättsforskaren Gudmundur Alfredsson, lämnat och som publicerats i *Vem får jaga och fiska? Historia, folkrätt och miljö*.

Alfredsson konstaterar att ”bestämmelserna om minoriteters och ursprungsfolks rättigheter i internationell lagstiftning syftar till att med stöd av särskilda åtgärder uppnå likställighet i fråga om alla mänskliga rättigheter och ickediskriminering vid utövandet av dem”. Men bestämmelser är en sak, handling en annan. Eller som Alfredsson uttrycker saken: ”Efter att ha granskat de internationella normerna kommer man till den svåraste delen, nämligen hur man skall åstadkomma ett nationellt genomförande” av sådana särskilda åtgärder (SOU 2005: 79, s. 42). Han fortsätter sedan:

Ett demokratiskt system visar inte nödvändigtvis välvilja eller förståelse för ursprungsfolkens behov och krav. Demokratiska och demografiska realiteter kräver att ursprungsfolken också kompromissar, ibland även fattar smärtsamma beslut, för att åtminstone en del av deras förväntningar skall infrias. Förhandlingar mellan parterna är nödvändiga för att uppnå kompromisser. (SOU 2005: 79, s. 42)

Strax därefter konstaterar Gudmundur Alfredsson att ”om de nationella domstolarna inte kan skipa rättvisa krävs skickligt ledarskap från politikerna i landet” (s. 43).

9.2 Behovet av en gemensam förvaltning

Mitt förslag: En gemensam förvaltning införs på åretruntmarkerna. Den får en delvis olika utformning ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen jämfört med nedanför odlingsgränsen. De som har jakt- och fiskerätt, dvs. markägarna och samebymedlemmarna, skall tillsammans förvalta jakten och fisket. I denna gemensamma förvaltning bör det finnas en lokal insyn och möjligheter till påverkan.

Min uppgift är att, med den beskrivning av den gällande jakt- och fiskerätten som jag redovisat i kapitel 7 som grund, föreslå hur en delad jakt- och fiskerätt skall förvaltas. Den delade rätten ställer krav

på större åtgärder och en mer komplicerad avvägning än vad en ensam jakt- och fiskerätt gör. Med en ensam rätt för någon av parterna, t.ex. staten eller samebymedlemmarna, hade ansvaret för förvaltningen helt eller till mycket stora delar legat på denna part.

Min uppfattning är att endast en samverkan genom en gemensam förvaltning kan lösa de problem som finns. Redan genom att det finns en delad jakt- och fiskerätt till marken är en sådan samverkan ofrånkomlig.

För en gemensam förvaltning talar också de möjligheter till en bättre vilt- och fiskevård, och därmed en bättre jakt och ett bättre fiske, som denna förvaltningsform erbjuder. Förvaltningen skall ske enligt principerna om uthålligt nyttjande. Dessutom är på många sätt förhållandena för de människor som bor i den glesbygd som största delen av Norrlands inland utgör sammanflätade med varandra. En befolkningsgrupp är beroende av de andra. Det är ett förhållande som man aldrig kommer att kunna komma ifrån. Regionens fortsatta utveckling påverkas starkt av samspelet mellan olika befolkningsgrupper – eller av bristen på samspel. En del – större än många av de människor som bor längre söderut i Sverige normalt tror – i detta samspel handlar om jakt och fiske.

Det är viktigt att notera att endast markägare och samebymedlemmar har rätt till jakt och fiske i området. Ett grundläggande inslag i mitt förslag är dock att det skall tryggas att även andra Ortsbor än samebymedlemmar och markägare får behålla omfattande jakt- och fiskemöjligheter i fjällen. Ett stort antal personer som inte är samebymedlemmar är bosatta ovanför odlingsgränsen i lappmarkerna och på renbetesfjällen. Många av dem har bott där under lång tid. Ett stort antal är samer eller har en samisk anknytning. Staten har därtill under en mycket lång tid upplåtit jakt- och fiskerätt till dem. Jakt och fiske är också för denna grupp av mycket stor betydelse, i många fall avgörande för deras livskvalitet och val av bostadsort.

Samma sak gäller i områdena nedanför odlingsgränsen men ovanför lappmarksgränsen. Lokalbefolkningens intressen måste beaktas då man lägger fast en ordning för den framtida jakten och fisket i lappmarkerna, dvs. i landskapet Lappland, och på renbetesfjällen i Jämtland.

Därtill kommer besökande jägares och fiskares önskemål om tillgång till jakt och fiske i fjällen, något som ökar jakt- och fisketrycket men som också kan ge värdefulla direkta eller indirekta inkomster och förbättringar av infrastrukturen för den lokala befolkningen, markägare såväl som de som inte äger mark, samer såväl som de som

inte är sameer. De flesta människor som fiskar i lappmarkerna och på renbetesfjällen är besökare och inte samebymedlemmar eller andra orsbor. Besökarna fiskar av rekreationsskäl. Fisket i fjällen kan därmed utgöra en viktig grund för turism. För att bevara denna näring krävs en fortsatt stor tillgänglighet till fiskevatten och en bra fiskevård.

Min grundläggande slutsats, en delad jakt- och fiskerätt, leder mig alltså till följande grundläggande konstateranden:

- En gemensam förvaltning är nödvändig, eftersom markägare och samebymedlemmar har en delad jakt- och fiskerätt.
- Den framtida förvaltningen skall återspegla ett inflytande för samebymedlemmar som stämmer med gällande lag och urminnes hävd.
- Förvaltningen skall ske enligt principerna om uthålligt nyttjande.
- Orsbor som inte är markägare eller samebymedlemmar skall ges god insyn och möjlighet att på olika sätt påverka utvecklingen.
- Orsborna samt andra jägare och sportfiskare skall ha tillgång till fortsatt goda jakt- och fiskemöjligheter. Detta bör framgå i lag eller i lagförarbeten.

En lösning fordrar en ibland svår men nödvändig balansgång mellan olika befolkningsgruppers krav. Dessa olika mål kan därför bara uppnås genom en samverkan i form av en gemensam förvaltning.

9.3 Kraven på en gemensam förvaltning

Min bedömning: Samverkan bör regleras genom en särskild lagstiftning. Det finns starka skäl som talar för en gemensam förvaltning av såväl jakt som fiske. Inga avgörande hinder finns dock för att förändringarna sker etappvis genom att de inleds med jakten och senare byggs på med fisket. Jag föreslår ett sådant etappvis genomförande. Länsstyrelserna skall då under övergångstiden förvalta fisket.

9.3.1 Kan man bygga på nuvarande ordning?

En naturlig första fråga är om det är möjligt att finna samverkansmodeller inom det i dag rådande systemet, som inkluderar bl.a. jaktlagen, fiskelagen, rennäringslagen samt lagar om vilt- och fiskevårdsområden.

I dag upplåter länsstyrelserna jakt- och fiskerätten på den statliga marken ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen. Samebymedlemmarna förfogar över sin jakt- och fiskerätt, men får inte upplåta den.

Enligt jaktlagen krävs det licens för att jaga älg. Länsstyrelsen beslutar vidare efter yttrande från det lokala samrådet om avskjutningen och beslutar också om fördelningen av älg. Då det gäller det lokala samrådet så syns skillnaden mellan den starka samiska jakt-rätten och berednings- och beslutsordningen mycket tydligt.

Samebymedlemmarna är i dag i mycket begränsad utsträckning representerade i det lokala samråd som inte är reglerat i lag. Förvaltningen av älg bygger på en överenskommelse mellan Svenska jägareförbundet, Jägarnas Riksförbund, LRF/Skogsägarna och Skogsindustrierna.

Frågan om samebymedlemmarnas bristande representation i detta sammanhang måste enligt min uppfattning lösas. De samiska intressena måste fullt ut göras delaktiga i både den centrala överenskommelsen beträffande förvaltningen av älg och i det lokala samrådet. Det kan betyda att en omförhandling måste ske, där Sametinget och Svenska Samernas Riksförbund (SSR) redan från början kan påverka älgjaktssystemets utformning. Denna fråga kan också tas upp i den nyligen tillsatta utredningen om den framtida älgförvaltningen.

En kvarstående svårighet skulle dock, även om denna fråga löses, vara att den dubbla jakt- och fiskerätten skulle bestå. Jag har i arbetet med förvaltningens organisation utgått från att så inte skall bli fallet. Jag har likaså utgått från att även samebymedlemmar i framtiden får rätt att upplåta sin jakt- och fiskerätt, men att denna rätt i likhet med markägarnas upplåtelse rätt hanteras inom den samverkan jag föreslår.

I sammanhanget bör också påpekas att länsstyrelsernas nuvarande tillämpning kritiserats från flera olika håll. I kapitel 3, avsnitt 3.4 och 3.5 i detta betänkande har också redovisats att den nuvarande ordningen har brister i fråga om rättstillämpningen som varierar påtagligt mellan de olika länsstyrelserna, problemen med dubbelregistreringen av älglicensområden, avsaknaden av redskap för samförstånds lösningar mellan dem som har jakt- och fiskerätt och genom att det

inte finns en tillräckligt klar skiljelinje mellan det lokala samrådet och länsstyrelsernas myndighetsutövning. Beslut om älgtilldelning till olika grupper är med nuvarande ordning en myndighetsutövning som tydligt måste skiljas från samrådet.

Min slutsats är att det behövs betydande förändringar för att skapa en fungerande gemensam förvaltning.

9.3.2 Lag eller avtal?

En väl fungerande modell bör ge en ram för en gemensam förvaltning. Den mark som skulle beröras av en sådan förvaltning är all mark ovanför odlingsgränsen, all mark på renbetesfjällen samt skogssamebyarnas åretruntmarker mellan odlingsgränsen och lappmarksgränsen. Dock skulle givetvis sådan mark som betraktas som inäga falla utanför. Beträffande vinterbetesmarken gör jag några påpekanden i avsnitt 9.9. Parterna i en gemensam förvaltning skulle vara följande:

- För marken ovanför odlingsgränsen i lappmarkerna bl.a. sameby-medlemmar, staten och de privata markägarna (såväl juridiska som fysiska personer).
- För åretruntmarkerna nedanför odlingsgränsen i lappmarkerna bl.a. skogssamebymedlemmarna, Sveaskog AB, övriga skogsbolag, privata markägare som är fysiska personer och staten.
- För renbetesfjällen samebymedlemmarna och staten.

Det är tänkbart att olika parter i ett avtal skulle kunna komma överens om hur jakt- och fiskerätten skall förvaltas. Det skulle dock betyda att frågans lösning blir helt beroende av frivilliga åtgärder från parterna. Med hänsyn till den historia som denna fråga har skulle en frivillig sådan process kunna bli tidsödande och onödigt svår.

Ett bättre alternativ är att ramarna för den gemensamma förvaltningen läggs fast genom lagstiftning. Utgångspunkten bör vara att en framtida sådan förvaltningsmodell skall ge möjlighet att lösa de gemensamma angelägenheterna, men inte i onödan skapa administrativt merarbete.

Lokal samverkan i form av en gemensam förvaltning eller med ett annat uttryck samförvaltning, kan vara av skiftande grad och art. Den kan variera från ensidig information till gemensamt beslutsfattande. Ofta beskrivs en stegrad samverkan där de enklaste formerna är information och konsultation. Sedan följer kommunikation i form av ett informationsutbyte mellan parterna. Därefter inrättandet av

rådgivande organ, ett utvecklat samarbete (fortfarande med ett begränsat inflytande vid beslutsfattandet för den lokala nivån) och styrelser för gemensam förvaltning med gemensamt beslutande i vissa frågor. Den längst gående samverkan är ett partnerskap där parterna är jämlika och fattar beslut gemensamt.

Alla de olika nivåerna på denna stege kan inte ses som en lokal samförvaltning. För att detta begrepp skall kunna användas brukar man ställa kravet att samarbetet skall avse ett operationellt samarbete och de berörda parternas deltagande då beslut fattas i viktiga frågor. En lokal samförvaltning värd namnet måste alltså innehålla en viss grad av inflytande. I ett sådant samarbete ligger också ett erkännande, t.ex. från statens sida, att en viss grupp inte bara bereds möjlighet utan också har en rätt att delta i beslutsfattandet.

9.3.3 Gemensam förvaltning av jakten

Mina förslag i detta betänkande utgår från att den s.k. fria småviltsjakten som trädde i kraft 1993 inte skall förändras i några grundläggande avseenden på grund av de förslag som nu läggs fram. Detta klargörs tydligt i avsnitt 9.8.

En gemensam förvaltningsmodell för jakten kräver att det skapas ett forum där vissa frågor kan lösas i samförstånd. De frågor som behöver lösas är:

- A. Den långsiktiga viltvården
- B. Samordning av jakten
- C. Upplåtelse av älgjakt
- D. Upplåtelse av småviltsjakt

Det finns redan en gemensam förvaltningsmodell för jakt, nämligen lagen om viltvårdsområde. Av direktiven framgår det också att jag skall undersöka denna modell. Också särskilda älgskötselområden finns. Viltvårds- och älgskötselområden beskrivs i kapitel 3.

Syftet med ett viltvårdsområde är att främja viltvården. Modellen har många fördelar. En fördel är att samverkan över ägogränserna är viktig för en ändamålsenlig jakt. Inom dessa områden finns bättre möjligheter att bedöma viltbeståndets storlek och sammansättning, att hushålla med vilttillgångarna och att bedriva aktiv viltvård. Bildandet av viltvårdsområden kan rimligen också öka utbudet av jaktupplåtelser. Se *Jaktens villkor* (SOU 1997: 91) s. 314–315.

Det problem som skall lösas här är emellertid inte samverkan över ägogränser utan det förhållandet att det finns fler än en innehavare av jakträtt på samma mark. Det är alltså frågan om samverkan på samma mark och inte samverkan över fastighetsgränser. Bildandet av viltvårdsområden är till fördel när fastigheterna är små och en samverkan över fastighetsgränser kan ge förutsättningar för en bättre jakt. I detta fall utgörs problemet inte av att arealerna är för små utan av att det saknas en samverkan.

Flera inslag i lagen om viltvårdsområde kan användas i en samverkansmodell inom lappmarkerna och på renbetesfjällen, men lagen kan inte användas oförändrad. Lagstiftningen måste anpassas till att det förekommer särskilda förhållanden som på ett avgörande sätt avviker från vad som gäller viltvårdsområden i andra delar av landet. Det behövs dock betydande förändringar för att skapa en fungerande gemensam förvaltning.

På många håll finns mycket positiva erfarenheter av samverkan inom ett viltvårdsområde. På andra håll kan man möta en mer kritisk inställning. Den samverkan jag föreslår i lappmarkerna och på renbetesfjällen bör inte blandas samman med denna diskussion om viltvårdsområdenas fördelar och nackdelar. I lappmarkerna och på renbetesfjällen råder så speciella förhållanden att en organiserad och tvingande samverkan framstår som den enda möjliga vägen. Detta på grund av att jakt- och fiskerätten är delad. Markägarstrukturen skiljer sig drastiskt från andra delar av landet och förekomsten av ett samiskt urfolk som utövar en extensiv djurhållning gör givetvis skillnaderna ännu större.

9.3.4 Gemensam förvaltning av fisket

Utgångspunkter

De förslag som läggs fram i detta betänkande utgår från att inte heller den nyordning i fråga om upplåtelse av fjällfisket som trädde i kraft 1993 skall förändras i några grundläggande avseenden på grund av det förslag som jag nu lägger fram. Syftet med reformen var att göra fiskevatten tillgängliga för det breda rekreativfisket. Också detta klargörs tydligt i avsnitt 9.8.

En grundläggande fråga är om samma modell bör eftersträvas för jakt och fiske. Min utgångspunkt är att behoven skall styra valet av

förvaltningsmodell. Det är därmed inte givet att man skall överföra en modell för jakten även på fisket eller tvärtom.

De juridiska grundproblemen för jakten och sportfisket är desamma. Dels finns en dubbel jakt- och fiskerätt på samma marker och vatten. Dels skall samebymedlemmarna liksom andra innehavare av fiskerätt ha möjlighet att spela en aktiv, beslutsfattande roll i fråga om bl.a. fiskevård och upplåtelser av fiskerätt.

Samtidigt är skillnaderna mot jakten många. Säkerhetsproblem av det slag som finns inom jakten saknas beträffande sportfisket. De biologiska förutsättningarna skiljer sig avsevärt mellan fisk och vilt. Därigenom skiljer sig fiskevård och viltvård i många avseenden från varandra, liksom insamlingen av biologiska grunddata. Fiskevårdsinsatserna är ofta var och en större och mer kostsamma än många av de insatser som kan göras inom viltvården. De störningar som sportfisket orsakar är av en annan grad och karaktär än störningarna från jakten. Fördelningen mellan fastboende och tillresande fiskare ser delvis annorlunda ut än mellan fastboende och tillresande jägare. Motsättningarna mellan olika grupper är inte lika svåra.

Tre förslag till förvaltning av fisket

Det finns egentligen bara tre möjliga förslag till förvaltning.

En första möjlighet är att *behålla nuvarande system*. Motivet för det skulle vara att problemen för fisket är så små att det inte finns skäl för att vidta någon åtgärd som innebär en förändring. Samebymedlemmarna skulle alltså få fortsätta att fiska fritt och länsstyrelsen skulle förvalta och upplåta fiskerätten på den statliga marken ovan odlingsgränsen och på renbetesfjällen. På marken nedanför odlingsgränsen skulle skogsbolagen förvalta och upplåta fiskerätten.

Inom detta system skulle det liksom tidigare vila på länsstyrelsen eller markägaren att lösa de konflikter som ändå finns och att sörja för en god fiskevård. Länsstyrelsens fiskevård har dock ofta under utredningsarbetet påståtts vara närmast obefintlig. Från länsstyrelsernas sida har framförts att detta beror på otillräckliga budgetmedel. Under 2003 avsattes exempelvis för hela det stora området ovanför odlingsgränsen i Norrbottens län 700 000 kr för fiskevård. Eftersom det är fråga om ett mycket stort antal vatten räcker summan endast till mycket begränsade insatser.

Samebymedlemmarna måste som redan nämnts ges en rätt att upplåta också sin fiskerätt. Det finns liksom i fråga om jakten

starka principiella skäl för detta. Som redan tidigare nämnts anser jag det omöjligt att ha kvar dagens ordning, där länsstyrelserna upplåter samebymedlemmarnas fiskerättigheter, i detta avseende. Det innebär att man inte kan behålla nuvarande system.

Dagens ordning måste, om den till stora delar skall behållas, byggas ut med ett beslutsorgan där de parter som har fiskerätt tillsammans kan samverka om förvaltningen.

Ett sätt att göra detta vore att inrätta en beslutande delegation inom länsstyrelsen med företrädare för markägarna och samebymedlemmarna för i stort sett hela det samlade fisket i länet utom kustfisket. Det finns inom länsstyrelserna redan en sådan delegation, rennäringsdelegationen. Delegationen arbetar som nämns utförligare i avsnitt 10.1.1 med frågor som rör upplåtelser av jakt och fiske ovanför odlingsgränsen. Om rennäringsdelegationen skulle kunna spela en roll av det slag som det här är fråga om skulle det dock fordras att delegationens sammansättning förändras, bl.a. för att ge de privata markägarintressena plats i delegationen på ett sätt som motsvarar samebymedlemmarnas representation.

Nackdelen med denna modell är att den ger ett visst regional inflytande, men inte något lokalt. Det skall vidare noteras att med en sådan modell kan samebymedlemmar och markägare uppnå ett inflytande, men det kan inte bli frågan om samverkan på jämställda villkor med staten. Länsstyrelsen svarar enligt sin instruktion för den statliga förvaltningen i länet. Länsstyrelsen skall därför utifrån ett statligt helhetsperspektiv samordna olika samhällsintressen inom myndighetens ansvarsområden. Rennäringsdelegationen är ett organ inom länsstyrelsen. Ledamöterna utses av länsstyrelsen och det finns en statlig majoritet inom delegationerna.

Det kan också komma att uppfattas som något märkligt att på samma principiella grunder lägga fast en organisation för jakten och en helt annan för fisket.

Den andra tänkbara modellen skulle för den statliga marken ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen vara *att staten och de enskilda samebyarna i ett avtal bestämmer hur fiskerätten skall fördelas*. Eftersom det är fråga om ett stort antal sjöar skulle dessa kunna delas upp mellan samebyarna och staten. Vardera parten kan då få ensamrätt till ett bestämt fiskevatten, vara ansvarig för fiskevården och i egen regi upplåta fiskerätten. Regeringen skulle kunna ge Statens fastighetsverk i uppdrag att göra en kartläggning av samtliga sjöar och efter överläggningar med berörda intressen lämna förslag om fördelningen. På marken nedanför odlingsgränsen skulle samma syn-

sätt kunna anläggas, med den skillnaden att samebymedlemmarna där har en svagare rätt och att ägarförhållandena i fråga om marken ser annorlunda ut.

Jag har tidigare påpekat att en avtalslösning har den nackdelen att en förhandling om och tecknande av avtal mellan parterna kan förväntas bli en omfattande och tidsödande process. Jag har därför tidigare förordat lagstiftning. Även Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund (Sportfiskarna) har påpekat att en avtalslösning är ett dåligt alternativ. Skälet är att sportfiskarnas tillgång till sjöar skulle minska om det skedde en uppdelning.

Den tredje möjligheten är att på samma sätt som för jakten finna *en lokal gemensam förvaltning* som ger utrymme för att lösa in-tresse-motsättningar och som leder till en bra fiskevård. För en sådan lösning talar redan det faktum att en stor del av fiskerätten på den statliga marken ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen tillhör samebymedlemmarna. Samebymedlemmarna tillerkänns ett genuint lokalt inflytande.

Inställningen hos Sportfiskarna

Sportfiskarna har i utredningsarbetet redovisat tveksamhet gentemot större förändringar i förhållande till nuvarande ordning. Man menar att det i dag inte finns några nämnvärda konflikter mellan sportfiskare och samebymedlemmar i samband med fisket. Dagens system är väl fungerande så när som på länsstyrelsernas bristande resurser för fiskevård. Man är rädd att fisket skall komma i skymundan för jakten. Det kan bli svårt att få tillräckligt många ideellt och frivilligt arbetande krafter engagerade i fiskevården. Betoningen av ideellt, lokalt arbete skulle kunna tolkas så att det arbete som nu utförs av kvalificerad och välutbildad personal hos länsstyrelserna skall ersättas av ideella insatser.

Slutsatser om förvaltning av fisket

Sportfiskarna har i utredningsarbetet inte redovisat någon annan uppfattning än min då det gäller bedömningen av fördelningen av jakt- och fiskerättigheterna mellan samebymedlemmar och andra innehavare av jakt- och fiskerätt. Sportfiskarna motsätter sig inte

heller i och för sig tanken bakom en lokal förvaltning, men inom organisationer finns en oro och osäkerhet i viktiga avseenden.

Om invändningarna från Sportfiskarna kan sägas att oron i och för sig inte är förvånande. Den föreslagna förändringen är stor. Den tveksamhet som förs fram kan ha en viss bärighet, men flera av frågetecknen kan också lätt rätas ut.

Även om intresse motsättningarna för närvarande är få så är det inte säkert att så kommer att vara fallet även i framtiden. Den dubbla fiskerätten utgör i sig en grogrund för konflikter. En ökad medvetenhet från samebymedlemmarnas sida om de rättigheter de har kan leda till ökade aktiviteter. Därtill kan komma att en ökad fisketurism kan göra fiskeupplåtelse mer attraktiva i framtiden. Trycket på de goda fiskevattnen kommer att öka. I en sådan situation kommer frågan om rätten till fiske att få ökad betydelse.

Förslaget om samverkansområden innebär, som kommer att framgå av avsnitt 9.4.2 och kapitel 10, visserligen att man kan förvänta sig ett ökat frivilligarbete. Det innebär emellertid *inte* att det går att avstå från den expertis som finns hos länsstyrelserna. Länsvis planering, rollen som regional kunskapsbank, råd och anvisningar, granskning av fiskevårdsplaner i samverkansområdena, deltagande i naturvårdsarbetet i stort och andra uppgifter ställer krav på en bibehållen kunskap. Detta står inte i motsats till en förväntan på ett ökat frivilligengagemang.

Vilken uppfattning man har om en gemensam förvaltning för jakt och fiske beror också delvis på vilket perspektiv man anlägger. För markägarna kan en praktisk ordning betyda en ordning där samma organisation hanterar jakt och fiske. Detsamma kan gälla för samebymedlemmarna. För Sportfiskarna kan bilden se annorlunda ut, det som är praktiskt för den ene kan uppfattas som hotande av den andre. Till detta kommer behovet av ett givande och ett tagande över verksamhetsgränserna. Så kan t.ex. organisatoriska erfarenheter från fiskets område, där konflikterna varit färre, vara av värde för jakten.

En förändring i förhållande till dagens ordning är emellertid också nödvändig för att samebymedlemmarna skall få rätt att upplåta sin fiskerätt på samma villkor som andra innehavare av fiskerätt. Nuvarande system innehåller inte någon sådan möjlighet. En förändring behöver alltså göras av dagens ordning. Den minsta tänkbara förändringen är den som jag redan nämnt, alltså inrättandet av ett organ med ansvar för i stort sett hela det samlade fisket i länet utom kustfisket. Detta skulle emellertid med nödvändighet i huvudsak få ställning som ett rådgivande organ. Jag förordar i stället en gemensam

förvaltning som tar sig sådana uttryck att alla de parter som har jakt- och fiskerätt deltar i den på likvärdiga villkor. Något alternativ av annat slag har inte kommit fram under utredningens gång.

Min uppfattning att det bör bildas en för jakten och fisket gemensam förvaltning delas av merparten av de sakkunniga och experter som deltagit i utredningsarbetet, bl.a. av experterna från Sametingets majoritet, Svenska Samernas Riksförbund (SSR), Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Skogsindustrierna, Svenska jägareförbundet och Jägarnas Riksförbund. Även Statens Fastighetsverk, som vi samrått med, har denna uppfattning.

Det är trots detta inget som hindrar att de förändringar som jag föreslår i nästa avsnitt genomförs i flera etapper. Det är angeläget att arbetet med fiske och fiskevård inte får stå tillbaka för det intresse som kan komma att ägnas åt jakten i samverkansområdena, inte minst i ett inledande skede. En reform av detta slag är inte lätt att genomföra. Även en nödvändig förändring kan vara förknippad med många svårigheter och knutar som måste lösas upp på ett klokt sätt. Det skulle därför t.o.m. kunna finnas vissa fördelar med att i en första etapp koncentrera kraften på en gemensam förvaltning av jakten.

Sedan, förslagsvis efter en treårsperiod, kan fisket föras in i bilden. Då bör det i de flesta samverkansområden finnas utrymme för att ägna uppmärksamhet åt de särskilda förutsättningar som gäller för sportfisket. Under de första årens arbete kan man också ha vunnit erfarenheter som kan underlätta övergången för fiskets del. Till detta kommer att länsstyrelserna spelar en viktig roll i reformarbetet. Också för deras del kan förutsättningarna för en satsning på fisket vara bättre i detta skede.

Sportfiskarnas önskemål om ökade anslag till fiskevårdande åtgärder har jag inte kunnat behandla. Det har legat utanför direktiven och något ekonomiskt utrymme för att lägga fram ett sådant förslag har jag inte haft. Jag föreställer mig att denna diskussion bör föras vidare i ett annat sammanhang, nämligen behandlingen av betänkan- det *Fiskevårdens finansiering* (SOU 2005:76). Genom de förslag som läggs fram där beräknas minst 60–80 miljoner kronor årligen tillföras fiskevården genom en fiskevårdsavgift.

9.4 Den framtida förvaltningen: Alternativ I

9.4.1 Innebörden i alternativ I

I avsnitt 8.3 har jag redovisat frågan om inlösen av samisk jakt- och fiskerätt inom vissa av de områden som berörs av utredningsarbetet. Alternativ I bygger på nuvarande förhållanden och innehåller inte något förslag till inlösen av samiska jakt- och fiskerättigheter. Alternativ II redovisas i avsnitt 9.5.

9.4.2 Den framtida jakt- och fiskeförvaltningen (alternativ I)

Förslag enligt alternativ I: En ny lag reglerar förvaltningen av jakt och fiske inom åretruntmarkerna i lappmarkerna och på renbetesfjällen. På grund av skillnaderna mellan nuvarande ordning och den ordning som föreslås används inte benämningarna viltvårdsområde och fiskevårdsområde utan i stället termerna samverkansområden och samverkansföreningar.

Samebymedlemmar och markägare skall vara medlemmar i samverkansföreningen. Ortsbor som inte är markägare eller samebymedlemmar skall ges möjlighet att på olika sätt påverka utvecklingen. Ett lokalt inflytande även i övrigt bör eftersträvas i samverkansföreningen. Ett samarbete mellan samverkansföreningen och jägarnas och fiskarnas organisationer är en förutsättning för att verksamheten skall kunna fungera.

Någon inlösen av samisk jakt- och fiskerätt sker inte i detta alternativ.

Inlösen

Som framgått i avsnitt 8.3 har jag övervägt om det skulle vara möjligt att lösa in delar av samebymedlemmarnas jakt- och fiskerätt mot ersättning. Den ersättning som jag har övervägt har varit både pengar och ersättning i form av ensamrätt till jakt- och fiske på viss mark. Det har emellertid inte visat sig möjligt att nå fram till en samsyn kring ett förslag om inlösen. Motståndet finns i första hand hos företrädarna för samebyarna. I alternativ I utgår jag från att ingen inlösen av samebymedlemmarnas jakt- och fiskerätt sker.

Samverkansområden och samverkansföreningar

Jag föreslår att all mark och alla vatten inom samebyarnas betesområde som det finns delad jakträtt respektive fiskerätt till, utom vinterbetesområdena, skall ingå i områden för jakt- och fiskesamverkan. Den som har jakt- eller fiskerätt i området skall ingå i samverkansföreningen. Det betyder att markägare och samebymedlemmar blir medlemmar.

Bakom mitt förslag ligger en önskan att inom vissa givna ramar förankra beslutsfattandet i det lokala samhället. Under lång tid har markägare, samebyar och ortsbor betonat att man har större möjligheter att lokalt lösa många problem än vad regionala och centrala myndigheter har. En förutsättning för att detta skall vara sant är att viljan till samarbete är tillräckligt stor för att man skall kunna ta sig över de inledande problem som ett nytt system säkert kommer att föra med sig.

Parterna skulle alltså för marken ovanför odlingsgränsen i lappmarkerna vara staten, samebymedlemmarna och de privata markägarna (inklusive allmänningar och berörda skogsbolag).

Nedanförl odlingsgränsen på skogssamebyarnas åretruntmarker skulle parterna i huvudsak utgöras av samebymedlemmar, skogsbolag (främst Sveaskog AB och SCA) och privata ägare i övrigt. På renbetesfjällen skulle det vara staten och samebymedlemmar.

Samebyarnas betesområden är tillräckligt stora för att också kunna vara egna älgskötselområden. Det innebär att man skulle slippa kravet på licens. Det borde finnas starka drivkrafter för en utveckling där samverkansområden på sikt även blir älgskötselområden.

Hur stora samverkansområdena skall vara kan diskuteras. Om varje samebys betesområde skall utgöra ett samverkansområde finns en påtaglig risk för att administrationen sammantaget skulle bli för svårhanterlig. Alltför många personer skulle tvingas lägga ned ett alltför stort arbete i den egna samverkansföreningen. En tillräcklig stadga och uthållighet skulle vara svår att garantera.

Jag har därför stannat för att det bör vara ett mindre antal samverkansområden, vilket skulle kunna ge en minskad administration och bättre stadga i verksamheten. Större områden skulle också ge underlag för bättre jakt- och fiskevård. De samlade erfarenheterna hos länens rennäringsförvaltningar pekar mot att ett lämpligt antal samverkansområden är ett tiotal, kanske tre vardera i Jämtlands och Västerbottens län och fyra–fem i Norrbottens län. Innebörden skulle alltså vara att flera samebyars betesområden bildar ett samverkans-

område. Det skall betyda att antalet samverkansområden skulle hamna i samma storleksordning som antalet kommuner. I den mån kommunerna ses som lokala organ, något som torde vara allmänt accepterat även om det här rör sig om kommuner med mycket stora ytor, så är alltså samverkansområdena också att se som sådana. Det är emellertid viktigt att man då indelningen sker försäkras sig om att antalet samverkansområden blir tillräckligt stort för att den lokala prägelns skall vara tydlig. Därför bör även fördelar och nackdelar med något fler än ett tiotal samverkansområden nogt prövas.

För att få en rimlig enkelhet i systemet måste gränsdragningen vid bildandet av samverkansområden vara samebyarnas gränser. Ett eller flera av samebyarnas betesområden bör alltså bilda ett samverkansområde. Hänsyn bör emellertid också i den utsträckning som är möjlig tas till viltvård och jakt (t.ex. i fråga om älg som rör sig över mycket stora områden). På samma sätt bör så långt det är möjligt även hänsyn tas till att indelningen är lämplig ur ett fiskevårdsperspektiv. Med de lokala men ändå relativt stora samverkansområden som jag talar om bör förutsättningarna för sådana hänsynstaganden vara goda.

Samverkansföreningarna och det lokala samrådet

Som framgått av avsnitt 3.3.3 är det i dag länsstyrelsen som beslutar om registrering av älglicensområden och älgutdelningen. Som underlag för detta beslut äger ett lokalt samråd rum. Vid detta samråd fattas beslut om förslag om avskjutningens storlek, tilldelning, avskjutningsprinciper, jakttider, skadeförebyggande åtgärder och biotopvårdsåtgärder. Detta samråd administreras av Svenska jägarförbundet. Förbundet, som ser uppgiften som en del av sitt s.k. allmänna uppdrag från staten, har tillsammans med Lantbrukarnas Riksförbund, LRF/Skogsägarna, Jägarnas Riksförbund och Skogsindustrierna träffat en principöverenskommelse om riktlinjer för detta samråd. Målet är att enighet skall uppnås i samrådet. Resultatet av samrådet skall redovisas i ett protokoll. Detta skickas till länsstyrelsen. I länsstyrelsen behandlar länsvaltnämnden samrådsförslagen och beslutar om en rekommendation till länsstyrelsen. Länsstyrelsen fattar därefter beslut. Förslagen från samrådet följs om enighet råder.

Med samverkansområden av det slag jag föreslår kommer länsstyrelsen även fortsättningsvis att behöva besluta om älglicensområden. Varje samverkansområde skall vara ett sådant licensområde. Något

samråd om storleken på älglicensområdet kommer därför inte att vara nödvändigt. Även ramlicensbeslut, dvs. beslut om det totala antalet älgar som får skjutas inom samverkansområdet, bör inledningsvis fattas av länsstyrelsen. Av bilagan till jaktförordningen följer också att länsstyrelsen beslutar om jakttiden inom vissa givna förutsättningar. När det gäller ramlicensbeslutet bör även fortsättningsvis det lokala samråd som administreras av Svenska Jägarförbundet ligga till grund för detta beslut. Som jag påpekat redan under 9.3.1 är dock en grundläggande förutsättning att samebymedlemmarna fullt ut göras delaktiga i både den centrala överenskommelsen beträffande förvaltningen av älg och i det lokala samrådet. Även här finns det anledning att påpeka att en utredning nyligen tillsatts om den framtida älgförvaltningen. Det kan betyda att en omförhandling måste ske, där Sametinget och Svenska Samernas Riksförbund (SSR) redan från början kan påverka älgjaktssystemets utformning. Om så inte sker kan länsstyrelsen knappast lägga samrådets rekommendationer till grund för sina beslut inom dessa områden. Skälet för detta är att det knappast kan betraktas som ett fullständigt samråd om en innehavare av jakträtt inte har varit representerad i hela beslutskedjan, från principöverenskommelse till lokalt samråd.

När det gäller övriga frågor i vilka samråd för närvarande äger rum och där länsstyrelsen fattar beslut, t.ex. fördelningen av älgar inom licensområdet, avskjutningsprinciper och viltvårdsåtgärder, övertas dessa uppgifter av samverkansföreningarna. Dessa frågor skall lokalt lösas inom föreningen av medlemmarna. De skall därför inte beslutas av länsstyrelsen. Som en följd skall samrådet om dessa frågor vara förlagt till samverkansföreningen. Det är emellertid angeläget att samråd där sker med bl.a. jägarnas organisationer.

Genom föreningen kan intresse motsättningar mellan parterna lösas, vilket redan i sig också måste öka värdet av jakten. I dag utnyttjar inte samtliga parter sin tilldelning av älg. Den outnyttjade delen kan i ett samverkansområde komma de medlemmar till godo som önskar öka sin jakt. Alternativt kan den outnyttjade delen upplåtas. Jag återkommer till detta.

Samverkansföreningarna och vilt- och fiskevården

Det skulle genom samverkansföreningarnas arbete ges betydligt bättre förutsättningar för vilt- och fiskevård. I dag saknas ofta samverkan mellan staten och samebyarna, vilket resulterar i en liten eller obe-

fintlig vilt- och fiskevård. Förbättringarna i detta avseende skulle i sin tur kunna ge bättre förutsättningar för ett uthålligt nyttjande av vilt- och fiskresurserna och därmed ökade möjligheter till jakt och fiske.

Samverkansföreningarna och markägarens respektive sameby-medlemmarnas egen jakträtt- och fiskerätt

Den gemensamma förvaltning som jag föreslår om jakt och fiske innebär *inte* att markägarens och samebymedlemmarnas jakt- och fiskerätt upphävs. Såväl markägarens som samebymedlemmens jakt- och fiskerätt kvarstår oförändrade i lag. För markägaren är detta 10 § jaktlagen och 9 § fiskelagen. För samebymedlemmar är det 25 § rennäringslagen.

Det är dock som tidigare påpekats viktigt att notera att varken markägare eller samebymedlemmar har en ensam jakt- och fiskerätt till marken. Jag har därför föreslagit en gemensam förvaltning. Denna förvaltning innebär vissa begränsningar för såväl markägarna som samebymedlemmarna. Det kommer som framgår nedan att innebära att endast samverkansföreningen kommer att kunna upplåta jakt- och fiskerätten. Skälen för detta utvecklar jag senare under rubriken Samverkansföreningarna och upplåtelseerna. Vidare kommer samverkansföreningen att på olika sätt kunna fatta beslut som begränsar eller utökar den enskildes jakt- och fiskerätt. Det kommer att vara möjligt för föreningen att fatta beslut om områdesjakt/områdesfiske, gemensamhetsjakt eller uppdelningsjakt/uppdelningsfiske.

Innebörden är att föreningen skulle kunna besluta att alla medlemmar oberoende av fastighetsgränser får jaga och fiska i hela området eller del av området (områdesjakt/områdesfiske) antingen var för sig eller alla tillsammans (gemensamhetsjakt). För små privata fastighetsägare skulle ett sådant beslut innebära att de får tillgång till jakt och fiske inom större delar av samverkansområdet och inte bara på sin egen mark. En annan möjlighet är att dela upp jakten och fisket geografiskt eller tidsmässigt mellan olika grupper.

Dessa möjligheter till beslut skall föreningen ha för att ge dem en möjlighet att lokalt lösa problemen med den delade jakt- och fiskerätten och därmed den s.k. dubbelregistreringen. Det kommer att vara föreningens ansvar att finna lösningar för den delade rätten. De redskap som står till föreningens förfogande är att den på olika

sätt kan disponera och fördela jakt- och fiskerätt på all mark inom området.

Syftet med dessa bestämmelser är inte att begränsa jakt- och fiskerättsinnehavares rättigheter. Det skall i stället ses som en möjlighet för föreningen för att lösa de problem som den delade jakt- och fiskerätten innebär. Under förutsättning att det finns en insikt om att det finns en delad rätt och föreningens styrelse och stämma är lyhörd inför medlemmarnas önskemål bör alltså dessa åtgärder kunna upplevas som positiva. Det är ju så att det är medlemmarna själva som utgör föreningen.

Medlemmarna kommer att vara skyldiga att följa föreningens beslut. Skulle en medlem låta bli att följa ett sådant beslut får föreningen möjlighet att avstänga medlemmen från jakt och fiske under ett års tid.

Det skall dock i detta sammanhang betonas att föreningarna får *möjlighet* att fatta beslut om både hur och var jakt och fiske får bedrivas, men att föreningen inte *måste* fatta sådana beslut. Föreningen behöver exempelvis inte fatta beslut om områdesjakt inom hela området. Det grundläggande kravet är i stället, som kommer att framgå av förslaget till lagstiftning, att alla medlemmar ges tillgång till jakt och fiske. Avgörande blir vad majoriteten önskar. Jag förutsätter att man i samverkansföreningarna kommer att eftersträva största möjliga samsyn i beslut av detta slag eftersom de beslut man fattar har stor betydelse för dem som berörs och kan upplevas som ingripande.

Om föreningen skulle låta bli att fatta sådana beslut som exempelvis beslut om områdesjakt/områdesfiske innebär det att det likaså hittills står samebymedlemmar fritt att jaga och fiska i hela sitt betesområde och att markägaren har rätt att jaga och fiska inom sitt eget markområde. Föreningen kan välja att upplåta jakt- och fiskerätt på viss mark inte bara till utomstående utan även till medlemmar. "Dubbelregistreringen" består eftersom mitt förslag ger möjligheter att lösa problemen, men inte tvingar fram en specifik lösning.

Den ordning jag föreslår *kan* innebära stora förändringar för såväl markägare som samebymedlemmar, men *behöver* alltså inte göra det. För markägaren kan den medföra stora fördelar. Om föreningen beslutar om områdesjakt och områdesfiske får även en markägare som äger mycket små markområden fri tillgång till jakt och fiske i enlighet med föreningens beslut inom mycket stora markområden.

Det har från några håll ifrågasatts om det är rimligt att även mycket små markägare skulle kunna få möjlighet till fri tillgång till jakt och fiske inom dessa stora områden. I dag jagar och fiskar de

små markägarna efter upplåtelse på statens mark och löser jakt- och fiskekort. Om dessa i framtiden inte behöver lösa sådana kort skulle föreningen och därmed även de stora rättighetshavarna förlora vissa intäkter. Som ovan framhållits är det min grundsyn att föreningen måste kunna disponera marken i hela samverkansområdet för att kunna finna lösningar på problemet med den dubbla jakt- och fiskerätten. Än en gång skall dock betonas att föreningen kan välja att endast till mycket begränsad del eller inte alls fatta beslut om områdesjakt/områdesfiske eller uppdelningsjakt/uppdelningsfiske. Om så inte sker kan, som ytterligare utvecklas nedan, föreningen upplåta jakt- och fiskerätt till medlemmar eller andra.

Den tvingande samverkan som jag förslår innebär dock som framhållits även begränsningar. För markägarna kan ett beslut om områdesjakt eller områdesfiske innebära att de måste acceptera att andra än de själva jagar och fiskar på deras egen mark. När det gäller samebymedlemmar är detta inget nytt, samebymedlemmar har ju sedan mycket lång tid tillbaka haft jakt- och fiskerätt på privat mark. Det som tillkommer är nu att alla medlemmar inom föreningen, även andra privata markägare, kommer att kunna jaga också på enskild mark under förutsättning att föreningen beslutar om detta.

Jag har noga övervägt om det till skydd för de privata markägarna är möjligt att föreslå en ordning som innebär att de markägare som inte önskar ingå i föreningen skall kunna ställa sig utanför. Dessa markägare skulle då inte få tillgång till jakt och fiske i hela området och i gengäld skulle de slippa att föreningen genom beslut om exempelvis områdesjakt kan ge andra rätt att jaga och fiska på deras mark.

Min slutsats är att detta inte är möjligt. Skälet är att den privata markägaren inte har ensam jakt- och fiskerätt på sin mark. Denna rätt är delad med samebymedlemmar. Markägaren kan därför inte ensidigt ställa sig utanför en samverkan utan att det inskränker den rätt som samebymedlemmar har till marken. Samebymedlemmarnas rätt att jaga och fiska på privat mark följer som framgått av rennäringslagen. En följd av detta är att samebymedlemmar även bör ha rätt till del av fastighetsägarens ersättning av upplåtelse av jakt- och fiskerätten. Den enda lösning jag ser för de markägare som inte önskar medverka är därför att samebymedlemmarnas jakt- och fiskerätt först löses in. Som framgått anser jag dock för närvarande att det inte är möjligt att lämna ett sådant förslag.

Mina förslag, som kan begränsa jakt- och fiskerättsinnehavarnas rättigheter på det sätt som jag har beskrivit, är bara lagliga om de är förenliga med grundlagen. Jag har under 9.6 analyserat om lagstift-

ningen är förenlig med grundlagen och har kommit fram till att så är fallet. En avgörande faktor är att det är fråga om en delad jakt- och fiskerätt. Dessutom innebär förslaget som helhet mycket stora fördelar för såväl samebymedlemmar som markägare.

Samebymedlemmarna har redan sedan tidigare haft tillgång till jakt och fiske på stora områden inom sitt betesområde. De kommer nu, om flera betesområden slås samman till ett samverkansområde, att få tillgång till ännu större områden för jakt och fiske. En förutsättning är dock att föreningen fattar beslut om områdesjakt eller på annat sätt beslutar om uppdelning av jakt och fiske oberoende av fastighetsgränser. Om så inte sker har alltså samebymedlemmar precis som tidigare jakt- och fiskerätt i sitt eget betesområde. Lagstiftningen är i denna del oförändrad. Om flera betesområden ingår och det fattas beslut om områdesjakt kommer de dock att få dela området med flera samebyar. Möjligheten att få tillgång till större områden kommer därför inte att vara någon nämnvärd fördel för samebymedlemmarna. För dem är i stället den stora fördelen med mitt förslag att de på marken ovanför odlingsgränsen i lappmarkerna och på renbetesfjällen får samma inflytande i fråga om jakt och fiske som markägarna. På marken nedanför odlingsgränsen blir deras inflytande med mitt förslag visserligen mindre, men det skall jämföras med att de i dag helt saknar inflytande.

Sammantaget skulle de framtida medlemmarna i samverkansområden kunna ha tillgång till jakt och fiske på tre olika grunder:

- Markägares jakt- och fiskerätt på den egna marken kvarstår oförändrad i lag. Detsamma gäller samebymedlemmars jakt- och fiskerätt på det egna betesområdet. Föreningen skulle genom beslut om områdesjakt/områdesfiske och uppdelningsjakt/uppdelningsfiske kunna begränsa den rätten.
- Markägare och samebymedlemmar skulle genom sådana beslut om områdesjakt/områdesfiske och uppdelningsjakt/uppdelningsfiske kunna få utökade möjligheter till jakt och fiske.
- Föreningen kan upplåta jakt- och fiskerätt till medlemmarna. Genom upplåtelser kan de få möjlighet att jaga och fiska på sådan mark som de inte själva har jakt- och fiskerätt till.

Samverkansföreningarna och upplåtelse

Regelsystemet innebär i dag att en fastighetsägare kan upplåta jakt- och fiskerätten på sin fastighet. Samebymedlemmar är dock enligt rennäringslagen förhindrade att upplåta sin rätt. Jag har i avsnitt 8.2 föreslagit att samebymedlemmar skall ges samma inflytande över jakt- och fiskeupplåtelse som markägare. Samtidigt är det emellertid inte möjligt att ha ett system med dubbla upplåtelser på samma mark. Mitt förslag om en lokal samverkan innebär i stället att det i framtiden kommer att vara föreningen som upplåter jakt- och fiskerätten i samverkansområdet. Samverkansföreningen företräds då av en för de ingående medlemmarna representativ styrelse. Det innebär att varken markägare eller samebymedlemmar skall ha möjlighet att själva upplåta jakt- och fiskerätten i egen regi.

Den ordning som jag föreslår överensstämmer med vad som gäller för jaktupplåtelser av andel av fastighet eller samfällighet. Enligt 7 kap. 9 § jordabalken får upplåtelse inte ske av andel i fastighet eller samfällighet. Denna regel hindrar andelsägare att upplåta jakträtt på samfällad mark och hindrar delägare i fastighet att ensam upplåta jakträtt för sin andel i fastigheten.

Detta betyder att det är föreningen som skall upplåta jakt- och fiskerätten. Självklart kan dock föreningen för denna uppgift anlita någon annan att sköta detta i praktiken. Detta följer om allmänna bestämmelser om fullmakt. Det kan vara fråga om en entreprenör eller någon markägare, större eller mindre, som är van att hantera upplåtelser eller som bedriver en verksamhet som gör det praktiskt att vederbörande själv på samverkansföreningens uppdrag svarar för upplåtelse.

Möjligheten för föreningarna att använda sig av t.ex. större markägare och länsstyrelser som redan har administrativa system för ändamålet bör nämnas särskilt med tanke på att detta skulle kunna leda till avsevärt mindre administrativa kostnader än om samverkansföreningen själv skulle hantera alla upplåtelser. Alla större skogsbolag har gjort betydande investeringar i system för detta ändamål. Oavsett om föreningen anlitar någon för att sköta upplåtelse kommer dock föreningen ytterst att vara ansvarig för dem. Vid behov kan samverkansföreningen ange principer som skall gälla för upplåtelse.

Genom en samverkan skapas underlag för fler upplåtelser. En möjlighet till gemensam förvaltning av marken skulle kunna ge utrymme för en ökning av upplåtelse. I exempelvis Västerbottens

län upplåts för närvarande älgjakt på statens mark ovanför odlingsgränsen under endast 16 dagar om året. Möjligheten till fler jakt- och fisketillfällen skapas genom att man genom samverkan kan utnyttja tidigare outnyttjad tilldelning – inte att tilldelningen nödvändigtvis blir större.

De ökade upplåtelseerna skulle också i en del fall kunna ligga till grund för en lokalt baserad turism, vilket skulle ge underlag för arbetstillfällen som jakt- och fiskeguider, stuguthyrning, andra lokala servicenärningar, annan infrastruktur osv. Detta skulle gagna hela regionen. Eftersom det i hög grad är fråga om en glesbygdsregion med få arbetstillfällen bör detta värde starkt understrykas.

Det är för de ortsbor som inte är markägare eller sameby medlemmar viktigt att deras möjlighet att jaga och fiska till ett rimligt pris består. Samtidigt kan det förutses att det från markägarnas och sameby medlemmarnas sida kommer att hävdas att den ”subventionering” som sker – i förhållande till det maximala marknadspris som är möjligt att ta ut – för att ge ortsborna, liksom övriga jägare och fiskare, god tillgång till jakt och fiske till ett rimligt pris inte bör drabba dem som är innehavare av rätten till jakt och fiske.

Hur denna intressekonflikt skall lösas kan hanteras lokalt inom samverkansföreningarna. En av länsstyrelsernas uppgifter som tillsynsmyndighet bör vara att utöver de biologiska och ekologiska hänsynstagandena också övergripande följa prisutvecklingen för jakt- och fiskeupplåtelser för att försäkra sig om att inga oskäligen höjningar sker.

Jag har övervägt att föreslå en möjlighet att sätta olika priser för ortsbor och tillresande jägare och fiskare, i vart fall på statens mark ovanför odlingsgränsen. En sådan ordning finns i Norge på statens mark. Där kan man ha två prisnivåer, ortsbornas är alltid lägst och priset för tillresande får vara högst det dubbla i förhållande till vad ortsborna betalar. I praktiken sker även i många områden med bolagsmark i Sverige upplåtelser efter liknande principer. Jag har emellertid stannat för att inte föreslå något liknande. Möjligheten finns emellertid om en kommande utveckling, där efterfrågan på jakt och fiske ytterligare ökar, ger skäl för det.

Rösträtten vid föreningens stämma (årsmöte)

En avgörande fråga är hur rösträtten i vid samverkansföreningens stämma (eller årsmöte) skall fördelas mellan parterna.

En jämförelse kan här göras med viltvårdsområden och fiskevårdsområden. I viltvårdsområdesföreningar är det ägarna till fastigheterna som bildar föreningen. Rösträtt i centrala frågor utövas av fastighetsägare. De som på grund av upplåtelser har rätt att jaga kan vara medlemmar i en förening, men saknar rösträtt i viktiga frågor. Vid begäran skall röstetalet beräknas efter areal. Föreningen får besluta att det krävs tillstånd (jakträttsbevis) för områdesjakt eller gemensamhetsjakt. Föreningen får kräva visst arealinnehav för att en fastighetsägare skall tilldelas fler än ett jakträttsbevis. Innebörden av regelsystemet är att det är arealen som styr hur makten fördelas i en viltvårdsområdesförening.

I en fiskevårdsförening har varje medlem en röst, om inte annat följer av stadgarna. Ingen får för egen del rösta för mer än en femtedel av det på stämman företrädde röstetalet. Den som äger fiske som ingår i ett fiskevårdsområde är medlem i fiskevårdsområdesföreningen.

I det förslag jag lägger fram är det förstås inte möjligt att fördela makten efter dessa modeller. I stället för jag följande resonemang:

Den bedömning av jakt- och fiskerättens fördelning som jag gjort i avsnitt 8.1 är att jakt- och fiskerätten med hänsyn till markägarens särskilda ansvar för markens långsiktigt hållbara förvaltning, även utöver vilt- och fiskevården (ett ansvar som är särskilt påtagligt för statens mycket stora markinnehav), får anses jämnt fördelad mellan markägarna och samebymedlemmarna på renbetesfjällen och i lappmarkerna ovanför odlingsgränsen. Nedanför odlingsgränsen är markägarnas jakt- och fiskerätt större än samebymedlemmarnas.

Rösträtten bör följa denna fördelning av jakt- och fiskerätten. Den lösning som jag föreslår för marken ovanför odlingsgränsen i lappmarkerna och på renbetesfjällen är därför att samebymedlemmarna skall tillförsäkras hälften av rösterna. Den andra hälften av rösterna skall fördelas mellan staten och de privata markägarna utifrån en arealberäkning. De privata markägarna skall ges rösträtt i förhållande till hur stor den privata markens areal är i förhållande till den totala markens areal.

Ett exempel på hur det kan komma att se ut är följande. Utgångspunkten är att samebymedlemmarna på marken ovanför odlingsgränsen i lappmarkerna och på renbetesfjällen skall vara tillförsäkrade

hälften av rösträtten på föreningens stämma. Om privata markägare ingår måste den sammanlagda arealen av deras mark ställas i relation till den totala arealen. Det skulle kunna betyda att de privata markägarnas areal skulle kunna uppgå till exempelvis 20 % av arealen. De privata markägarna skall kunna tillerkännas rösträtt efter denna andel. Därefter skulle staten få återstående röster. I detta exempel skulle alltså de privata markägarna ha 10 % av rösträtten (20 av den hälft som faller på markägarna).

För åretruntmarkerna nedanför odlingsgränsen skulle parterna främst utgöras av skogsbolagen, samebymedlemmar och andra privata markägare. Här skulle samebymedlemmarnas jakt- och fiskerättsandel vara mindre än hälften. Samebymedlemmarna skall här vara tillförsäkrade en fjärdedel av rösträtten. I övrigt fördelas röstetalen efter areal.

Enligt lagen om viltvårdsområden skall även den som på grund av upplåtelse har rätt att under minst ett år jaga på en fastighet som ingår i viltvårdsområdet på begäran antas som medlem under upplåtelsestiden i föreningen. Denne får dock även en begränsad rösträtt.

Motsvarande gäller även i lag om fiskevårdsområden.

Jag föreslår inte motsvarande möjlighet inom samverkansområdena. Skälet för detta är som framgått tidigare av avsnittet om samverkansföreningar och upplåtelse att grundkonstruktionen skiljer sig åt särskilt när det gäller upplåtelser.

I lagen om viltvårdsområden gäller att fastighetsägaren fortfarande själv upplåter sin jakträtt. Den enda inskränkning som finns är att föreningen i sina stadgar enligt 27 § lagen om viltvårdsområde får ställa upp krav på föreningens tillstånd för upplåtelse.

I samverkansområden är däremot grundtanken att ingen, varken markägare eller samebymedlemmar, i egen regi skall kunna upplåta jakt- och fiskerätt. I stället blir detta p.g.a. den delade jakt- och fiskerätten föreningens uppgift och utförs av föreningen själv eller på föreningens uppdrag av någon annan. Överläts uppgiften till någon annan utgår ändå ansvaret från föreningen.

Eftersom föreningen således antingen kommer att sköta upplåtelseerna själv eller med bibehållet ansvar överlämna denna uppgift till någon annan kommer den att stå i avtalsförhållande med dem som inte är medlemmar och till vilka jakt och fiske upplåts. Mot denna bakgrund bör nyttjanderättshavarna inte vara medlemmar i föreningen. Internt uppstår inte något sådant förhållande. Där samarbetar ju parterna om en delad, eller om man så vill gemensam, jakt- och fiskerätt och dess förvaltning.

Styrelse

Statens intressen kan vara flera och är mångfacetterade. Som markägare bör statens primära intresse vara att markområdet vårdas. Detta betyder att en god jakt- och fiskevård bedrivs och att jakt- och fiskeupplåtelser sker i lämplig omfattning och till ett korrekt pris. Det kan emellertid ibland också finnas en skillnad mellan vilt- och fiskevårdens intressen och statens samlade ansvar för naturvården. Därutöver har staten genom sina myndigheter, som markägare och som skogsägare ett särskilt ansvar både för att samebymedlemmarnas rättigheter respekteras och för att andra gruppers intressen och möjligheter till jakt och fiske bevakas.

På många håll fungerar jakten och fisket utan att alltför stora konflikter uppstår. Ändå kommer en viktig del av samverkansföreningarnas arbete att bestå i att göra avvägningar mellan olika lokala intressen, ibland också i form av konfliktlösning. Därför är den lokala kunskapen och förankringen viktig.

Nedanför odlingsgränsen skall skogssamebyarnas åretruntmarker bilda samverkansområden. Där ägs stora markområden av Sveaskog AB där staten äger samtliga aktier.

Det sammanlagda antalet ledamöter i styrelsen för en samverkansförening bör vara nio, inklusive ordföranden. Styrelsen skall på sedvanligt sätt fatta beslut för föreningens räkning beträffande verksamheten. Styrelsens sammansättning skall vara reglerad i lag. Sammansättningen skall i huvudsak spegla majoritetsförhållandena i föreningen. Föreningsstämman utser styrelsen. I styrelsen skall det finnas goda kunskaper om förhållandena inom det aktuella markområdet, bl.a. i fråga om dess ekologiska förutsättningar och dess förutsättningar för jakt och fiske.

Också ordförande bör utses av föreningsstämman (årsmötet). Denna ordning är bäst förenlig med det lokala inflytande som hela mitt förslag syftar till. Särskilda krav bör emellertid ställas på ordföranden, liksom på hur ordförandevalet förbereds och genomförs. Ordföranden skall, utöver att ha de ämnesmässiga kunskaper som gäller styrelsen i stort, vara väl lämpad att utveckla en god samverkan i föreningen och dess styrelse, liksom att – om den situationen skulle uppstå – hantera konflikter mellan olika intressen. Den ordförande som utses bör således ha ett brett förtroende inom samverkansföreningen. Ett nära samråd mellan de olika medlemsgrupperna i föreningen är mot bakgrund av vad jag nyss påpekat nödvändigt.

Därför är det rimligt att en valberedning utses av stämman inför nästkommande års ordförandeval.

Med tanke på de känsliga avgöranden som faller på den i övrigt helt partssammansatta styrelsen skulle enligt min mening ett krav på kvalificerad majoritet vid valet av ordförande gynna samverkansföreningarnas arbete. Den genomgång som gjorts i utredningsarbetet av de praktiska situationer som kan komma att uppstå på stämman talar också i denna riktning. Mitt förslag är därför att beslut om ordförande skall fattas med två tredjedels majoritet av det röstetal som representeras av på stämman närvarande medlemmar eller befullmäktigade ombud.

Om det inte skulle vara möjligt för stämman att uppfylla ett sådant majoritetskrav skall länsstyrelsen efter samråd med berörda myndigheter och organisationer utse ordförande.

Samverkansföreningens ordförande bör kunna väljas bland markägare, samebymedlemmar eller utanför dessa grupperingar. Det avgörande är den allmänna lämpligheten och det breda förtroendet bland föreningens medlemmar.

Statens markandel i fjällsamebyarna är bara i Vilhelmina Södra lägre än 75 %. Statens markandel är där 70,8 %. En överslagsberäkning ger därför resultatet att om varje fjällsameby skulle bilda ett samverkansområde skulle staten i samtliga områden utom Vilhelmina Södra ha minst tre styrelseplatser (75 % av de fyra styrelseplatser som är avsatta för markägarna är tre). Statens styrelseplatser kan aldrig bli mindre än två. En sammanslagning av flera fjällsamebyar till ett samverkansområde ändrar inte detta. Vi förordar nämligen att samverkansområden bildas genom att en eller flera fjällsamebyars betesområden tillsammans bildar ett område och att en eller flera skogssamebyar bildar ett område. Däremot bör inte samverkansområden kunna bildas med fjällsamebyar och skogssamebyar. Skälet för detta är att det skulle bli alltför komplicerat med hänsyn till att rösträtten är olika fördelad inom fjällsamebyarna och skogssamebyarna.

Detta betyder att de privata markägarna som är fysiska personer kan komma att få ett begränsat inflytande i föreningarna ovanför odlingsgränsen, eftersom statens markinnehav är dominerande. På liknande sätt kan det förhålla sig nedanför odlingsgränsen. Här är de stora skogsbolagen dominerande markägare.

Denna konsekvens bör rättas till. För markägarna innebär samverkan att de inte förlorar rätten att jaga och fiska på den egna marken, men de mister förfoganderätten över sin jakt- och fiskerätt i den meningen att samverkansföreningen övertar rätten att besluta om

upplåtelser. Vidare får föreningen möjlighet att besluta om var och när jakt och fiske får bedrivas. I gengäld kan markägarna få tillgång till jakt och fiske på stora arealer. Oavsett hur detta kommer att upplevas ser jag det som ett nödvändigt krav att även mindre markägare tillsammans med allmänningskogarna får ett inflytande i samverkansföreningarnas styrelser. Detta bör även omfatta dödsbon. Jag förordar därför ett s.k. minoritetsskydd för dessa. Det skall finnas minst en styrelserepresentant i samtliga samverkansföreningar som företräder de markägare som är fysiska personer tillsammans med allmänningskogarna och dödsbon. En förutsättning skall förstås vara att mark som ägs av fysiska personer och/eller allmänningskogor och/eller dödsbon ingår i samverkansområdet.

För att ytterligare förstärka insynen och inflytandet för det mycket stora antal markägare som äger mindre fastigheter och/eller är delägare i allmänningskogarna och/eller dödsbon kan det vara lämpligt att samverkansföreningens styrelse kalla till årliga markägarmöten för överläggningar om aktuella frågor.

Styrelseledamöterna skall nomineras till stämman. De sameby-medlemmar som skall ingå i samverkansområdet skall tillsammans lämna förslag till föreningen om de styrelseledamöter som de föreslår. Även markägarna skall lämna ett sådant förslag.

Till grund för markägarnas förslag skall det ligga en oberoende arealberäkning som utförs av länsstyrelsen. Staten skall ovanför odlingsgränsen i lappmarkerna och på renbetesfjällen föreslå så många ledamöter som motsvarar statens markandel i förhållande till samverkansområdets totala areal. Återstående ledamöter skall föreslås gemensamt av övriga markägare.

Ordförande och styrelseledamöter bör utses för en mandatperiod om två år. Val bör dock ske varje år, vartannat med val av ordförande och fyra ledamöter, vartannat år med val av övriga fyra ledamöter.

Vem skall företräda staten?

Staten kan i samverkansföreningarna i de samverkansområden som i huvudsak är belägna ovanför odlingsgränsen företräddas av endera länsstyrelserna eller Statens Fastighetsverk.

För länsstyrelserna talar den erfarenhet av att hantera statens jakt- och fiskerätt som de har. Länsstyrelserna kommer emellertid enligt mitt förslag att ha en rad viktiga myndighetsuppgifter av mer över-

gripande slag i förhållande till samverkansområden och samverkansföreningar. Länsstyrelserna skall besluta om indelningen i samverkansområden och bildande av samverkansföreningar. De skall också fastställa stadgarna, utöva tillsyn över samverkansföreningarnas verksamhet samt godkänna de av föreningarna föreslagna vilt- och fiskevårdsplanerna. Vidare skall länsstyrelserna redovisa ett opartiskt underlag för fördelningen av styrelseplatser bland markägarna och utse ordförande i de fall då föreningsstämman inte lyckas uppnå den nödvändiga majoriteten. Länsstyrelserna skall följa prisutvecklingen för upplåtelser och uppmärksamma regeringen på tendenser till oskäliga prishöjningar. Slutligen skall de fatta ramlicensbeslut beträffande älgjakten (dvs. besluta om det totala antalet älgar som får skjutas inom området) samt besluta om jakttider under vissa givna förutsättningar.

Samtidigt kommer också företrädarna för staten i samverkansföreningarna att ta en mycket aktiv del i den lokala vilt- och fiskevården, liksom i jakten och fisket. Det finns en påtaglig risk för en inbördes motsättning mellan rollen som deltagare i det lokala arbetet och uppgiften att utöva tillsyn, lösa konflikter i ärenden som hänskjuts till länsstyrelsen och besluta i för samverkansföreningarna viktiga frågor. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv kan det också vara tveksamt att länsstyrelsen skall göra en bedömning av de beslut som länsstyrelsen, om än indirekt, i hög grad varit delaktig i. En renodling av myndighetsuppgiften talar mot att länsstyrelsen skall företräda staten i samverkansföreningarna.

För Statens Fastighetsverk talar att verket inte har några övergripande myndighetsuppgifter av det slag som länsstyrelserna har gentemot samverkansområdena, men också verkets ansvar för förvaltningen av statens skog ovanför odlingsgränsen. Skogsbruket är ofta ett motstående intresse till rennäringen, men det finns också från skogsbrukets synpunkt viktiga intressen att bevaka i förhållande till jakten och fisket. Fastighetsverkets ansvar är emellertid inte begränsat till enbart skogen. I samband med avvecklingen av Domänverket i och med utgången av 1993 övertog Fastighetsverket förvaltningsansvaret för domänfonden och det där bokförda statliga fastighetsinnehavet. Det bredare ansvaret framgår också av att t.ex. ersättningar för täktverksamhet betalas till Fastighetsverket. Statens fastighetsverk skall enligt regleringsbrevet för 2005 förvalta skogs- och markområden på ett för staten ekonomiskt effektivt sätt och i tillämpliga delar bedriva ett ekonomiskt skogsbruk utifrån en ekologisk grundsyn. I likhet med länsstyrelserna har Statens Fastighets-

verk en lokal organisation och erfarenheter av samverkan med samebyarna och deras medlemmar.

Mot att Fastighetsverket skall företräda staten i samverkansföreningarna talar det innehållsligt smalare ansvar som verket har vid en jämförelse med länsstyrelserna.

Statens Fastighetsverk förvaltar redan i dag jakt och fiske inom de områden som verket förvaltar utanför rennäringens åretruntmarker. Fastighetsverket har också vissa fiskerättigheter på lappmarkerna nedanför odlingsgränsen, men bör där uppträda som varje annan markägare med fiskerätt. Statens mark i stort nedanför odlingsgränsen företräds där av det helstatligt ägda Sveaskog AB, men då på andra grunder, nämligen att bolaget som markägare också har jakt- och fiskerättigheter.

Lokal förankring och kunskap

Vid flera tillfällen har jag betonat vikten av att det i samverkansföreningarnas styrelser skall finna en god lokal förankring och kunskap. Den ordförande som utses av föreningens årsmöte bör vara bosatt i den kommun eller någon av de kommuner som samverkansområdet ligger i. Också företrädaren för de mindre fastigheterna och allmänningsskogarna bör ha denna lokala förankring. Statens företrädare har likaså goda förutsättningar för att inom ramen för sin styrelse-representation bidra till den lokala förankringen. Företrädarna för samebymedlemmarna har alla en lokal förankring eftersom de hämtas från den sameby eller de samebyar som samverkansområdet omfattar.

På samma sätt bör det i samverkansföreningar nedanför odlingsgränsen eftersträvas att styrelsen i tillräcklig grad skall bestå av personer med lokal förankring. Även där är förutsättningarna för att lyckas mycket goda.

9.5 Den framtida förvaltningen: Alternativ II

9.5.1 Den framtida jakt- och fiskeförvaltningen (alternativ II)

<p>Förslag enligt alternativ II: En ny lag reglerar förvaltningen av jakt och fiske inom lappmarkerna och renbetesfjällen. På grund av skillnaderna mellan nuvarande ordning och den ordning som föreslås används inte benämningarna viltvårdsområde och fiske-</p>
--

vårdsområde utan i stället termerna samverkansområden och samverkansföreningar.

Den nya ordningen underlättas genom att möjligheter öppnas till inlösen av samisk jakt- och fiskerätt i de fall där en överenskommelse kan ingås mellan de berörda parterna.

Samebymedlemmar och markägare skall vara medlemmar i samverkansföreningen. Ortsbor som inte är markägare eller samebymedlemmar skall ges möjlighet att på olika sätt påverka utvecklingen. Ett lokalt inflytande bör även i övrigt eftersträvas i samverkansföreningen. Ett samarbete mellan samverkansföreningen och jägarnas och fiskarnas organisationer är en förutsättning för att verksamheten skall kunna fungera.

9.5.2 Innebörden i alternativ II

I avsnitt 8.3 har jag redovisat frågan om inlösen av samisk jakt- och fiskerätt inom vissa av de områden som berörs av utredningsarbetet. Alternativ II bygger på att en inlösen sker av den samiska jakt- och fiskerätten på vissa marker. Alternativ I har redovisats i avsnitt 9.4. Här redovisas skillnaderna i förhållande till alternativ I.

9.5.3 Den framtida jakt- och fiskeförvaltningen (alternativ II)

Inlösen

Alternativ II bygger på att arbetet i samverkansområdena skall underlättas genom en inlösen av viss samisk jakt- och fiskerätt. Denna tanke har aktualiserats vid flera tillfällen och från skilda håll under utredningsarbetets gång.

Samebymedlemmarnas företrädare har motsatt sig en inlösen. Detta har utvecklats i avsnitt 8.3.4.

Under utredningsarbetet har jag kunnat konstatera att flera organisationer uttalat sitt intresse för en lösning som innebär en frivillig inlösen, mot skälig ersättning, av samebymedlemmarnas jakt- och fiskerätt på den del av marken som ägs av fysiska personer. I denna riktning har bl.a. företrädare för Skogsindustrierna, LRF, allmänningsskogarna i Norrbotten och Västerbotten, Svenska jägareförbundet och Jägarnas Riksförbund uttalat sig. Allmänningsskogarna och Skogsindustrierna föreslår att även deras mark skall omfattas av möjligheten till inlösen.

Enligt min uppfattning skulle den inlösen av samebymedlemmar-
nas jakt- och fiskerätt på privatägd mark som inryms i alternativ II
på många sätt underlätta en gemensam förvaltning. Den mark jag då
syftar på är då den privata mark som ägs av fysiska personer. Den
mark som avses är sådan privat mark ovanför odlingsgränsen i lapp-
markerna och sådan privat mark på åretruntmarkerna nedanför
odlingsgränsen i lappmarkerna. Det är ju denna mark som skall om-
fattas av den gemensamma förvaltningen. (Vidare skall marken på
renbetesfjällen i och för sig också omfattas av samförvaltning, men
där finns ingen privat mark). Vinterbetesmarken kommer enligt mitt
förslag inte att förvaltas gemensamt och det saknas därför anledning
att överväga inlösen av privat mark på denna mark.

Som tidigare beskrivits är förhållandet mellan dessa privata mark-
ägare och samebymedlemmar när det gäller jakt och fiske i ofta fall
konfliktladdat. Dessa markägare accepterar i många fall inte att det
finns en delad jakt- och fiskerätt till deras mark. Samebymedlem-
marna utnyttjar inte heller sin jakt- och fiskerätt där.

Alternativ I, där jag inte föreslår någon inlösen av samisk jakt-
och fiskerätt, innebär att privata markägare skall ingå i samverkans-
området. Deras rösträtt kommer att motsvara hälften av deras areal
i förhållande till samverkansområdets totala areal. (Samebymedlem-
marna skall ha hälften av rösterna, övriga röster skall fördelas mellan
markägare efter areal). Innebörden för markägarna blir att deras in-
flytande i föreningen kan bli begränsat. De behåller sin egen jakt-
och fiskerätt på den egna marken, men förlorar däremot förfogandet
över sin jakt- och fiskerätt i den meningen att samverksföreningen
övertar beslut om upplåtelse av jakt- och fiskerätt. Vidare får före-
ningen möjlighet att bestämma var och när jakt och fiske får bedri-
vas. Förslaget har dock för dessa markägare ändå en mycket stor
fördel som framhållits vid flera av de överläggningar vi haft. Genom
bildandet av samverkansområdet kan de få de tillgång till jakt och
fiske på mycket stora områden, liksom del i intäkterna från det
samlade samverkansområdet.

För en del markägare kommer detta att upplevas som positivt. För
andra kan det dock, särskilt om de ser det faktum att samebymed-
lemmar har jakt- och fiskerätt på deras marker som orättvist eller
fel, komma att upplevas som ett ingrepp. Här kan jag som utredare
inte komma längre. En tämligen entydig juridisk expertis har redo-
visat övertygande skäl för att jakt- och fiskerätten är delad på dessa
marker. Därmed följer konsekvensen att en samverkan i form av en
gemensam förvaltning blir ofrånkomlig.

Om samebymedlemmarnas jakt- och fiskerätt i stället skulle kunna lösas in på sådan privat mark i enlighet med alternativ II skulle den gemensamma förvaltningen i hög grad kunna underlättas. Inlösenförfarandet skulle kunna utformas som en frivillig åtgärd för de parterna som önskar en sådan. Det skulle kunna vara fråga om en lagstiftning som ger samebyn och de privata markägarna möjlighet att ansöka om inlösen av samebymedlemmarnas jakt- och fiskerätt på den privata marken. Samtycke skulle krävas av motparten. Man skulle även kunna överväga en bestämmelse om att en ansökan skulle kunna beviljas utan samtycke om sökanden kan visa beaktansvärda skäl för sin begäran och motparten utan fog motsätter sig en ansökan. Förfarandet skulle i första ledet skötas av lantmätare med möjlighet till prövning i domstol.

Alternativ II innebär att de privata markägare som önskar delta i samverkansområdet ges möjlighet till det, medan de som önskar stå utanför kan göra det. Den gemensamma förvaltningen skulle då ovanför odlingsgränsen bara bestå av samebymedlemmarna, staten och de privata markägare som önskar ingå. En sådan gemensam förvaltning skulle bli lättare att hantera.

På åretruntmarkerna nedanför odlingsgränsen gäller i huvudsak samma resonemang som förts om markerna ovanför odlingsgränsen. Konflikterna mellan privata markägare och samebymedlemmar om jakt och fiske är även här starka, t.o.m. ännu starkare. Det bor många fler människor nedanför odlingsgränsen än ovanför odlingsgränsen. Samebymedlemmarnas rättigheter är här inte lika starka som ovanför odlingsgränsen av de skäl som redovisats i kapitel 7 och dessutom ännu mer ifrågasatta. Dessa markägare skulle få ett något större inflytande i samverkansföreningarna, eftersom samebymedlemmarnas rösträtt skulle vara en fjärdedel här och inte hälften. Det betyder att markägarna skulle dela på tre fjärdedelar av rösterna efter areal.

Kostnaderna för inlösen

De arealer där samebymedlemmarna i alternativ II behöver avstå sin jakt- och fiskerätt mot skälig ersättning skulle bli begränsade. Av de skäl som framgår i avsnitt 8.3 förordar jag i detta alternativ ersättning i form av pengar som skall utges av staten. Medlen bör kunna fonderas och användas för exempelvis utbildning och utvecklingsarbete för både nuvarande och framtida generationer. Eftersom det skulle

utformas som ett frivilligt förfarande är det i nuläget svårt att ens försöka uppskatta kostnaderna.

Tillsvidare vill jag bara antyda kostnaderna. Beräkningsmodellen avser bara mark som ägs av privata fysiska personer. Som nämnts föreslår såväl Skogsindustrierna som allmänningsskogarna att ett inlösenförfarande skulle stå öppet även för dem. Som underlag har vi använt de arealberäkningar som finns i bilaga 4. Som anförts skulle ett inlösenförfarande även kunna avse exempelvis allmänningarna, kanske också privata skogsbolag.

En utgångspunkt kan vara att det jaktliga värdet av mark i lappmarkerna f.n. kan uppskattas till 3,25 kronor per ha och år. Detta är beräknat utifrån jaktupplåtelser med avdrag för administrationskostnader. Jakträtt upplåts för närvarande för ca 5 kronor per ha och år. En uppskattad administrationskostnad för upplåtelse är 35 % per ha. Det finns i lappmarkerna inom åretruntmarkerna sammanlagt ca 1,4 miljoner hektar mark som ägs av privata personer. Ca 600 000 ha är belägna inom skogssamebyarnas åretruntmarker. Dessa åretruntmarker är i huvudsak belägna nedanför odlingsgränsen och återstoden i huvudsak ovanför odlingsgränsen. Jag har under 8.1. dragit den slutsatsen att samebymedlemmarnas andel av jakt- och fiskerätten på privat mark ovanför odlingsgränsen är samma som markägarens. Nedanför odlingsgränsen skulle samebymedlemmarnas andel vara mindre än markägarens.

Samebymedlemmarnas jakträtt skulle utifrån denna beräkningsmodell vara värd ca 1,3 miljoner kronor per år på mark som i huvudsak är belägen ovanför odlingsgränsen. (800 000 ha x 3,25 kronor x 0,5). Nedanför odlingsgränsen skulle motsvarande belopp vara (600 000 ha x 3,25 kr x 0,25) ca 500 000 kr. Den sammanlagda summan för jakten skulle enligt denna beräkningsmodell uppgå till ca 1,8 miljoner kr per år. Därtill skulle behöva läggas till ersättning för fiske.

Vi har dock förutsatt att ett inlösenförfarande skulle utformas som ett frivilligt förfarande. Det skulle alltså betyda att den sammanlagda kostnaden för inlösen skulle vara lägre än det nu angivna beloppet, eftersom endast en del skulle välja ett inlösenförfarande.

Utgår man från en evig avkastning som motsvarar statens kostnader för och samebyarnas intäkter från inlösen så är en sammanlagd fondering i storleksordningen 40–70 miljoner kronor nödvändig, vilket i detta sammanhang inte kan anses vara någon mycket stor summa. Den exakta storleken blir beroende av hur stor krets av markägare som ges möjlighet att mot ersättning lösa in sin jakt- och fiskerätt, hur stor andel av dem som beslutar sig för att göra det

samt beräkningen av värdesäkring och avkastning. Jag har i den här beräkningen utgått från en avkastning på 5 procent, varav 2 procent antas täcka värdesäkringen, dvs. inflationens storlek.

9.6 Är en tvingande lagstiftning om samverkan förenlig med grundlagen?

Min bedömning: Såväl alternativ I som alternativ II innebär en tvingande samverkan. Det finns starka skäl för att bilda samverkansområden för jakt och fisk. Därtill är den samverkan jag föreslår snarare en naturlig följd av den delade rätten än en inskränkning. Med hänsyn till detta anser jag att en tvingande lagstiftning i detta fall är väl förenlig med kraven i regeringsformen och Europakonventionens regler för egendomsskydd.

Den nuvarande lagen om viltvårdsområde bygger på frivillighet. Denna frivillighet är emellertid inte fullständig. Ett viltvårdsområde kan bildas mot enstaka markägares vilja. För detta fordras minst 4/5 av markägarna, representerande minst 4/5 av arealen, skall ha sagt ja.

Inte heller för fiskevårdsområden är frivilligheten fullständig, även om kraven för bildandet är annorlunda utformade än för viltvårdsområden. Ett fiskevårdsområde får inte bildas om ägarna av det fiske som det är fråga om mera allmänt motsätter sig bildandet och har beaktansvärda skäl för det. Detta gäller dock inte om behovet av fiskevårdsområdets bildande är synnerligen angeläget.

Det kan givetvis finnas skäl som talar för frivillighet även i de samverkansområden som jag nu föreslår. Dessa områden har emellertid en så speciell karaktär – juridiskt, historiskt och geografiskt – att de behöver regleras på annat sätt än viltvårdsområdena. Målen kan sannolikt inte uppnås på frivillig grund. Jag föreslår därför en lagstiftning som innebär att samverkansområden bildas på all mark som har en delad jakt- och fiskerätt. Undantag skall endast gälla för vinterbetesmarken. Länsstyrelsen skall på samma sätt som för viltvårdsområden besluta om bildandet av samverkansområdet. Den skall vidare pröva och fastställa stadgar för samverkansföreningen.

Mina förslag innebär att innehavare av jakt- och fiskerätt på all åretruntmark tvingas till en samverkan. Detta kan ses som ett ingrepp i den enskildes rätt. De som har jakt- och fiskerätt är markägarna och samebymedlemmarna. Markägarna är förutom staten

och Sveaskog AB även privata fysiska personer. Vidare berörs även andra juridiska personer, t.ex. andra skogsbolag och Svenska kyrkan.

Markägarnas jakt- och fiskerätt grundas på äganderätten. Enligt 2 kap 18 § regeringsformen gäller att ingen medborgare behöver tåla att det allmänna inskränker användningen av mark utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Paragrafen är i sin helhet citerad under 8.3.

Även sameby medlemmars jakt- och fiskerätt är grundlagsskyddad, eftersom den är en del av renskötselrätten. Som redovisats i kapitel 3 har Högsta Domstolen i skattefjällsmålet framhållit att renskötselrätten på samma sätt som äganderätten är skyddad mot tvångsfoganden utan ersättning enligt 2 kap. 18 §.

Innebörden är att det sätt på vilket de som har jakt- och fiskerätt använder marken för dessa syften bara får inskränkas för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Som ytterligare skydd för dem som har rätt till jakt och fiske finns Europakonventionens bestämmelser. Den innehåller bl.a. bestämmelser om egendomsskydd. Skyddet innebär att det måste finnas en proportionalitet mellan det enskilda och allmänna intresset.

Regeringen har i samband med att den föreslog en ny lag om viltvårdsområden tagit ställning till dessa skyddsbestämmelser i samband med den då aktuella lagstiftningen (prop. 1999/2000:73). Lagen om viltvårdsområden innebär som huvudregel att två eller flera marker kan sammanföras till ett viltvårdsområde om det främjar vården av de viltarter som samordningen avser, är lämpligt med hänsyn till områdets belägenhet och omfattning och medges av en majoritet av fastighetsägarna inom området (majoriteten skall utgöra minst fyra femtedelar av antalet fastighetsägare och dessa skall äga minst fyra femtedelar av viltvårdsområdets areal). Lagstiftningen är mer utförligt beskriven under 3.3.4.

Regeringen fann att vården av älg-, kronhjort-, dovhjort-, rådjurs-, vildsvins-, björn-, järv-, lo- och vargstammarna var ett angeläget allmänt intresse som kunde motivera en tvångssammanslutning. Däremot ansåg regeringen att vården av småviltstammarna inte utgjorde ett tillräckligt skäl.

Miljö- och jordbruksutskottet gjorde dock en annan bedömning och fann att även behovet av att samordna jakten på småvilt var ett sådant angeläget allmänt intresse och att tvångsbildning därför kunde ske för samordning av allt vilt (1999/2000:MJU17 s. 13–14). Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.

Den lagstiftning om tvingande samverkansområden som jag föreslår är i jämförelse med lagen om viltvårdsområde mer ingripande. Jag föreslår att det skall vara obligatoriskt med samverkansområden, medan lagen om viltvårdsområde kräver ett majoritetskrav från de berörda.

Samtidigt menar jag att skälen för att bilda samverkansområden är ännu tyngre än i de viltvårdsområden som kan bildas med hjälp av nuvarande lagstiftning. Ett krav om samverkan kan i lappmarkerna och på renbetesfjällen endast i begränsad utsträckning betraktas som en inskränkning. Ingen av parterna har ensamrätt till jakt och fiske i det berörda området utan all jakt- och fiskerätt är delad. Därmed framstår kravet om en samverkan snarast som en naturlig följd av den delade rätten och inte som en inskränkning.

På samma sätt som i viltvårdsområden är samverkan här angelägen för att vårda viltet och för att vidta fiskevårdsåtgärder. Till detta kommer att en samverkan är viktig för att undvika de problem som den delade jakträtten kan medföra. Som tidigare anförts orsakar den delade jakträtten konflikter och säkerhetsproblem.

En viktig aspekt är också att lagstiftningen i sin helhet medför mycket stora fördelar för de berörda. Inte minst gäller detta de privata markägarna som får tillgång till fri jakt och fritt fiske inom mycket stora områden.

Sammantaget menar jag att en tvingande lagstiftning om samverkan om jakt och fiske i detta område är väl förenlig med kraven i regeringsformen och Europakonventionen.

9.7 Val av alternativ

Mitt förslag: Jag förordar, i vart fall i det läge där diskussionen för närvarande befinner sig, alternativ I, dvs. en lösning som inte innebär någon inlösen av samisk jakt- och fiskerätt. Mitt skäl är främst att man från samiskt håll så tydligt motsatt sig denna lösning. Med tanke på den förenkling som en inlösen av en begränsad del av den samiska jakt- och fiskerätten skulle innebära för den framtida jakt- och fiskeförvaltningen förordar jag dock fortsatta samtal, internt inom de berörda organisationerna och mellan de berörda parterna. Statens medverkan i sådana samtal får bedömas om de kommer till stånd.

Om samebymedlemmarnas jakt- och fiskerätt skulle lösas ut från den privata marken skulle det innebära att de direkta kostnaderna för detta eller ansvaret för ersättningsåtgärder skulle falla på staten. Det fordrar att man från statens sida ser effekterna av en inlösen som så positiva att kostnaden för statsverket är befogad. En annan form för inlösen skulle vara att erbjuda samebymedlemmarna jakt- och fiskerätt på annan mark som kompensation för den jakt- och fiskerätt som man avstått från.

Jag är inte beredd att i det diskussionsläge som råder för närvarande att föreslå en inlösen. Som tidigare anförts skulle en förutsättning för ett förslag visserligen vara att samebymedlemmarna skulle bli väl kompenserade för åtgärden och att lösningen skulle accepteras av dem själva. I dag finns som redan framgått i avsnitt 8.3.4 hos flertalet av företrädarna för de samiska organ som varit representerande i utredningen, dvs. Sametinget och Svenska Samernas Riksförbund (SSR), en avvisande hållning gentemot förslaget om inlösen av samisk jakt- och fiskerätt på mark som ägs av enskilda fysiska personer.

Jag har visserligen tidigare påpekat att jag inte ser några övertygande juridiska skäl för den samiska oron för att en inlösen av jakt- och fiskerätten skulle kunna bli prejudicerande och senare användas för att lösa in också renbetesmark. Jag kan bättre förstå de politiska och historiska skäl som gör en inlösen svår att acceptera. Rätten till mark och vatten är en av de avgörande principfrågorna för samerna som urfolk. Jag har därför också förståelse för om det finns behov av en längre, djupare och öppen diskussion än vad som varit möjligt att föra under slutfasen av den tid vår utredning arbetat. Mot den här bakgrunden lägger jag alltså inte fram något förslag om inlösen.

Med tanke på den förenkling som en inlösen av viss samisk jakt- och fiskerätt skulle innebära för den framtida jakt- och fiskeförvaltningen förordar jag dock fortsatta samtal, internt inom de berörda organisationerna och mellan de berörda parterna. Under utredningsarbetet har jag kunnat konstatera att flera organisationer uttalat sitt intresse för en lösning som innebär en frivillig inlösen, mot skälig ersättning, av rättigheter som i dag finns hos samebymedlemmarna. I vilken mån staten bör delta i sådana samtal, utöver i rollen som markägare, får bedömas om samtal av detta slag kommer till stånd.

9.8 Konsekvenser för reformen om småviltsjakt och handredskapsfiske

Mitt förslag: Det har inte ingått i mitt uppdrag att ta upp riksdagens beslut om småviltsjakt och handredskapsfiske på statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen (den ordning som gäller sedan 1993) till prövning. Därmed kvarstår skyldigheten att upplåta jakt- och fiskerätt till svenska medborgare och möjligheten att upplåta denna rätt till andra oförändrad, med de möjligheter och begränsningar som finns i dag.

Den enda förändring jag föreslår är att denna skyldighet inte längre skall vara statens ansvar utan enligt lag falla på samverkansföreningarna.

För statens mark ovanför odlingsgränsen i lappmarkerna och på renbetesfjällen gäller sedan 1993 att staten skall upplåta rätt till småviltsjakt och handredskapsfiske till den som är fast bosatt i Sverige under förutsättning att någon olägenhet av betydelse inte uppkommer för rennäringen, inte utgör ett besvärande intrång i sameby medlemmarnas rätt till jakt och fiske och jakten eller fisket inte inverkar menligt på miljön, turismen eller andra intressen. Av Jordbruksverkets föreskrifter följer att det är möjligt att avlysa vissa områden till skydd för rennäringen.

Reformen från 1993 benämns oftast den fria fjälljakten eller det fria fjällfisket. Benämningarna är missvisande eftersom lagen, även om den innebär att småviltsjakt och handredskapsfiske skall upplåtas, ställer långtgående krav för att jakten och fisket skall kunna upplåtas.

Redan i dag är ett av problemen med lagstiftningen också att den ger utrymme för skönsmässiga bedömningar. Skyldigheten att bedöma i vilken utsträckning och på vilket sätt småviltsjakten och handredskapsfiske kan upplåtas har lagstiftaren överlåtit åt länsstyrelserna att bedöma. Tillämpning av de olika länsstyrelserna har också i hög grad varierat.

Mina direktiv har inte innehållit något uppdrag att pröva det sakliga innehållet i riksdagens beslut i denna fråga. Småviltsjakten och handredskapsfisket påverkas därför bara i organisatoriskt hänseende genom samverkansområdenas och samverkansföreningarnas tillkomst. Skyldigheten att upplåta skall inte längre vara statens ansvar utan skall falla på den samverkansförening som jag föreslagit tidigare. Även om jag sett brister i den lagstiftning som nu gäller avstår jag från att lägga

fram förslag om förändringar för att inte skapa någon oro i denna fråga.

Skyldigheten gäller enbart på den statliga marken ovanför odlingsgränsen i lappmarkerna och på renbetesfjällen. Det skulle betyda att skyldigheten i de fall privata markägare ingår i samverkansföreningen inte gäller på den av dem ägda marken. Om de önskar upplåta jakt- och fiskerättigheter på sin mark kommer dock samverkansföreningens styrelse att svara för även dessa upplåtelser.

Det måste skapas garantier för att inte också samverkansföreningarnas tillämpning av lagstiftningen framöver kommer att variera i alltför stor utsträckning. Det finns också farhågor för att samverkansföreningarna skulle försöka att begränsa småviltsjakten. Skälet skulle vara att föreningarna skulle prioritera älgjakten. Likaså finns en rädsla för att markägare och samebymedlemmar, som ju är de som har jakt- och fiskerätt, kommer att besluta om oskäliga prishöjningar.

Mitt förslag har flera garantier för en fortsatt tillgänglighet av småviltsjakt och handredskapsfiske. Länsstyrelserna kommer att utöva tillsyn över föreningarna. Samverkansföreningarna skall till länsstyrelserna lämna en plan av vilken det framgår i vilken omfattning jakt och fiske skall upplåtas inom samverkansområdet. Länsstyrelsen får bara fastställa planen om den ger möjlighet även för andra än medlemmar att jaga och fiska. Länsstyrelsen skall också följa prisutvecklingen för upplåtelser och uppmärksamma regeringen på eventuella risker för oskäligen priser. Arbetsfördelningen mellan länsstyrelserna och samverkansföreningarna utvecklas noggrannare i kapitel 10.

En av det föreslagna utvecklingsrådets (avsnitt 10.2) viktigare uppgifter kommer också att vara att stödja föreningarna i arbetet med att finna en fungerande praxis. Detta bör också innebära att rådet följer och diskuterar prisutvecklingen bl.a. beträffande småvilt och handredskapsfiske.

9.9 Särskilt om vinterbetesmark

Min bedömning: Det är ett problem att ett stort antal samebymedlemmar känner sig förhindrade att nyttja sina grundlags-skyddade rättigheter till jakt och fiske också på vinterbetesmarken ovanför lappmarksgränsen. Att de har denna rätt har inte ifrågasatts av någon av de juridiska experter som deltagit i utredningsarbetet. Eftersom denna fråga handlar om tillämpning och efterlevnad av gällande lagstiftning lägger jag dock inte fram

något förslag. Jag konstaterar att det lämpligaste är att frågan diskuteras lokalt och att länsstyrelserna följer utvecklingen och tar nödvändiga initiativ.

Vinterbetesmarken i dess helhet utgörs av mycket stora områden i lappmarkerna nedanför odlingsgränsen. Ägarbilderna är splittrade. Många fysiska personer äger mindre markområden. Att försöka föra in dessa marker tillsammans med övriga marker i en samverkan är inte ändamålsenligt.

Samtidigt är det givetvis oacceptabelt om många samebymedlemmar upplever sig förhindrade att utöva sin rätt till jakt och fiske på vinterbetesmarkerna. Skälet till att de inte begär att få jaga inom dessa områden är att långtifrån alla markägare accepterar samebymedlemmarnas rätt.

En möjlig förklaring till att frågan inte kunnat klaras ut på ett tillfredställande sätt är ett uttalande i regeringens proposition 1986/87:58 om licensjakt. Som framgått av avsnitt 3.3 redogörs i propositionen för hur den delade jakträtten skall anpassas till licensjakt för älg. För vinterbetesmarken anfördes följande på s. 48:

Jag har förutsatt att fjällsamebyarna liksom hittills kommer att bedriva all älgjakt ovanför odlingsgränsen. Det finns emellertid inte något principiellt hinder mot att även nedanför odlingsgränsen tillämpa den förordade ordningen med 'dubbelregistrering' av licensområden. Skulle en sådan jakt bli aktuell bör den tas upp till diskussion och övervägande i varje enskilt fall.

Enligt min uppfattning står detta uttalande inte i överensstämmelse med det förhållandet att samebymedlemmarna har en grundlagsskyddad jakt- och fiskerätt på vinterbetesmarkerna ovanför lappmarksgränsen i deras helhet under tiden 1 oktober–31 april. Eftersom det finns en jakträtt borde även vinterbetesmarken ingå i samebymedlemmarnas licensområde utan att detta skulle behöva övervägas i varje enskilt fall.

Det är angeläget att det skapas bättre förutsättningar för att samebymedlemmarna skall kunna få del av sina grundlagsskyddade rättigheter även inom vinterbetesområdena ovanför lappmarksgränsen.

Om detta sker leder detta dock samtidigt till att dubbelregistreringen av älgjaktionsområden kommer att bestå i vinterbetesmarken. Som tidigare påpekats finns det ett starkt stöd för uppfattningen att dubbelregistreringen är olämplig genom de problem den skapar.

Jag har som redan framgått av avsnitt 8.3 noga övervägt om det skulle vara möjligt att lösa in samebymedlemmarnas jakt- och fiskerätt ovanför lappmarksgränsen. Med hänsyn till de invändningar som framförts ser jag även beträffande denna mark en inlösen som olämplig.

Ett särskilt ansvar för att finna konkreta lösningar faller på de större markägarna eftersom de rimligen också har de största möjligheterna att finna sådana lösningar. Bland de större markägarna finns bl.a. de stora skogsbolagen SCA, MoDo och Sveaskog AB. Viss mark ägs även nedanför odlingsgränsen av Statens Fastighetsverk. Det bör också ligga i t.ex. kommunernas och Svenska kyrkans intresse och särskilda ansvar att som fastighetsägare bidra till lösningar.

Om markägarna inte medverkar så har samebymedlemmarna redan med nuvarande lagstiftning möjlighet att begära att länsstyrelsen registrerar även vinterbetesmarken som ett licensområde för samebymedlemmarna med dubbelregistrering som följd. Om de frivilliga åtgärderna inte ger resultat kan ytterligare lagstiftningsåtgärder för vinterbetesmarken övervägas. Slutligen kan även ett inflytande för samebymedlemmarna via befintliga eller framtida viltvårds- och fiskevårdsområdesföreningar övervägas. Detta fordrar i så fall lagstiftning. Denna skulle kunna utformas så att samebymedlemmarna hade möjlighet, men inte skyldighet, att ingå i dessa föreningar. Inte heller detta föreslår jag emellertid nu.

Ingen av de lösningar som jag nu nämnt skulle skapa den samverkan och det samförstånd som bör eftersträvas. En lösning som bygger lokala samtal, som i sin tur bygger på de lokala förhållandena, är att föredra.

Länsstyrelserna bör ges uppdraget att följa utvecklingen i denna fråga och ta nödvändiga initiativ.

10 Organisatoriska, ekonomiska konsekvenser och genomförande

I detta kapitel finns i avsnitt 10.1 en genomgång av hur arbetsuppgifterna föreslås fördelade mellan samverkansföreningarna och länsstyrelserna. I avsnitt 10.2 föreslås inrättandet av ett utvecklingsråd för jakt och fiske i fjällområdet. I avsnitt 10.3 redovisas de ekonomiska konsekvenserna av mitt förslag om den förändrade förvaltningen. Under 10.4 redovisas övriga ekonomiska konsekvenser. I avsnitt 10.5 finns några kommentarer beträffande genomförandet, förutsatt att betänkandet leder till några beslut.

10.1 Ansvarsfördelningen mellan samverkansföreningarna och länsstyrelserna

Mitt förslag: Ansvarsfördelningen mellan samverkansföreningarna och länsstyrelserna skall spegla att det är fråga om en lokal förvaltning. Föreningarna skall därför svara för det direkta beslutsfattandet i fråga om den lokala jakt- och fiskeutövningen.

Länsstyrelsen skall se till att föreningarna kommer till stånd och vara ett tillsyns- och stödorgan för dem. De skall efter förslag från samverkansföreningarna fastställa vilt- och fiskevårdsplaner för samverkansområdena.

10.1.1 Den principiella ansvarsfördelningen

Ansvaret för att det finns en tillräcklig samlad bas av kunskaper och erfarenheter i länet till gagn för både länsstyrelsernas egna och samverkansföreningarnas beslut kan inte falla på någon annan än länsstyrelsen. Att svara för denna kunskapsbank är till mycket stora delar en myndighetsuppgift som faller inom bl.a. länsstyrelsernas naturvårdsarbete.

Även om den praktiska förvaltningen av jakten och fisket lyfts av länsstyrelserna bör vissa uppgifter ligga kvar.

Det som enligt mitt förslag blir samverkansföreningens uppgift är det direkta beslutsfattandet om lokal vilt- och fiskevård, jakt och fiske. Det skall dock finnas en möjlighet för förvaltningsdomstolarna att överpröva besluten.

I en för länsstyrelserna i Jämtlands, Norrbottens och Västerbottens län gemensam promemoria har företrädare för länsstyrelserna redovisat en positiv syn på lokala anpassningar av jakt- och fiskeförvaltningen. "Många frågor kan bäst hanteras lokalt, samtidigt som en utlokalisering ger en bättre legitimitet för hela förvaltningssystemet", konstaterar man. Man pekar också på att man redan eftersträvar ett ökat lokalt inflytande både för ortsbor och för samebyar inom de ramar som nuvarande lagstiftning ger. Försöksverksamhet pågår i flera län.

Vid länsstyrelserna i Jämtlands-, Västerbottens- och Norrbottens län finns särskilda rennäringsdelegationer. Delegationerna arbetar med frågor som berör markförvaltning ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen samt rennäringsfrågor inom hela länet. Rennäringsdelegationerna avgör frågor inom de av styrelsen fastställda ansvarsområdena. Delegationerna har fått det uttryckliga uppdraget att behandla också upplåtelser av jakt och fiske. I deras uppdrag slås nämligen fast att de skall besluta om principer för upplåtelser av mark, jakt och fiske ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen samt viktigare ärenden om upplåtelser av mark, jakt och fiske ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen.

Rennäringsdelegationerna har landshövdingen som ordförande och ytterligare sex ledamöter. Tre ledamöter utses av länsstyrelsens styrelse. De tre resterande utses av länsstyrelsen efter samråd med Sametinget. Det betyder att det inom länsstyrelserna redan finns ett organ med företrädare för såväl staten som samerna. Detta organ bör därför vara väl lämpat att medverka i arbetet med att stödja och utöva tillsyn över samverkansföreningarna.

Sammantaget skulle arbetsfördelningen kunna se ut på följande sätt.

10.1.2 Uppgifter som bör falla på länsstyrelsen

Fastställande av stadgar i samråd med medlemmarna

Länsstyrelsen skall i samråd med medlemmarna i föreningen fastställa stadgar för föreningarna. Det är av vikt att stadgarna får ett principiellt innehåll. De olika parternas rättsliga och representativa genomslag måste garanteras. Det föreslagna systemet för det lokala inflytandet i denna breda form är helt ny. Länsstyrelsernas genomgång av förslagen till stadgar minskar risken för att enskilda personers rättigheter förbises, liksom för att konflikter kan uppstå i några fall och att dessa bara kan lösas hos den myndighet, enligt vårt förslag förvaltningsdomstolarna, som hanterar överklagningar.

Fastställande av plan

Samverkansföreningarna skall också till länsstyrelsen ge in en plan som skall vara styrande för föreningarnas kommande beslut om vilt- och fiskevård och hur jakt och fiske skall bedrivas bland medlemmarna. Planen skall vara översiktlig och inriktad på att ange mål för vilt- och fiskevården liksom jakten och fisket. Den skall bygga på principen att den fortlöpande förvaltningen och därmed det fortlöpande direkta beslutsfattandet skall ske i samverkansföreningen. I den skall också beskrivas på vilket sätt och i vilken omfattning jakt och fiske skall upplåtas. Länsstyrelsen skall fastställa planen under förutsättning att den är förenlig med gällande lag och med de principer som i övrigt gäller för vilt- och fiskevården. Innan det finns en fastställd plan får föreningen inte förvalta jakten och fisket.

Upplåtelser av jakt och fiske fordrar som nämnts noggranna överväganden med biologiska och ekologiska förutsättningarna som grund. Ett grundläggande mål är en långsiktig hushållning med de resurser som står till förfogande. Länsstyrelsen skall också försäkra sig om att jakten och fisket kan genomföras utan att påverka de nationella miljömålen negativt. I de fall verksamhet bedrivs inom skyddade områden skall planerna visa hur reservatssyftena tryggas. Genom att planerna är offentliga möjliggörs en granskning av dem såväl enskilt som samlat.

Principen om översiktlighet och undvikande av detaljreglering i vilt- och fiskevårdsplanerna är också nödvändig med hänsyn till det ansvar som åvilar markägarna genom annan lagstiftning, t.ex. den allmänna miljölagstiftningen, skogsvårdslagstiftningen samt rennäringss-

lagen och jakt- och fiskelagstiftningen. Denna lagstiftning gäller givetvis inom samverkansområdena.

Vid länsstyrelsens behandling av samverkansföreningarnas förslag till vilt- och fiskevårdsplaner är det också nödvändigt att ta hänsyn till den näringsverksamhet utöver rennäringen som pågår inom det stora område som berörs av samverkansområdena.

De planer som föreslås av samverkansföreningarna och fastställs av länsstyrelserna måste också ta hänsyn till de skillnader som finns inom lappmarkerna och på renbetesfjällen. Sådana skillnader finns mellan bl.a. marken ovanför och nedanför odlingsgränsen, statligt och privat ägd mark samt vitt skilda naturtyper från kalfjället till skogslandet. Samverkansområdena kommer också att bli betydligt fler och till sin sammanlagda yta avsevärt mer omfattande ovanför odlingsgränsen än nedanför.

Under det förberedelsearbete som är nödvändigt inför en reform av den storleksordning och innebörd som den jag föreslår är det viktigt att länsstyrelserna tillsammans med lokala och regionala intressenter lägger en grund för ett så enkelt och okomplicerat arbete som möjligt. De vilt- och fiskevårdsplaner som jag föreslår skall inte vara betungande utan snarare kunna fungera som hjälpmedel, på gränsen till samrådsdokument, för såväl samverkansföreningarnas praktiska arbete som länsstyrelsernas stöd- och tillsynsverksamhet. Planerna skall vara ett redskap för att undvika problem som annars skulle ha kunnat uppstå under den tid den upprättade planen gäller. Man bör också minnas att det för varje länsstyrelse inte gäller mer än 3–5 vilt- och fiskevårdsplaner, dessutom sannolikt efter en tid spridda över flera år.

Rambeslut för älgtilldelning

I vart fall inledningsvis bör länsstyrelserna utfärda en licens för vart och ett av samverkansområdena. Licensen baseras som i dag på regionala inventeringar och senare fördelning över älgproduktiva marker. Älgstammen har generellt en regional struktur med en stor andel av populationen som genomför omfattande vandringar. Ramlicensbeslut bör därför fattas regionalt av länsstyrelserna. Det skogliga intresset bör tillförsäkras ett inflytande i detta arbete även fortsättningsvis.

På sikt bör samverkansområden kunna utgöra älgskötselområden. Det kommer att innebära att föreningarna då själva kan bestämma om älgavskjutningens storlek.

Tillsyns- och stödorgan

En viktig uppgift för länsstyrelserna blir att främja lagenliga och enhetliga tillämpningar i samverkansområdena. Detta arbete kommer att vara särskilt betydelsefullt vid tillkomsten av det nya systemet. Konsekvenserna för såväl ortsbefolkningen som övriga jägare och sportfiskare bör spela en viktig roll för länsstyrelsernas tillsynsverksamhet.

Länsstyrelserna skall på ett översiktligt sätt följa prisutvecklingen för jakt- och fiskerättsupplåtelser. På sikt kan man räkna med att det visserligen kommer att skapas ett bredare utbud av älgjakt än i dag, men också att det kommer att bli en ökad efterfrågan och därmed ett utökat tryck mot områden med goda jakt- och fiskemöjligheter. Det kan då finnas en risk för att dagens tillämpning, som innebär upplåtelse till i första hand ortsbors och till priser som inte är marknadsmässiga, också utsätts för ett krav på förändringar. Avvägningen mellan lokala önskemål om att den resurs som jakt och fiske utgör också skall bidra till den ekonomiska utvecklingen för enskilda och företag kommer då att behöva vägas mot samma ortsbors, liksom andra jägares och sportfiskares, möjlighet att jaga och fiska till priser som inte utestänger dem från detta.

Det finns också en tydligt uttryckt oro för att ett ökat intresse från såväl den internationella som den inhemska marknaden kan leda till att jakt- och fiskepriserna drivs i höjden. Reglerna i reformen från 1993 förutsätts gälla även i det nya systemet. För att detta i realiteten skall vara fallet bör ortsborna, liksom andra jägare och fiskare, ha tillgång till småviltsjakt, sportfiske och husbehovsfiske till skäliga priser. Här har länsstyrelserna en utomordentligt viktig roll. De skall följa prisutvecklingen och tidigt fästa regeringens uppmärksamhet på oroande tendenser i denna utveckling.

Skogsindustrierna anser att det bör vara en fri och marknadsmässig prissättning i fråga om jakt och fiske så länge en sådan inte leder till skador för någon annan rättsinnehavare. I princip innebär mitt förslag detta. En viss statlig kontroll över prisutvecklingen är emellertid ingen nyhet. I dag beslutar länsstyrelserna om priserna för småviltsjakten. Mitt förslag skulle snarare öka friheten genom att priserna sätts lokalt och länsstyrelsens uppgift i stället blir en annan, nämligen att följa prisutvecklingen, att särskilt bevaka att utvecklingen på statens mark ovanför odlingsgränsen (bl.a. med hänsyn tagen till intentionerna bakom den reform som trädde i kraft 1993 för småviltsjakt och handredskapsfiske) samt att tidigt upp-

märksamma regeringen på tendenser till en prisutveckling som innebär ett hot mot intentionerna i jakt- och fiskepolitiken.

Länsstyrelserna bör också verka för att omotiverade olikheter vid upplåtelse av jakt och fiske fasas ut.

Administrativ service

Hos länsstyrelserna kommer det även efter en förändring av det slag som jag föreslagit att finnas kompetens i såväl sakfrågorna (jakt, fiske och naturvård) som i administrativa frågor (juridik, IT, ekonomi, ärendehantering). Länsstyrelserna bör ta initiativ till överläggningar med samverkansföreningarnas styrelser för att undersöka vilka samordningsvinster som kan göras. Vid sådana överläggningar kan man också allmänt diskutera på vilka sätt länsstyrelserna kan stödja samverkansföreningarna.

Övergripande uppföljning

Länsstyrelserna har det övergripande regionala ansvaret för att naturresurser nyttjas uthålligt. För att följa jaktens och fiskets inverkan på såväl biologisk mångfald som vilt- och fiskeresursen och människors levnadsvillkor behövs uppföljning på både lokal och regional nivå. I rapporten om uthålligt nyttjande av jakt- och fiskeresurserna inom renskötselområdet, som ingår i *Vem får jaga och fiska? Historia, folkrätt och miljö* (SOU 2005:79), framhålls att en plan för uppföljning av jaktens och fiskets ekologiska konsekvenser bör utarbetas av varje länsstyrelse, samt att gemensamma övervakningsrutiner och informationsutbyte mellan länsstyrelser krävs för att få en övergripande bild av tillgången på vilt och fisk samt omfattningen av beskattningen. Detta arbete bör göras i samarbete med befintlig forskning. Länsstyrelsens regionala uppföljning bör vidare även i fortsättningen avse miljömål, vilt- och fiskeresursens regionala fördelning (exempelvis via jakt- och fiskestatistik), effekter av regionala skillnader i regeltillämpning etc. Länsstyrelserna har för detta arbete både egen kunskap och erfarenhet och ett etablerat samarbete med forskning och andra berörda myndigheter. Insamlandet av basuppgifter kan med fördel utföras lokalt.

Samordna förslag om styrelseledamöter och utse ordförande i föreningar ovanför odlingsgränsen

Länsstyrelsen skall utse en ordförande för samverkansföreningen i de fall samverkansföreningarna vid sin föreningsstämma (årsmöte) inte lyckas uppnå den erforderliga majoriteten för någon av kandidaterna. Ordföranden bör vara väl lämpad att utveckla en god samverkan i föreningen och dess styrelse, liksom att – om den situationen skulle uppstå – hantera konflikter mellan olika intressen. Många avvägningar är dessutom svåra även om de inte leder till en konflikt. Av bl.a. dessa skäl skall länsstyrelsen samråda med intressenterna, bl.a. Sametinget och företrädare för markägarna, inför sitt beslut om ordförande.

Länsstyrelsen skall även bistå föreningarna med att skapa en grund för förslagen till styrelseledamöter genom att göra arealberäkningar.

10.1.3 Uppgifter som bör falla på samverkansföreningarna

Utarbetande av förslag till stadgar

Det är viktigt att det lokala regelverket också utformas utifrån de lokala kunskaperna och erfarenheterna. Detta skapar delaktighet och bidrar till systemets legitimitet. Lika viktigt är att det lokala regelverket kan utarbetas i samverkan mellan de olika intressen som är representerade i samverkansföreningen.

Utarbetande av förslag till plan

- Älgjakt

Idag fördelar länsstyrelsen samtliga älgar ned på jaktlagsnivå. Med det föreslagna systemet fördelar samverkansföreningarna samtliga älgar inom området. Förutom antal älgar skall föreningarna besluta om jakttagare, eventuell fördelning av älgar för upplåtelsejakt m.m. Vidare måste föreningen ta ställning till frågorna om områdesjakt, gemensamhetsjakt och uppdelningsjakt.

Under förutsättning att vars och ens minimirätt inte kränks är det för de berörda parternas inflytande viktigt att den slutliga fördelningen av älgjakten sker lokalt. I detta avseende kan de lokala intressena välja modell. System med delning i jakttid och jägarkategori kan

blandas med mer strikt geografisk fördelning av älgjakten mellan de olika jägarkategorierna eller något annat.

Det finns väsentliga skillnader mellan de olika länen som bör få ett genomslag även fortsättningsvis. På renbetesfjällen finns ingen privatmark. I Västerbotten är inblandningen av privatmark ca 30 % ovanför odlingsgränsen. Norrbotten präglas av mycket hög andel statlig mark. Det finns till skillnad från småviltsjakten ingen skyldighet att upplåta älgjakt. Upplåtelse av älgjakt på statens mark har däremot en lång tradition. Införandet av ett nytt system för förvaltningen av dessa marker avser inte att ändra på detta förhållande.

Uppföljning

Samverkansföreningarnas uppföljning bör ha sin utgångspunkt i de lokala planerna och också syfta till att utveckla dessa planer. Exempelvis bör avskjutningsstatistik och uppgifter om viltskador m.fl. faktauppgifter sammanställas, bearbetas och utvärderas.

Andra viktiga frågor att följa upp är hur administrationen fungerar, hur verksamheten påverkat boende, markägare, samebymedlemmar, övriga jägare och sportfiskare etc. Det är betydelsefullt att så mycket som möjligt av uppföljningarna sker lokalt, dels för det lokala engagemanget och dels för att de lokala kunskaperna då kan tas bättre till vara.

Viltvård

En stor del av arbetet med viltvård sker redan idag lokalt. Inte sällan kommer också initiativen från den lokala nivån. Viltvården består ofta av små åtgärder som utförs av många händer på många platser (t.ex. i form av fällfångst, skydds jakt, anläggande av viltvatten och viltåkrar). Inflytande över det lokala viltvårdarbetet hör därigenom hemma i samverkansföreningarna.

Bevakning

Bevakning sker i dag med ett stort inslag av lokalt engagemang. Jakt- och fisketillsyningsmän tas som regel ur lokalbefolkningen. De riktade bevakningsuppdragen (tillslag) har nästan alltid sin upprinnelse i iakttagelser på plats. Vissa bevakningsinsatser kan dock med fördel

samordnas regionalt och förankras hos länsstyrelsen. Bevakningsinsatser då misstanke finns om grova brott mot jakt- och fiskelagstiftningen kan dock vara svåra att hantera för lokala tillsynsmän. Hur sådana situationer bör hanteras bör diskuteras mellan länsstyrelse, polis och samverkansföreningar för att en väl fungerande ansvarsfördelning gemensamt skall kunna byggas upp.

- **Småviltsjakt**

Det är rimligt att den geografiska fördelningen av jakten hanteras fullt ut av samverkansföreningarna. I dag går regleringen/fördelningen ut på skydda och undanta vissa områden från jakt. Det är områden som är särskilt störningskänsliga med hänsyn till i första hand renskötseln och naturvården. Med samma utgångspunkt bör man från ett lokalt perspektiv på ett bättre sätt kunna styra jägare i känsliga områden med olika typer av områdesindelningar. Indelningen kan ge allt från områden med "fri" jakt till mer reglerade områden. Allt bygger på hög lokal kännedom om olika intressens behov.

Praktisk administration

Information om och administration av jakten kräver stora resurser. För största möjliga kostnadseffektivitet krävs en samlad hantering, sannolikt för hela fjällområdet. Länsstyrelserna har idag egna webbaserade system för information (jaktområden, kortförsäljningsställen, jakttryck, regelsystem, etc.) och är på väg att utveckla gemensamma webbaserade system för jaktkortsförsäljning, viltrapportering och uppföljning. Hur länsstyrelser och samverkansområden skall kunna samordna sina verksamheter på effektivast möjliga sätt bör tas upp till diskussion vid de överläggningar mellan länsstyrelserna och samverkansområdena som jag tidigare föreslagit.

Avlysningar

Avlysning av småviltsjakt till skydd för rennäringen bör i framtiden bli mindre angelägna, eftersom det finns en möjlighet att lokalt fördela jakten geografiskt på ett sätt som i stor utsträckning kommer att gagna rennäringen. Besluten om avlysning som i dag fattas av

länsstyrelserna är ibland kontroversiella. Från samebyhåll påstås ofta att de avlysta områdena inte är tillräckligt stora. Från jägare görs å andra sidan gällande att stora områden avlyses i onödan. Samverkansföreningarna skall fortsättningsvis kunna avstå från att upplåta jakt och fiske om det behövs för att skydda rennäringen. Detta kommer att förkorta handläggningstiden, vilket i sammanhanget är en stor fördel.

Upplåtelse av småviltsjakt på statlig och privat mark

Småviltsjaktreformen från 1993 avser upplåtelse av statens mark. Reformen skall gälla som tidigare. Den enda förändringen utgör det förhållande att det är samverkansföreningarna och inte länsstyrelserna som skall upplåta småviltsjakten.

Viltvård

Till viltvården hör exempelvis uppföljning av viltrapportering och inte minst inventeringar. Ett lokalt engagemang i viltvårdsarbete i samverkan med länsstyrelsen är sannolikt långsiktigt till gagn för viltet. Se i övrigt vad som påpekas i denna fråga under punkten älgjakt.

Bevakning

Samma synpunkter som förts fram beträffande älgjakten gäller även småviltsjakten.

Uppföljning

Under uppbyggnaden av den nya beslutsordningen för småviltsjakten är det av stor vikt att det också lokalt sker täta uppföljningar i samverkan med länsstyrelsen. Se vidare vad som nämns om uppföljning under punkten älgjakt.

- **Fiske**

Generella påpekanden som gäller såväl jakt som fiske har redovisats inledningsvis.

Upplåtelse

I dag finns i huvudsak fyra former av upplåtelse av fiske. Det är husbehovsfiske (nät) till ortsbor, upplåtelse av sportfiske till allmänheten, begränsade upplåtelser av i första hand flugfiske i kvoterade vatten samt förmedlingsupplåtelse genom vissa entreprenörer. Reformen från 1993 skall ligga fast. Det innebär att samverkansföreningarna måste bygga in regler för att möjliggöra upplåtelser till allmänheten på samma sätt som när det gäller småviltsjakten, eftersom det i dagsläget inte finns någon lokalt utbredd ambition att upplåta fiske till allmänheten på det sätt som reformen syftade till.

Fiskevård

Idag bedrivs fiskevården med betydande insatser från länsstyrelserna. Det handlar i första hand om ett systematiskt arbete med inventeringar av fiskevattnen. Fortsättningsvis bör detta arbete till större del skötas lokalt men i samverkan med länsstyrelserna.

Bevakning

Samma synpunkter som förts fram beträffande älgjakten gäller även fisket.

Uppföljning

Särskilt under uppbyggnaden av det nya systemet för handredskapsfiske är det av stor vikt att det också lokalt sker täta uppföljningar. Detta ger möjlighet till snabba korrigeringar. Uppföljningar av den egna verksamheten ger legitimitet åt förändringsarbetet och skapar delaktighet.

10.2 Utvecklingsråd för jakt och fiske i fjällregionen

Mitt förslag: Som ett stöd till den framtida förvaltningen av vilt- och fiskeresurserna i fjällområdet bör det bildas ett utvecklingsråd för jakt och fiske i denna region. Det bör bestå av företrädare för staten, markägarna i övrigt, samerna, naturvården samt jägare och fiskare i övrigt.

Jag föreslår att det som ett stöd för den framtida förvaltningen av vilt- och fiskeresurserna i fjällområdet bör bildas ett utvecklingsråd för jakt och fiske i denna region.

Rådet bör – utan att bli en ny, separat myndighet – inrättas i starkast möjliga former så att det ges förutsättningar att i kraft av sin sammansättning och den samverkan som sker inom rådets ram bli en inflytelserik aktör. Dess främsta uppgifter bör vara att

- följa jaktens och fiskets utveckling i fjällregionen,
- följa hur gällande lagstiftning och föreskrifter följs,
- genom utredningsarbete, forskning och försöksverksamhet utveckla praktiska former för lokal samförvaltning inom jakt och fiske,
- stimulera och skapa incitament en sådan samverkan,
- vara ett forum förändringsarbete, konflikt- och problemhantering.

Rådet bör spela en central roll vid genomförandet av de nya regler som blir följden av ett eventuellt framtida riksdagsbeslut. Inte minst är det viktigt att lägga fram förslag beträffande principer för jaktens och fiskets regionala fördelning mellan olika delar av fjällområdet.

Rådet bör också ges möjlighet att verka för en större samordning i fråga om de beslut som fattas på regional nivå. Rådet bör exempelvis kunna ge råd för jakt och fiske i fjällen och samla parterna till regelbundna överläggningar. En viktig uppgift i ett tidigt skede bör bli att se över och samordna länens hantering av jakttider för utländska jägare som vill delta i småviltsjakt.

En grundläggande fråga för utvecklingsrådet blir att följa och utvärdera jaktens och fiskets påverkan på miljön i fjällområdet. I detta sammanhang aktualiseras det åtgärdsprogram som sammanfattats i betänkandet *Vem får jaga och fiska? Historia, folkrätt och miljö* (SOU 2005:79).

Rådet bör aktivt arbeta för att bildandet av samverkansområden går så smidigt som möjligt. Även andra samverkansformer skulle

kunna prövas i rådets arbete. Rådet skulle t.ex. kunna ta initiativ till försöksverksamhet med sådana samverkansformer och då också svara för utvärderingen av dessa försök. För att vinna acceptans för nya samverkansformer har det ett stort värde att de berörda parterna gemensamt kan följa hela processen från idé till utvärdering.

En angelägen fråga för rådet är att skaffa sig en samlad bild av upplåtelser av jakt- och fiskerätt, liksom av prisutvecklingen beträffande dessa upplåtelser.

Rådet bör bestå av företrädare för länsstyrelserna, det av staten bedrivna skogsbruket, andra markägare än staten, samiska organisationer, det frivilliga naturvårdsarbetet samt jägarnas och sportfiskarnas organisationer i övrigt. Det sammanlagda antalet ledamöter i rådet bör inte överstiga elva. Ordförande bör utses av regeringen.

Redovisningen av länsstyrelsernas respektive samverkansföreningarnas uppgifter i föregående avsnitt (10.1) har även i övrigt pekat på en rad viktiga diskussionspunkter för ett utvecklingsråd: formerna för vilt- och fiskevårdsplanerna, problem som hänger samman med bevakning, formerna för uppföljning, samverkan över såväl länens som samverkansområdenas gränser (inte minst beträffande älgjakten) och informationsarbetet kring jakt och fiske.

Förslaget om ett utvecklingsråd har fått ett brett stöd bland utredningens experter. Rådet bör komma till oberoende av hur mina förslag i övrigt hanteras.

10.3 Den förändrade förvaltningen och ekonomin

I detta avsnitt lämnar jag förslag till hur intäkterna och kostnaderna för den framtida förvaltningen skall fördelas. Under 10.3.1 redovisar jag den nuvarande förvaltningens intäkter och kostnader. Av 10.3.2 följer förändringen.

10.3.1 Den nuvarande förvaltningens intäkter och kostnader

Av rennäringslagens 32–34 §§ följer att jakt- och fiskerätt på statens mark ovanför odlingsgränsen i lappmarkerna och på renbetesfjällen får upplåtas mot en avgift, om inte särskilda skäl för avgiftsfrihet finns. Det är länsstyrelserna i Norrbottens län, Västerbottens län och Jämtlands län som sköter upplåtelseerna. Enligt rennäringsförordningen skall småviltsjakt och handredskapsfiske på denna mark

under vissa förutsättningar upplåtas till den som är fast bosatt i Sverige.

Länsstyrelsen upplåter även mark mot avgifter på samma sätt som jakt- och fiskerätten. Denna redovisning avser endast jakt- och fiskerätten.

Avgifterna för upplåtelse av jakt och fiske tillfaller till hälften Samefonden och till hälften berörd sameby. Länsstyrelsen får vid upplåtelsen förutom denna avgift ta ut en egen avgift för administration, åtgärder för fiskevård och viltvård samt fiskebevakning och jaktbevakning. Länsstyrelsens egen avgift får uppgå till högst femtio procent av den avgift som skall gå till Samefonden/samebyn.

Länsstyrelsen bestämmer priserna för jakten. Dessa varierar mellan länen. Exempelvis kostar ett dagskort för småviltsjakt i Västerbotten 300 kronor, i Norrbotten 150 kronor och i Jämtland 200 kronor. För Jämtlands del gäller dock att ett dagkort inom Tåssåsens sameby kostar 300 kronor.

Norrbotten

I Norrbottens län uppgick intäkterna för år 2004 för jakt- och fiskeupplåtelse inklusive länsstyrelsens administrationspåslag till sammanlagt 6 515 313 kronor. Av dessa avsåg 3 267 028 kronor småviltsjakt, 2 110 660 kronor fiske och 1 137 625 kronor älgjakt. I beloppet för älgjakt ingår även upplåtelse för björnjakt om högst ca 30 000 kronor.

Av beloppet 6 515 313 kronor förbehöll sig länsstyrelsen 2 171 770 kronor för administration, bevakning och viltvård/fiskevård. Det återstående beloppet fördelades mellan Samefonden och de berörda samebyarna.

Det innebär att Samefonden fick 2 171 770 kronor och de 20 samebyarna samma summa. Genomsnittligt uppbar därmed varje sameby 108 588 kronor. Som en kommentar kan nämnas att genomsnittssiffran inte ger en helt korrekt bild. Många byar har små intrång och därmed små intäkter, medan huvuddelen av intrången och därmed ersättningen hamnar på ett fåtal byar. Vidare varierar intäkterna mellan åren.

Av de 2 171 770 kronor som länsstyrelsen förbehöll sig användes 1 468 000 kronor för jakt och 703 553 kronor för fiske. Jaktmedlen fördelade sig med 664 000 kronor för administration, 115 000 kro-

nor för bevakning och 171 000 kronor för viltvård. Överskottet blev därmed 518 000 kronor. Fiskemedlen fördelade sig med 506 282 kronor för administration och 139 830 för fisketillsyn samt 270 448 kronor för fiskevård. Detta gav ett underskott om 213 008 kronor. Det sammanlagda överskottet skulle därmed vara 304 992 kronor. Den sammanlagda kostnaden för administration var 1 170 282 kronor. Av detta belopp avsåg 532 162 kronor provision till återförsäljare. Tryckning av kort och kartor skulle avse 225 000 kronor. Annonsering skulle ta 98 223 kronor i anspråk. Vidare kostnader för administration var lön om ca 100 000 kronor, resor ca 60 000 kronor, datasupport 7000 kronor, avskrivning programvara 31 000 kronor samt övrigt om 56 000 kronor.

Från länsstyrelsens sida har framförts att det egentligen inte är fråga om ett överskott. Utöver inkomsterna från jakt- och fiskeupplåtelseerna använder länsstyrelserna sig även av sina ramanslag för att kunna hantera jakt- och fiskefrågorna. I Norrbotten finns det sammanlagt två tjänster som avser administrationen. Därutöver avser en tjänst rennäringslagen. Lönekostnaden täcks av ramanslaget.

Jämtland

I Jämtland uppgick de totala intäkterna av avgifterna för jakt och fiske inklusive länsstyrelsens administrationspåslag för år 2004 till 4 200 000 kronor. 2 570 000 kronor avsåg småviltsjakt, 1 440 000 kronor fisket och 190 000 kronor älgjakt. Av dessa förbehöll sig länsstyrelsen 1 400 000 kronor. Återstående fördelades mellan samebyarna och Samefonden. Samefonden fick därmed 1 400 000 kronor och samebyarna tillsammans lika mycket. Det innebar att de elva samebyarna i Jämtlands län genomsnitt fick ca 127 000 kronor vardera. Länsstyrelsen avsatte 155 000 kronor till viltvård- och fiskevård, 355 000 kronor till bevakning och 820 000 avsåg administration. Av administrationskostnaden var 460 000 kronor provision till kortförsäljare. 70 000 kronor var ett överskott.

Västerbotten

I Västerbottens län uppgick intäkterna för jakt och fiske inklusive länsstyrelsens administrationspåslag för år 2004 till 5 850 000 kronor. Av detta belopp avsåg småviltsjakten 3 450 000 kronor, fiske

1 650 000 kronor och älg 750 000 kronor. Länsstyrelsen förbehöll sig 1 950 000 kronor. Samma belopp tillföll såväl Samefonden som samebyarna. Det innebär att de sex samebyarna i genomsnitt fick 325 000 kronor vardera. Länsstyrelsen använde sitt belopp på följande sätt: Vilt- och fiskevård 230 000 kronor, bevakning 450 000 kronor och administration om 1 070 000 kronor. Av kostnaden för administration utgjorde 550 000 kronor provision till kortförsäljare. 200 000 kronor utgjorde ett överskott. Även här har från länsstyrelsens sida har påpekats att det inte är ett egentligt överskott, eftersom länsstyrelsen i Västerbotten har 2,5 heltidstjänster som arbetar med dessa frågor. Utöver överskottet används länsstyrelsens ramanslag för att täcka dessa lönekostnader.

Sammanställt framgår fördelningen av tabell på nästa sida.

Fördelning inkomster för jakt och fiskeupplåtelser.

Specifikation	Jämtland	Västerbotten	Norrbottn
Inkomst småviltsjakt	2.570.000	3.450.000	3.267.028
Inkomst älgjakt	190.000	750.000	1.137.625
Inkomst fiske	1.440.000	1.650.000	2.110.660
Inkomst totalt	4.200.000	5.850.000	6.515.313
Till samefond och sameby respektive.	1.400.000	1.950.000	2.171.770
Inkomst/sameby	127.000	325.000	108.588
Länsstyrelsens inkomst	1.400.000	1.950.000	2.171.770
Länsstyrelsens utgifter			
Administration (tryckning, distribution kort och broschyrer, hemsidor, provision kortförsäljare, renhållning m.m.)	820.000	1.070.000	1.170.282
Specifikation provision kortförsäljare.	460.000	550.000	532.162
Vilt- och fiskevård	155.000	230.000	441.442
Bevakning	355.000	450.000	254.830
Tot. Utgifter	1.330.000	1.750.000	1.866.778
Överskott	70.000	200.000	304.992
Därutöver; tjänster på länsstyrelsens ramanslag	ca 2,5	ca 2,5	ca 2

Sammantaget innebär det nuvarande systemet att såväl intäkterna som kostnaderna är strikt reglerade. När det gäller intäkterna är en tredjedel öronmärkta för samebyarna, en tredjedel öronmärkta för Samefonden och en tredjedel får användas av länsstyrelsen för administration, vilt- och fiskevård samt bevakning.

10.3.2 Förändringen

Mitt förslag: Jag föreslår att samverkansföreningarna får förfoga över intäkterna från jakt- och fiskeupplåtelseerna. Medlen skall användas för administration, viltvård och bevakning. Överskottet skall i de föreningar som i huvudsak är belägna ovanför odlings-

gränsen i lappmarkerna och på renbetesfjällen tillfalla de berörda samebyarna med hälften. Återstoden skall fördelas mellan markägarna efter areal. I de föreningar som i huvudsak är belägna nedanför odlingsgränsen skall 25 % av överskottet tillfalla de berörda samebyarna och återstoden fördelas mellan markägarna efter areal. Statens andel skall fonderas i Samefonden.

Mitt förslag innebär att det är föreningarna som skall samförvalta jakt- och fiskerätten. En naturlig följd av detta är att föreningarna även fritt får förfoga över de intäkter som jakt- och fiskeupplåtelseger. Samtidigt blir det även föreningarna som får ansvara för kostnaderna för administration, vilt- och fiskevård samt bevakning. På detta sätt jämföras föreningarna med vad som gäller för markägare som i egen regi förvaltar sin jakt- och fiskerätt.

Länsstyrelsernas uppgifter i framtiden kommer att vara att utöva tillsyn över föreningar samt att på olika sätt bistå dem. Dessa uppgifter är av sådan art att det är naturligt att länsstyrelsens ramanslag täcker kostnaderna för dessa uppgifter. Som framgår av rapporten om uthålligt nyttjande av jakt- och fiskeresurserna (SOU 2005:79) krävs redan idag en ökad övervakning av vilt och fisk samt ökat informationsutbyte mellan länsstyrelserna för att säkra ett uthålligt nyttjande av resurserna. Om samverkansföreningarna leder till att vilt- och fiskeresurserna utnyttjas mer och marginalen runt en uthållig beskattningsnivå därmed blir mindre kommer behovet av inventering och övervakning att vara än större än idag. För att finansiera detta krävs att ramanslaget ökar eller att medel avsatta för miljöövervakning eller från Viltvårdsfonden används.

Detta innebär en stor förändring mot vad som gäller i dag. I dag är som framgått en tredjedel av intäkterna öronmärkta för berörd sameby, en tredjedel för Samefonden och en tredjedel får användas av länsstyrelsen för administration, vilt- och fiskevård samt bevakning.

Vi föreslår för framtiden att föreningens överskott skall med hälften respektive 25 % tillfalla berörd sameby. Andelen motsvarar röstandelen och är därför en logisk effekt av denna. Dessa andelsberäkningar är grundade på vår bedömning av jakt- och fiskerättsandelar som vi redovisat i kapitel 8. Återstoden skall fördelas mellan markägarna.

Det innebär att samebyn framöver inte kommer att vara garanterade samma intäkter som i dag. I gengäld ges föreningen frihet att i ökad utsträckning själv bestämma över sina intäkter. Föreningen

kommer exempelvis att kunna påverka intäkterna genom exempelvis viltvårds- och fiskevårdsåtgärder. Effekten är en nödvändig del av att samebymedlemmarna själva blir delaktiga i förvaltningen.

Samefonden kommer i framtiden inte att få del av några intäkter, eftersom Samefonden inte är medlem i föreningen. För att kompensera detta föreslår vi att statens andel skall överföras till Samefonden.

Även de privata markägarna blir en del av detta system. I dag förvaltar de privata markägarna själva sin jakt- och fiskerätt. Det innebär att de uppbär ersättningen för jakt- och fiskeupplåtelser i sin helhet på den egna marken. Nu kommer de i stället att ingå i samverkansområden. Deras del av överskottet kommer att motsvara deras markandel i förhållande till den totala arealen med avdrag från samebymedlemmarnas del. För många markägare kommer detta säkert att upplevas som orättvist, särskilt om ersättningen framöver blir mindre än i dag. Det skall dock noteras att dagens system egentligen inte är logiskt. Det är inte i sig förenligt med den delade jakt- och fiskerätten på privat mark att de privata markägarna i dag uppbär hela ersättningen av jakt- och fiskerättsupplåtelser på sin mark. Det skall vidare betonas att de privata markägarna i framtiden komma att få del av överskottet från jakt- och fiskerättsupplåtelser inom stora områden, inom hela samverkansområdet.

Nedan följer en mer detaljerad analys.

Intäkterna

Intäkterna påverkas av omfattningen av upplåtelseerna och av priset. I dag är det länsstyrelsen som bestämmer omfattningen och priserna. I framtiden kommer detta att vara föreningens uppgifter. Det skulle kunna betyda att intäkterna skulle kunna öka eller minska beroende på föreningarnas beslut om detta.

När det gäller frågan om den framtida omfattningen av jakt- och fiskeupplåtelser kommer det att finnas ramar för föreningens beslut. En sådan är att det i framtiden kommer att finnas en skyldighet för föreningarna att upplåta småviltsjakten och handredskapsfisket under samma förutsättningar som gäller i dag. Även länsstyrelsen skall genom sin tillsyn se till att andra än medlemmarna får jaga och fiska. Därtill kommer att utvecklingsrådet kommer att verka för att föreningarna tillämpar lagstiftningen på ett enhetligt sätt. Jag har vidare tidigare dragit den slutsatsen att en framtida samverkan

kommer att innebära att upplåtelseerna av jakt och fiske kommer att öka. En slutsats är därmed att omfattningen av jakt- och fiskeupplåtelseerna kommer att öka. Det är svårt att uppskatta i vilken utsträckning.

Staten kommer att ha ett stort inflytande i föreningarna ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen. Ett av statens intressen är att värna om ortsbornas och andras möjligheter att jaga och fiska. Det skulle betyda att priserna för jakt och fiske inte bör kunna höjas på något drastiskt sätt. Även länsstyrelsen skall genom sin tillsyn kunna följa och påverka prisutvecklingen. Det måste också beaktas att det kommer att vara ett mycket större antal huvudmän som upplåter jakt och fiske, vilket möjligen skulle kunna leda till en konkurrens mellan olika samverkansområden. Det skulle kunna hålla nere priserna.

En slutsats av det som sagts här är att priserna inte kan förväntas öka i alltför stor utsträckning.

Sammantaget är det sannolikt att intäkterna kommer att öka i huvudsak på grund av att upplåtelseerna ökar.

Utgifterna

Delar av det arbete som i dag utförs av avlönade tjänstemän i länsstyrelsen skulle i framtiden i stor utsträckning utföras av föreningarna. Samtidigt skulle länsstyrelserna på olika sätt utgöra ett stöd för föreningarna och utöva tillsyn. Jakt- och fiskeförvaltningen skulle i grunden skötas av ett tiotal samverkansföreningar i stället för av tre länsstyrelser.

Föreningarnas arbete förväntas i en betydande utsträckning i likhet med vilt- och fiskevårdsområden och annan lokal samverkan skötas på ideell basis. Medlemmarna i samverkansföreningarna förvaltar sina egna rättigheter och har som nämnts en tradition präglad av frivilliga insatser. En välskött förvaltning gagnar alltså dem själva. Det kan leda till större resurser för vilt- och fiskevård eller till en större ekonomisk avkastning för medlemmarna.

Som framgått kan länsstyrelsernas nuvarande utgifter delas upp i tre delar. En del är vilt- och fiskevård, en annan är bevakning och den tredje är administration. Varje länsstyrelse har i dag runt en miljon kronor i administrationskostnader per år. Detta motsvarar ca en femtedel av de totala intäkterna. Ungefär hälften av administrationskostnaden avser provision till kortförsäljare. Denna post skulle inte

behöva förändras, eftersom föreningen även fortsättningsvis skulle kunna använda samma system med kortförsäljning.

Därmed skulle det återstå ca en halv miljon kronor för varje län för administration. Om en oförändrad administrationskostnad skulle eftersträvas skulle varje förening förfoga över ca 150 000 kronor för sin administration. Föreningarnas administrationskostnader kommer i huvudsak att avse beslutsprocessen. Vi tänker oss att kortförsäljningen liksom hittills sköts av återförsäljare med provision. Själva tryckningen av korten bör länsstyrelserna kunna hantera. Vad som utgör ett rimligt belopp för föreningarnas beslutsprocess är svårt att uppskatta. Vi har som nämnts förutsatt att föreningarnas arbete kommer att vila på frivillig grund. Kostnaden för styrelsearbetet kommer sannolikt att bli högre än de 150 000 kronor som nämnts.

En slutsats är att administrationskostnaderna kommer att öka, men inte med några mycket stora summor. Många av de uppgifter som blir kvar hos länsstyrelserna är av sådan karaktär att de bör ses som en del av deras allmänna myndighetsansvar.

Ekonomiska konsekvenser

Administrationskostnaderna kommer att öka och att därmed kostnaderna för förvaltningen med vårt förslag. Detta kan kompenseras med att även inkomsterna för upplåtelseerna kan öka.

I dag är 2/3 av inkomsterna öronmärkta för samebyarna och Samefonden. I det framtida förslaget är syftet att föreningarna själva skall bestämma över hur medlen skall hanteras. Det finns i dag en enighet om att den offentligt finansierade vilt- och fiskevården är undermålig. Som framgått avsattes i hela området för 2004 endast 826 442 kronor för vilt- och fiskevård. Om dessa insatser ökas kan det i sin tur komma att innebära att upplåtelseerna och därmed inkomsterna kommer att öka.

En sammantagen slutsats är att om kostnaderna ökar utan att detta kompenseras med ökade inkomster så kommer samebyarnas och Samefondens inkomster att minska. Detta sker även på kort sikt om vilt- och fiskevårdsåtgärderna ökas. Om fjällsamebyarnas och Samefondens inkomster minskar kompenseras det dock i sin tur av att vårt förslag innebär att även skogssamebyarna skall få del av jakt- och fiskeinkomsterna. Detta saknar de helt i dag. 25 % av överskotten i samverkansföreningarna nedanför odlingsgränsen i lappmarkerna skall tillfalla skogssamebyarna.

10.4 Övriga ekonomiska konsekvenser

Under 10.3 har jag redovisat de ekonomiska konsekvenser som mitt förslag om den ändrade förvaltningen medför. I övrigt medför mitt förslag marginella ekonomiska konsekvenser. Mitt förslag om ett utvecklingsråd medför enligt min bedömning endast ökade kostnader i form av arvoden och övriga sammanträdeskostnader. I övrigt har jag inte lämnat något förslag med ekonomiska konsekvenser.

10.5 Genomförande

Min bedömning: Om den fortsatta behandlingen av mina förslag leder till ett riksdagsbeslut så bör den nya lagstiftningen kunna träda i kraft den 1 januari 2008.

Med tanke på de rättsliga bedömningarnas svårighetsgrad bör ett offentligt seminarium genomföras till ledning för remissinstanser, media och allmänhet.

Remissbehandling och genomförande

Det är inte min uppgift att bedöma vad som kan följa på remissbehandlingen av utredningen. Om den leder till en proposition som ger förutsättningar för ett riksdagsbeslut under våren 2007 så är det emellertid möjligt att den nya lagstiftningen kan träda i kraft den 1 januari 2008.

Under genomförandet föreslår jag att en arbetsgrupp tillsätts av Jordbruksdepartementet för att dels behandla sådana enskildheter som inte tagits upp av utredningen, dels bistå departementet vid reformens genomförande. I arbetsgruppen bör finnas företrädare för Sametinget samt berörda länsstyrelser och organisationer.

I genomgången av länsstyrelsernas respektive samverkansområdenas arbetsuppgifter (avsnitt 10.1) finns ett stort antal praktiska frågor som skulle kunna diskuteras i arbetsgruppen.

Möjligheten till försöksverksamhet

Det förslag som jag lägger fram innebär omfattande förändringar av jakten inom lappmarkerna i Västerbotten och Norrbotten och på renbetesfjällen i Jämtland. En möjlighet som kan övervägas är att

inleda reformarbetet med en försöksverksamhet, omfattande t.ex. tre samverkansområden ovanför odlingsgränsen (ett vardera i Jämtland, Västerbotten och Norrbotten) och ett samverkansområde nedanför odlingsgränsen. En sådan försöksverksamhet skulle alltså omfatta såväl fjällsamebyar som skogssamebyar.

Försöksverksamhet som ett led i en större reform användes vid övergången från en älgjakt som nästan enbart bestod av allmän jakt, dvs. en rätt att under en viss tid skjuta obegränsat antal älgar, till en reglerad (senare samordnad) älgjakt.

1967 påbörjades försök med reglerad älgjakt i Kronobergs och Västmanlands län. Den utvidgades senare till delar av Norrbottens län.

1975 beslutade riksdagen att införa en femårig försöksverksamhet med samordnad älgjakt. Den inleddes 1976 och 1977. Större områden registrerades som licensområden, mindre områden fick en generell årlig tilldelning om ett vuxet djur och en kalv. Jakttiden för licensområdena skiftade från 30 till 120 dagar. Jakttiden för den som hade generell tilldelning var 2–5 dagar. De båda försöksformerna – reglerad jakt och samordnad jakt – bedrevs parallellt. Undantagna från försöksverksamheten var renbetesfjällen, området ovanför odlingsgränsen och Malå sameby i Västerbottens län samt området ovanför lappmarksgränsen i Norrbottens län. Där fick allmän jakt bedrivas, även om huvuddelen av älgjakten ändå bedrevs som licensjakt. Tre jaktformer fungerade alltså parallellt med varandra.

Försöksverksamheten utvärderades. Nyheterna togs emot relativt väl. Den positiva attityden förstärktes ju längre försöken pågick. På grundval av denna utvärdering infördes den nuvarande formen för älgjakt, en jaktform som bygger på en tilldelning som motsvarar markernas produktionsförmåga och som gynnar en samverkan mellan jägarna. Förberedelsearbetet i fråga om älg tilldelning sköts i hög grad på lokal nivå. Delar av den nuvarande älgjakten har behandlats tidigare i det här betänkandet.

Med det perspektiv som tiden gett framstår försöksverksamheten vid införandet av en ny och mer samordnad älgjakt som framgångsrik.

11 Mitt förslag – en sammanfattande kommentar

Min bedömning: En rad förslag läggs fram med ett gott stöd bland sakkunniga och experter i utredningen. Det gäller t.ex.

- att de biologiska och ekologiska förutsättningarna utgör en grund för alla bedömningar;
- att jakt- och fiskerätten är delad mellan markägare och samebymedlemmar;
- att det finns en väl belagd samisk rätt till jakt och fiske;
- att en gemensam förvaltning i form av samverkansområden (med samverkansföreningar) är en bra samverkansform;
- att rätten att upplåta jakt och fiske skall hanteras i denna för markägare och samebymedlemmar gemensamma förvaltning;
- att länsstyrelsernas ansvar bör omfatta övergripande frågor, främst stöd och tillsyn;
- att det bör inrättas ett utvecklingsråd för jakt och fiske i fjällområdet.

Skilda uppfattningar råder om hur markägarnas och samebymedlemmarnas rättigheter förhåller sig till varandra i fråga om styrka.

Oberoende av detta är experterna från Skogsindustrierna och Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) samt Sametingets majoritet och Svenska Samernas Riksförbund (SSR) – dvs. företrädarna för dem som innehar jakt- och fiskerätt – positiva till den gemensamma förvaltning som föreslås. Det är också Jägarnas Riksförbunds, Sportfiskarnas och WWF:s experter. Företrädare för länsstyrelserna har konstaterat att många frågor bäst kan hanteras lokalt och att en utlokalisering ger bättre legitimitet för hela förvaltningssystemet. Statens Fastighetsverk är också positivt.

Utredningsarbetet har varit komplicerat och i många delar svårt. Det är angeläget att sist i detta betänkande göra en summering. På många håll har jag kunnat se ett gott samarbete kring jakten och fisket,

men jag har ändå kunnat uppleva hur det på alltför många håll har funnits starka motsättningar. Dessa har främst gällt jakten. Jag har därför ägnat mycket tid åt samtal och sammanträden med en rad intressenter, lokalt, regionalt och centralt.

Till svårigheterna hör att det inte bara är tolkningen av lag och urminnes hävd som skiljer sig starkt mellan olika parter – jag skulle vilja påstå att den allmänna rättsuppfattning som alltid är viktig i ett demokratiskt samhälle också skiljer sig starkt mellan olika befolkningsgrupper. Olika rättsuppfattningar, var och en ”allmän” inom den egna gruppen, kolliderar nästan bokstavligen med varandra. Övertygelsen är stark om att den egna uppfattningen är den från juridisk synpunkt korrekta. På samma sätt skiljer sig olika uppfattningar om och tolkningar av historien från varandra.

Vad jag inte har utrett

Min uppgift har inte varit att utreda hur jakt- och fiskerätten *bör* fördelas mellan samebymedlemmar och markägare. Uppgiften har varit att så långt det är möjligt beskriva hur den *är* fördelad. Med detta som startpunkt har jag lagt fram ett förslag om hur en samverkan bör utformas för att undvika de problem som är förknippade med det rättsläge som bygger på nuvarande lagstiftning. Den som anser att den samiska jakt- och fiskerätten skulle vara större eller mindre än vad jag föreslår, eller att markägarrätten skulle vara större eller mindre, får antingen hävda att min tolkning av det nu gällande rättsläget är felaktig eller föreslå att riksdagen skall göra lagändringar som förändrar rättsläget. Det senare har jag inte haft i uppdrag att föreslå.

Jag har inte heller utrett vem som äger marken, t.ex. ovanför odlingsgränsen. Regeringens direktiv har utgått från att det som i betänkandet betecknas som statens mark ovanför odlingsgränsen ägs av staten. Det har också jag haft att utgå från.

Jag har vidare inte utrett om andra samer än samebymedlemmar bör ha samma rätt till jakt och fiske som samebymedlemmarna har. Det har legat utanför mina direktiv.

Jag har slutligen inte utrett det grundläggande innehållet i de regler för småviltsjakt och handredskapsfiske som sedan 1993 gäller på statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen. Det har legat utanför mina direktiv att föreslå förändringar av sådant slag.

Vad jag har utrett

Uppgifterna har i korthet varit följande:

- Att så långt det är möjligt klarlägga grunderna för och omfattningen av samebymedlemmars och markägares rätt till jakt och fiske inom lappmarkerna och på renbetesfjällen. Jag har efter samråd med en rad experter försökt klarlägga detta och har gett ett svar i kapitlen 7 och 8.
- Att utvärdera hur den s.k. dubbelregistreringen av älgjaktsområden tillämpats inom lappmarkerna och på renbetesfjällen samt vid behov föreslå ändringar för att älgjakten skall kunna bedrivas på ett bättre sätt än i dag. Detta sätt skall enligt direktiven främja säkerhet och samverkan. Jag har i kapitlen 9 och 10 föreslagit en form av samverkan som kan svara mot dessa behov.
- Att överväga åtgärder som kan förbättra samarbetet om jakten och fisket mellan markägare, samebymedlemmar och dem som har nyttjanderätt. Den form för samverkan som jag föreslagit har sin betoning på dem som har jakt- och fiskerätt, men bör kunna ge även företrädare för dem som har nyttjanderätt möjligheter att göra sin röst hörd.
- Att se vilka hinder som kan behöva undanröjas för att statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen skall kunna omfattas av lagstiftningen om viltvårdsområden och fiskevårdsområden. Jag har konstaterat att detta inte är möjligt. I stället har jag redovisat en samverkansform som utgår från direktivens fråga, men som är bättre anpassad till de områden som omfattas av utredningen och de rättsliga regler som gäller där.
- Att överväga behovet av åtgärder som även i övrigt kan underlätta en samförvaltning av jakt- och fiskeresurserna inom renskötselområdet. Den samverkansform som jag föreslagit syftar just till detta.

En bred samstämmighet i en rad frågor

Trots svårigheterna har det gått att åstadkomma en bred och viktig samstämmighet kring en rad viktiga frågor. Med ”en bred samstämmighet” menar jag att den helt övervägande delen av utredningens sakkunniga och experter ställt sig bakom de förslag som lagts fram.

I fråga om samebymedlemmarnas jakt- och fiskerätt, en central del av mitt uppdrag, har det funnits ett mycket gott stöd för flera viktiga konstateranden:

- Det finns en väl belagd samisk jakt- och fiskerätt, särskilt stark på statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen.
- Jakt- och fiskerätten inom lappmarkerna i Västerbotten och Norrbotten och på renbetesfjällen i Jämtland är delad mellan markägare och samebymedlemmar.
- Samebymedlemmarna bör få hantera sin jakt- och fiskerätt på samma sätt som markägarna.

Också i fråga om behovet av samverkan har det funnits en gemensam hållning:

- Den delade jakt- och fiskerätten nödvändiggör en gemensam förvaltning. Också av andra skäl är detta förslag angeläget. Flera av de inblandade intressenterna har länge och tålmodigt hävdat att dessa frågor i högre grad än nu bör hanteras lokalt av dem som berörs. Framför allt gäller detta ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen.
- Samverkan bör regleras genom lagstiftning. Det långsiktiga målet bör vara en gemensam förvaltning av jakt och fiske, men förändringen kan ske etappvis genom att den inleds med jakten och senare kompletteras med fisket.
- Den form för samverkan som föreslås – samverkansföreningar i klart avgränsade samverkansområden – svarar mot de krav på samverkan som är ofrånkomliga genom den delade jakt- och fiskerätten.

Det finns likaså ett gott stöd för synen på ansvarsfördelningen mellan länsstyrelser och samverkansföreningar:

- Ansvarsfördelningen skall spegla att det är fråga om en lokal förvaltning. Föreningarna skall därför fatta de viktigaste besluten om den lokala jakten och fisket.
- Länsstyrelsen skall se till att föreningarna kommer till stånd och sedan spela en roll som tillsyns- och stödorgan för dem.

Företrädare för länsstyrelserna i Jämtlands, Norrbottens och Västerbottens län har som nämnts i de kontakter vi haft ställt sig positiva till lokala anpassningar av jakt- och fiskeförvaltningen. De har be-

tonat att många frågor bäst kan hanteras lokalt, samtidigt som en utlokalisering ger en bättre legitimitet för hela förvaltningssystemet.

Ett uttalat stöd finns för förslaget att det, som ett stöd till både länsstyrelsernas myndighetsutövning och samverkansföreningarnas förvaltning av vilt- och fiskeresurserna i fjällområdet, skall bildas ett utvecklingsråd för jakt och fiske.

Frågetecken kring inlösen av samiska jakt- och fiskerättigheter

Frågetecknen är fler då det gäller lämpligheten i att staten löser in den samiska jakt- och fiskerätten i vissa områden, en åtgärd som inte förekommer i mitt huvudförslag utan i ett av de alternativa förslag jag redovisar.

Förslaget, ursprungligen framfört av LRF:s expert i utredningen, har tilldragit sig ett betydande positivt intresse från markägar- och jägarhåll. Det har däremot inte vunnit stöd hos flertalet av de samiska experterna. Denna diskussion har ändå inte karakteriserats av några skarpa motsättningar. Snarast har det rått en osäkerhet om konsekvenserna av en sådan inlösen. Också bland dem som önskar en inlösen finns en tydlig tveksamhet inför en tvångsmässig sådan.

Jag har stannat för att i nuvarande diskussionsläge inte föreslå någon inlösen, men påpekar att en fortsatt diskussion och mer tid för överväganden är viktig för parterna. En inlösen är inte någon förutsättning för att mina förslag i övrigt skall kunna genomföras, men om möjligheterna för en inlösen skulle öppnas så bör den vara frivillig och ersättning bör ges i form av pengar. Den skulle då i hög grad underlätta bildandet av och arbetet i samverkansföreningar.

Delade meningar, men vilja till samverkan

Jag har kommit fram till att samebymedlemmarnas andel av jakt- och fiskerätten på den statliga marken ovanför odlingsgränsen i lappmarkerna och på renbetesfjällen är stark och minst lika stor som statens. Den *kan* också vara större. Samtidigt har jag betonat markägarnas större ansvar i markägarfrågor som inte rör jakt, fiske och rennäring men ändå påverkas av jakten och fisket. Jag har bedömt jakt- och fiskerätten ovanför odlingsgränsen som jämnt fördelad mellan markägare och samebymedlemmar.

Jag har därför också i samverkansföreningarna ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen föreslagit en lika stor rösträtt för markägarna som samebymedlemmarna och en med två tredjedels majoritet (dvs. i hög grad gemensamt) utsedd ordförande. Det ställer krav på samråd och välförankrade beslut hela vägen från val av ordförande till direkta jakt- och fiskebeslut.

Min bedömning i dessa avseenden grundas på att några av landets ledande oberoende experter inom området har gett klart uttryck för att de anser samernas jakt- och fiskerätt ovanför odlingsgränsen vara minst hälften av den samlade jakt- och fiskerätten.

På den övriga marken, dvs. nedanför odlingsgränsen, menar jag att samebymedlemmarnas andel av jakt- och fiskerätten är mindre än markägarens. Jag har föreslagit att andelen röster där skall vara en fjärdedel för samebymedlemmarna och tre fjärdedelar för markägarna.

Företrädarna för Sametingets majoritet och Svenska Samernas Riksförbund (SSR) har betonat att man som sin grunduppfattning har en samisk äganderätt till delar av lappmarkerna och renbetesfjällen och att man i vart fall vill utgå från att det finns en samisk ensamrätt till jakt och fiske på statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen. Man har alltså argumenterat för ett större inflytande för samebymedlemmarna i samverkansföreningarna än det jag föreslår.

Skogsindustrierna, som företräder de stora skogsbolag som har ett betydande markinnehav främst nedanför odlingsgränsen i Västerbotten och Norrbotten, och Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) har den grundläggande uppfattningen att markägarrätten är starkare än samebymedlemmarnas rätt även ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen och att den inte är lika stor som jag utgår från på nedanför odlingsgränsen. Man anser att markägarrätten är starkare än samebymedlemmarnas rätt. Samma uppfattning har experterna från Svenska jägareförbundet och Jägarnas Riksförbund.

Experterna från Sametingets majoritet, SSR, Skogsindustrierna och LRF utvecklar enligt överenskommelse oss emellan sina ståndpunkter i detta avseende i var sitt särskilt yttrande.

Trots skillnaderna mellan markägarnas uppfattning och den dominerande samiska uppfattningen har, då förutsättningar för en ökad samverkan öppnat sig, företrädarna för Sametingets majoritet och SSR liksom företrädarna för LRF och Skogsindustrierna ställt sig positiva till en gemensam förvaltning. Samtidigt framhåller man

att det kan finnas såväl principiella som mer praktiska aspekter som kan komma upp i samband med remissbehandlingen.

Det förslag jag lagt fram bygger på en samverkan mellan dem som innehar jakt- och fiskerätt. Det finns också enligt min mening mycket starka skäl som talar för den ordning jag föreslår. Vid en samverkan med de juridiska och ekonomiska inslag som diskuteras här är det normalt rättsinnehavarna som samverkar. Till utformningen av förslaget återkommer jag, men jag vill betona att det i första hand är ett förslag som kommit fram som ett resultat av de juridiska och andra principiella överväganden som gjorts. Min bedömning av jakt- och fiskerättens fördelning och konsekvenserna av denna bedömning vid utformningen av en samverkan står alltså enligt min uppfattning stabilt på egna ben. Att förslagen sedan av de parter som har jakt- och fiskerätt kan uppfattas som en kompromiss eller minsta gemensamma nämnare gör det inte sämre. För flera av parterna gäller också att en samverkan av det här slaget skulle kunna leda till en ytterligare samverkan senare.

De experter som företräder Sportfiskarna och WWF har i stort sett godtagit min bedömning av de rättsliga förhållandena och de konsekvenser dessa får fördelningen av ansvar och inflytande i samverkansföreningarna. Sportfiskarna har uttryckt en del farhågor beträffande fisket. Till detta återkommer jag.

Den expert som företrätt Sametingens minoritet är kritisk mot vissa förslag, men har under diskussionerna till stora delar riktat denna kritik främst mot utredningsdirektiven. Jag har t.ex. inte haft i uppdrag att behandla jakt- och fiskerätten för samer som inte är samebymedlemmar som är en huvudfråga i detta särskilda yttrande. Den expert som företräder Jägarnas Riksförbund har avgett ett särskilt yttrande som främst behandlar frågan om definitionen av utmarksbegreppet.

Svenska jägareförbundets hållning

I Svenska jägareförbundets fall har situationen blivit mer komplicerad. Jag har – trots att det innebär en avvikelse från grundprincipen att samverkan i rättighetsfrågor skall ske mellan dem som innehar den aktuella rätten – ändå fram till slutskedet av utredningsarbetet prövat en modell som skulle ge jägarnas och fiskarnas organisationer en direkt medverkan i samverkansföreningarnas arbete. Det skulle ske genom att den största markägaren, staten, skulle avstå

från delar av sin representation i samverkansföreningarnas styrelser för att där ge utrymme för två företrädare för jägarnas och sportfiskarnas organisationer i samtliga samverkansföreningar.

Jägareförbundets expert i utredningen har sett mitt förslag som en kompromiss som borde vara möjlig att acceptera också för jägarna.

Samtal med företrädare för Jägareförbundets ledning har emellertid visat att man inte var beredd att acceptera andra delar i en sådan kompromiss. Det främsta hindret var den alltför kraftiga förskjutning i markägarnas jakt- och fiskerätt till förmån för samebymedlemmar som Jägareförbundet menar att jag föreslår. Jägareförbundet har därför också en annan syn på omfattningen av samebymedlemmarnas representation i samverkansföreningarnas styrelser. Vidare har Jägareförbundet uttryckt farhågor för att den föreslagna hanteringen av småviltsjakten ovanför odlingsgränsen äventyrar denna jakt på sikt, liksom att mina förslag försvårar införandet av den älgförvaltningsmodell som förbundet tillsammans med bl.a. skogsbruket har föreslagit.

Det förslag jag lagt fram föll därför. Med tanke på att de största problemen är förknippade med jakten och att Jägareförbundet är den klart största jägarorganisationen har jag inte heller sett någon möjlighet att lägga fram ett förslag som enbart omfattas av två av organisationerna, alltså Jägarnas Riksförbund och Sportfiskarna.

Bakgrunden till Jägareförbundets inställning är som jag uppfattar saken att det finns en stark medlemsopinion – särskilt i de två nordligaste länen – som motsätter sig det man ser som ”en framflyttning av de samiska positionerna”. Man godtar en delad jakt- och fiskerätt, men anser att samebymedlemmarna är så få i förhållande till övrig befolkning att klyftan riskerar att vidgas om samebymedlemmarna ges ett ökat inflytande över jakten och fisket.

Jag har emellertid haft att utgå från vad lagstiftningen, som den ser ut i dag, säger. Den bygger inte på antalet samebymedlemmar utan från den rätt som samebymedlemmarna har genom lagstiftning och urminnes hävd. Denna rätt skulle ha varit lika stor även om samebymedlemmarna varit hälften så många eller dubbelt så många som de är i dag, förutsatt att de bedrivit renskötsel, jagat och fiskat inom samma områden.

Småviltsjakten på statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen, liksom handredskapsfisket i detta område, har jag omgett med så stora säkerheter att de farhågor som Jägareförbundet hyser enligt min mening inte är befogade. I sak har jag inte haft att utreda denna fråga. Några förslag som rör grunderna för den reform

som trädde i kraft 1993 lägger jag alltså inte fram. Det finns ingen anledning att tro att styrelseledamöterna i de föreslagna samverkansområdena inte kommer att följa den lagstiftning som ligger till grund för småviltsjakten.

Den älgförvaltningsmodell som Jägareförbundet nämner är inte framme vid ett genomförande ännu. Förslaget skall utredas inom Jordbruksdepartementet. Med de i fråga om ytan stora samverkansområden som jag föreslår bör det vara fullt möjligt att åstadkomma en ny älgförvaltning, även med den inriktning som Jägareförbundet önskar. I själva verket har de föreslagna principerna för indelning utformats med hänsyn tagen till att älgen rör sig över stora områden. De övriga parter som tillsammans med Svenska jägareförbundet ställt sig bakom förslaget till ny älgförvaltning har ställt sig positiva till mitt förslag om samverkansområden och samverkansföreningar.

Samverkansområden och samverkansföreningar

Det är mot den bakgrund jag nu tecknat som man skall se mitt förslag om den också från juridiska utgångspunkter mest korrekta lösningen, nämligen en samverkan som bygger på att det är innehavarna av jakt- och fiskerättigheter som samverkar kring förvaltningen av vilt- och fiske i samverkansområdena.

Fördelningen av röster på samverkansföreningens stämma kommer enligt mitt förslag att utgå från den vägning av jakt- och fiskerätten som jag gjort. Jag har då också som nämnts tagit hänsyn till markägarnas bredare ansvar som omfattar andra skyldigheter än de som är förknippade med rennäring, jakt och fiske.

Bland markägarna skall rösterna på samverkansföreningens årsmöte fördelas efter areal. Sannolikt leder detta till att styrelseplatserna i samverkansföreningens styrelse också i stor utsträckning fördelas på samma sätt. Tre huvudgrupper av markägare kommer att kunna urskiljas, nämligen staten, de markägare som är privata juridiska personer (dvs. skogsbolagen) och de markägare som är privata fysiska personer (och alltså inte är juridiska personer som t.ex. staten och skogsbolagen). Jag föreslår att det alltid i samverkansföreningens styrelse skall finnas minst en ledamot som företräder de markägare som är enskilda fysiska personer och dödsbon samt allmänningsskogarna.

Mitt förslag tryggar alltså inflytandet inte bara för staten, sameby medlemmarna och skogsbolagen utan också för de markägare

som äger mindre fastigheter. Många av dessa markägare gör mycket stora insatser inom vilt- och fiskevården. Dessa insatser är en förutsättning för att jakten och fisket skall kunna utvecklas inom samverkansområdet. Antalet markägare utöver staten, skogsbolag, kommuner och Svenska kyrkan inom lappmarken i Västerbotten och Norrbotten är mycket stort och räknas i tusental. Mindre fastigheter behöver dessutom i de områden som är aktuella här inte vara små. Jämförelsen görs ju med de mycket stora markområden som sammantaget ägs av skogsbolagen.

Jag har understrukit vikten av att samverkansföreningarnas styrelser så långt som möjligt blir lokalt förankrade. Detta kan ske genom valet av ordförande, vid valet av den ledamot som representerar de fysiska personerna, allmänningsskogar och dödsbon och genom att staten i samverkansföreningarna ovanför odlingsgränsen utnyttjar möjligheten till en sådan förankring. Företrädarna för samebyarna blir med automatik lokalt förankrade. Även i samverkansföreningar på åretruntmarker nedanför odlingsgränsen bör en god lokal förankring eftersträvas. Vinterbetesmarken ingår inte i något samverkansområde.

Jägarnas och sportfiskarnas organisationer får, inom det område som denna utredning behandlar lika väl som i andra delar av landet, en ställning som fristående intresseorganisation för jägarna och fiskarna. Självfallet bör samverkansområdets styrelse eftersträva ett gott samarbete med dessa organisationer. Man bör i det sammanhanget notera att många ägare till mindre marker och även en del samebymedlemmar är medlemmar i någon av dessa organisationer. De får därför en indirekt relation till samverkansföreningarna.

Fisket inom samverkansområdena

Företrädarna för Sportfisket har uttryckt farhågor som har ett visst fog för sig. Skillnaderna mellan förutsättningarna för viltvård respektive fiskevård är stora. Säkerhetsfrågorna och störningsproblematiken skiljer sig också åt. Konflikterna har hittills varit mindre.

Samtidigt måste inom en inte alltför lång tid frågan om samebymedlemmars inflytande i fiskefrågor lösas. Grundprincipen är att rättighetsfrågorna ser likadana ut för fisket som för jakten.

Experterna från Sametingets majoritet, Svenska Samernas Riksförbund (SSR), Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Skogsindu-

strierna, Svenska jägareförbundet och Jägarnas Riksförbund förordar en för jakten och fisket gemensam organisation.

Jag har gått fisket till mötes genom att föreslå ett etappvis genomförande av reformen. Om fisket förs in i samverkan tre år efter jakten så innebär det att det finns en ännu längre förberedelsestid. Vunna erfarenheter kan tillgodogöras fisket och en koncentration kan ske på fiskets speciella förutsättningar i en andra etapp. Jag är helt överens om att fiskefrågorna inte får stå tillbaka för det intresse som kommer att ägnas jakten, särskilt inledningsvis. Fiske-möjligheterna representerar en stor biologisk, ekologisk och rekreativ tillgång för Sverige. Vi är också överens om att förutsättningarna för ideellt arbete ser litet annorlunda ut inom fiskevården än inom viltvården, liksom att det är nödvändigt med en god professionell kompetens hos länsstyrelserna.

Jakt- och fiskesamverkan i ett större sammanhang

Det har varit omöjligt att isolera frågan om jakt- och fiskerätten från övriga frågor som rör den samiska rätten i förhållande till den övriga norrlandsbefolkningens rättigheter. Mötespunkterna mellan en rad aktuella frågor har varit många.

Trådar går mellan diskussionen om jakten och fisket å ena sidan och renbetesfrågorna å den andra. Trådar går också mellan jakt- och fiskerätten och de förslag som tidigare lagts fram av Rennäringspolitiska kommittén och den s.k. ILO-utredningen. Vid flera tillfällen har jag och andra i utredningen presenterat utredningsarbetet tillsammans med företrädare för den parallellt arbetande Gränsdragningskommissionen. I många sammanhang har man satt in jakt- och fiskerätten i det större perspektiv som omfattar rennäringens utveckling och samebyarnas framtid – samtidigt som andra satt in frågan i ett perspektiv som handlat om det norrländska inlandets utveckling i stort.

Inget av detta är underligt. Frågorna hänger ofta samman. Det är av detta skäl som jag menar att det är riktigt att se förslagen om samverkansområden och samverkansföreningar som ett försök att inom ett avgränsat område söka förutsättningar för samverkan mellan de parter som har jakt- och fiskerätt i lappmarkerna och på renbetesfjällen. De förslag som jag lägger fram är avgränsade till att omfatta det uppdrag som regeringen gett i sina direktiv. Det finns emellertid ingen anledning att dölja en underliggande tanke att en

omfattande samverkan i en fråga som i regionen tillmäts mycket stor vikt skulle kunna ge bättre förutsättningar för en samverkan också inom andra områden.

Jag uppfattar mot den här bakgrunden markägareföreträdarnas och huvuddelen av de samiska företrädarnas engagemang i utredningsarbetet för att finna en praktisk samverkansform, trots skilda åsikter i några grundläggande frågor, som ett förtjänstfullt ansvarstagande för såväl jaktens och fiskets utveckling i fjällområdet som möjligheterna att uppnå ett breddat samarbete. Detta kan sätta viktiga spår inom flera områden.

Finns det fler vägar?

Finns det då någon ytterligare väg, utöver vad jag redovisat i kapitlen 7–10, att vandra? Jag ser inte någon sådan. Skälet är enkelt: Instämmer man i min grundläggande uppfattning att jakt- och fiskerätten är delad (osagt hur vägningen mellan markägare och samebymedlemmar ser ut) så finns också ett delat ansvar för förvaltningen av jakt- och fiskeresurserna. Ett delat ansvar fordrar en organisation som uttrycker detta delade ansvar.

Däremot kan man givetvis, beroende på hur man svarar på de frågor jag ställt nyss, *förskjuta balanspunkten* i den vägning jag gjort. Man kan värdera markägarnas jakt- och fiskerätt högre och samebymedlemmarnas lägre än vad jag gjort. Eller också kan man förskjuta tyngdpunkten åt andra hållet, dvs. i riktning mot större inflytande för samebymedlemmarna. Detta måste i så fall ske tillsammans med en bedömning av den samiska jakt- och fiskerätten som på ett avgörande sätt avviker från den som jag gjort och bl.a. grundat på de juridiska yttranden jag fått in. Jag vill också påminna om att en möjlighet som kan övervägas är att inleda reformarbetet med en *försöksverksamhet* på sätt som utvecklats i avsnitt 10.5.

Återigen erinrar jag om hur en av våra mest framträdande folkrättsexperter Gudmundur Alfredssons ser på saken (avsnitt 9.1). Han påpekar att ett demokratiskt system inte nödvändigtvis visar välvilja eller förståelse för ursprungsfolkens behov och krav. Realiteterna kräver att ursprungsfolken också kompromissar, ibland även fattar smärtsamma beslut, för att åtminstone en del av deras förväntningar skall infrias. Från statens sida fordras, om de nationella domstolarna inte kan skipa rättvisa, ett skickligt ledarskap från politikerna, menar Alfredsson.

Detta är en viktig slutsats. Kan inte de juridiska förhållandena fullt ut och i alla avseenden klarläggas – något som hela vårt rättsliga och historiska material pekar mot – så fordras ändå ställningstaganden från regering och riksdag. Utifrån bästa möjliga kunskap får man då göra klokast möjliga avvägningar efter överläggningar med de parter som berörs. Det är detta som jag försöker lägga en grund för genom detta betänkande.

12 Författningskommentar

12.1 Förslaget till lag om samverkansområden för jakt och fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen

Allmänna bestämmelser

1 § *Jakt- och fiskerätten på alla åretruntmarker inom lappmarkerna och på renbetesfjällen skall förvaltas av samverkansföreningar. Åker, äng eller trädgård skall dock inte ingå i föreningarnas områden.*

En samverkansförening skall förvalta ett samverkansområde.

Endast föreningen får upplåta jakt och fiske i samverkansområdet. Upplåtelse får ske till medlemmar i föreningen och andra. Föreningen får ta ut avgifter för detta. Av rennäringslagens 32 § följer att jakt och fiske på statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen får upplåtas endast om det kan ske utan avsevärd olägenhet för renskötsel.

För upplåtelse av småviltsjakt och handredskapsfiske gäller även 20 §.

Paragrafen innebär att jakt- och fiskerätten inom mycket stora områden i Lappland och på renbetesfjällen skall förvaltas av samverkansföreningar. Skälen är utvecklade i kapitel 9.

Regelverket innebär inte ett upphävande av markägarnas och samebymedlemmarnas rätt till jakt och fiske i sig. Deras rättigheter att jaga och fiska kvarstår oförändrad i lag. För samebymedlemmarna är detta 25 § rennäringslagen och för markägare följer det av 10 § jaktlagen och av 9 § fiskelagen. Innebörden av regelverket är alltså att markägaren har jakt- och fiskerätt på sin mark och samebymedlemmarna inom sitt betesområde. Trots detta kan föreningarna, som kommer att framgå, att kunna besluta om var och på vilket sätt jakt och fiske skall bedrivas, se vidare 18–19 §§. Det är vidare endast föreningen som får upplåta jakt- och fiskerätten.

Detta är en naturlig följd av att ingen har ensamrätt till jakt eller fiske på den aktuella marken. Förändringen innebär stora förändringar för bl.a. markägare. Detta är utvecklat i 9.4.2 under rubriken

Samverkansföreningarna och markägarens respektive samebymedlemmarnas egen jakt- och fiskerätt. Som framgår innebär den tvingande samverkan många fördelar, inte minst för markägarna genom att de kan få ökade möjligheter till jakt. Föreningens beslut kan ju ge dem möjlighet till jakt inom områden där de tidigare inte kunnat jaga. Samtidigt är den tvingande samverkan även ett ingrepp, eftersom markägaren och även samebymedlemmen i betydande delar genom beslut av föreningen kan tappa förfoganderätten över sin jakt- och fiskerätt.

I avsnitt 9.6 har vi analyserat om en tvingande samverkan är förenlig med grundlagen och kommit fram till att så är fallet. Bestämelsen är vidare väl förenlig med jaktlagen. I denna lags 13 § anges följande:

På en samfällighet får delägarna bara utöva sin jakträtt för egna behov. Har de kommit överens om något annat eller har de beslutat något annat enligt vad som gäller för samfällighetens förvaltning, får de dock utöva jakträtten i enlighet med överenskommelsen eller beslutet.

Sammantaget innebär därför det förhållande att jakt- och fiskerätten skall förvaltas av föreningen följande: Medlemmarnas rätt till jakt och fiske kvarstå i sig, men upplåtelseätten av jakt och fiske och en möjlighet att bestämma var och när jakt och fiske får bedrivas överlämnas till föreningen. Även detta är närmare utvecklat under 9.4.2 under rubriken Samverkansföreningarna och markägarens respektive samebymedlemmarnas egen jakt- och fiskerätt.

Geografiskt innebär paragrafen att all mark på renbetesfjällen (all mark på renbetesfjällen är åretruntmarker) samt alla åretruntmarker inom Lappland innefattas. Vad som utgör åretruntmarker i Lappland framgår av 3 § rennäringslagen. Det är fråga om all mark ovanför odlingsgränsen i Lappland samt mark nedanför odlingsgränsen där skogsrenskötsel bedrivs. Förhållandena framgår även av kartor, se bilaga 2. Mark som är inägor, jämför vårt förslag till ändring av rennäringslagens 25 §, skall inte ingå i föreningarnas områden.

Mitt uppdrag avser endast lappmarkerna och renbetesfjällen. Det är endast inom dessa områden som samebymedlemmarna har en lagreglerad jakt- och fiskerätt som är grundad på urminnes hävd. I Dalarnas län finns det en sameby. Vårt uppdrag omfattar dock inte Dalarnas län.

Lag (2000:592) om viltvårdsområden utgör förebild för denna lagstiftning, även om det kommer att finnas viktiga skillnader. Den grundläggande samverkansformen kommer dock att vara samma. I

grunden är det fråga om en tvångssamfällighet (Bertil Bengtsson i Speciell fastighetsrätt, 8:e uppl. s. 251). Vid förslaget till den första lagstiftningen om viltvårdsområden, lag om jaktvårdsområde, gjordes följande överväganden om den organisatoriska formen.

Jaktvårdsområde är enligt gällande lagstiftning en sammanslutning av fastigheter eller fastighetsdelar till en jaktlig samfällighet/.../

/.../Det nuvarande institutet jaktvårdsområde har utformats med hänsyn till att samverkan i önskvärd utsträckning inte kan uppnås på helt frivillig grund. Till skillnad från flera andra associationsformer, exempelvis ideella eller ekonomiska föreningar, förutsätter en samfällighetsbildning inte en frivillig anslutning./.../

/.../Man brukar skilja mellan marksamfälligheter, anläggningsamfälligheter och övriga samfälligheter. Jaktvårdsområden hör till den sistnämnda gruppen. Dit räknas också fiskevårdsområde, bildat enligt lagen (1960:130) om fiskevårdsområden. Samfällighetsbildningar av det slaget inverkar inte på de bestående fastighetsförhållandena. (*Jaktvårdsområden, betänkande av Jakt- och viltvårdsberedningen* SOU 1979:19 s. 94–95).

När det särskilt gäller föreningen och upplåtelseätten är detta utvecklat i 9.4.2 under rubriken Samverkansföreningarna och upplåtelseerna.

Enligt rennäringslagen och rennäringsförordningen gäller i dag att staten upplåter jakt- och fiskerätt på statens mark ovanför odlingsgränsen i Lappland och på renbetesfjällen. Småviltsjakt och handredskapsfiske *skall* upplåtas, medan övrig jakt *får* upplåtas. För all jakt och fiske på statens mark ovanför odlingsgränsen i lappmarkerna och på renbetesfjällen gäller dock enligt 32 § rennäringslagen att den bara får upplåtas om det kan ske utan avsevärd olägenhet för renskötseln och att det kan ske utan besvärande intrång i samebymedlemmarnas rätt att jaga och fiska.

Jag föreslår en begränsad förändring av detta regelsystem som inte påverkar det grundläggande innehållet i den reform som trädde i kraft 1993. I framtiden skall upplåtelseerna skötas av samverkansföreningarna i stället för staten. Jag har därför föreslagit en ändring av 33 § rennäringslagen så att det inte av denna paragraf följer att staten skall sköta upplåtelseerna.

I stället följer det av denna paragraf för jakt och fiske i allmänhet att föreningen får upplåta den. På samma sätt som tidigare skall begränsningen i rennäringslagen om att upplåtelse bara får ske om det kan ske utan avsevärd olägenhet för renskötseln kvarstå. En erinran om detta förs in i paragrafen.

När det gäller begränsningen om att upplåtelse enligt 32 § bara får ske om det kan ske utan besvärande intrång i samebymedlemmarnas rätt till jakt och fiske föreslår vi dock att den begränsningen upphävs. Skälet är att denna reglering nu framstår som överflödig. Samebymedlemmarna kommer att vara representerade i föreningarna och deras styrelser. Föreningarna skall organisera jakten och fisket med hänsyn taget även till såväl samebymedlemmarna som övriga.

Slutligen har det i paragrafen även tagits in en hänvisning till 20 §, se vidare kommentaren till den paragrafen.

2 § Länsstyrelsen skall utöva tillsyn över föreningarna och bistå dem med råd och anvisningar.

Av paragrafen framgår rollfördelningen mellan länsstyrelserna och samverkansföreningarna. Detta är utvecklat i kapitel 10. De länsstyrelser som berörs är alltså länsstyrelserna i Norrbottens län, Västerbottens län och Jämtlands län.

3 § Länsstyrelsen skall besluta om bildandet av ett samverkansområde och om storleken av varje område. I samråd med medlemmarna skall länsstyrelsen fastställa stadgar för samverkansföreningen.

Av denna paragraf följer bl.a. att länsstyrelsen skall bestämma samverkansområdenas storlek. Utgångspunkten är att flera samebyars betesområden skall läggas samman till enheter av lämplig storlek.

Skälet till att samebyarnas betesområde måste utgöra utgångspunkter är att samebymedlemmar enligt 25 § har rätt att jaga och fiska inom sitt betesområde. Om ett betesområde skulle delas skulle det innebära att samebymedlemmar skulle ha rätt att jaga och fiska inom flera samverkansområden, vilket inte framstår som ändamålsmässigt. Av samma skäl skall små privata markägares fastighet i dess helhet ingå i ett samverkansområde. Det bör inte vara möjligt att lägga samman samebyars betesområden som i huvudsak är belägna ovanför odlingsgränsen med samebyar vars betesområden i huvudsak är belägna nedanför odlingsgränsen, eftersom samebymedlemmarnas röststyrka inte är densamma ovanför och nedanför odlingsgränsen.

Hänsyn skall tas till att det blir fungerande enheter ur ett viltvårds- och fiskevårdsperspektiv. Vid gränsdragningen bör så långt möjligt hänsyn tas till vården av älgstammen och älgjakten (främst med tanke på den rörlighet som präglar älgen). Hur stora samverkans-

områden skall vara skall länsstyrelsen utreda och besluta. Jag har tidigare i detta betänkande gjort bedömningen att det sammantaget kommer att bli fråga om ett tiotal samverkansområden.

4 § *Medlem i samverkansförening är den som äger mark inom samverkansområdet och medlem i sameby vars betesområde ingår i området.*

De som har jakt- och fiskerätt i området är markägarna och sameby-medlemmarna inom sitt betesområde. Dessa blir medlemmar i föreningen. Däremot kommer inte den som på grund av en upplåtelse av jakt- och fiskerätt i området vara medlem i föreningen. Skälen för detta är utvecklade i 9.4.2 under rubriken Rösträtten vid föreningens stämma (årsmöte).

Förfarandet vid bildandet

5 § *Länsstyrelsens beslut i 3 § skall föregås av en förrättning under ledning av en förrättningsman. De som äger mark inom samverkansområdet och medlem i sameby vars betesområde ingår i området skall kallas till sammanträde för förrättning.*

Innebörden i paragrafen är att samtliga markägare som berörs och de samebymedlemmar vars betesområde berörs skall kallas till sammanträdena.

Organisation

6 § *Medlemmarnas rätt att delta i samverkansföreningens angelägenheter utövas på föreningsstämman. Medlem har rösträtt i föreningen. För de medlemmar som är fysiska personer gäller att de skall ha fyllt 18 år. Rösträtten skall vara fördelad på sätt som anges i 7 §. Den mening som har fått det högsta röstetalet gäller med undantag av vad som anges i 2 st. som stämmans beslut. Vid lika röstetal har styrelsens ordförande utslagsröst. I ärenden som avser val fattas beslutet dock genom lottning.*

För val av ordförande krävs två tredjedels majoritet av stämmans röstetal.

Som framgår av 4 § är medlem i föreningen markägare och sameby-medlemmar. Dessa kan även vara underåriga. Enligt 11 § rennäringslagen gäller att medlem i sameby är bl.a. same som deltar i renskötsel inom byns betesområde och den som är make eller hemmavarande barn till denne. Det betyder att det bland samebymedlemmarna finns ett stort antal underåriga. Jag har begränsat rösträtten till den som är medlem och som senast dagen för stämman har fyllt 18 år, dvs. rösträttsåldern vid allmänna val.

Som huvudregel skall beslut på stämman kunna fattas med enkel majoritet. När det gäller val av ordförande krävs dock kvalificerad majoritet. Skälen för det är utvecklade under 9.4.2 under rubriken Styrelse.

7 § I de samverkansområden som är belägna på renbetesfjällen eller i huvudsak ovanför odlingsgränsen i lappmarkerna skall hälften av rösterna fördelas mellan de samebymedlemmar vars betesområde ingår i samverkansområdet och som är röstberättigade enligt 6 §. Om flera samebyar ingår i området skall fördelningen mellan samebymedlemmarna i de olika byarna utgå från storleken av varje samebys betesområde. Övriga röster fördelas efter areal mellan de markägare i samverkansområdet som är röstberättigade enligt 6 §.

I de samverkansområden som i huvudsak är belägna nedanför odlingsgränsen i lappmarkerna skall rösträtten fördelas på samma sätt som i 1 st. med undantag av att samebymedlemmarnas andel av rösterna skall vara en fjärdedel.

I 7 § anges hur rösträtten är fördelad mellan medlemmarna. Av 8 § följer att länsstyrelsen skall upprätta en röstlängd. Innebörden är att samtliga samebymedlemmar samt samtliga markägare är röstberättigade, för fysiska personer gäller ålderskravet om 18 år. Om samverkansområdet i huvudsak är beläget ovanför odlingsgränsen eller på renbetesfjällen skall samebymedlemmar dela på hälften av rösterna medan samtliga markägare på den andra hälften. Nedanför odlingsgränsen i lappmarkerna är samebymedlemmarnas röstandel begränsad till en fjärdedel. Skälet till att det är samebymedlemmarna som är röstberättigade och inte samebyn är att det är samebymedlemmarna som enligt 25 § rennäringslagen har jakt- och fiskerätt.

Eftersom rösträtten skall fördelas mellan samtliga befintliga samebymedlemmar och markägare medan röstningen sker av närvarande på stämman kan närvaron vara avgörande för majoritetsförhållandena. Självfallet är det möjligt att vara närvarande genom ombud.

8 § *Länsstyrelsen skall för varje förening upprätta en röstlängd.*

9 § *För varje samverkansförening skall det finnas en styrelse. Denna företräder föreningen mot tredje man. Innan styrelse har utsetts förvaltas jakt- och fiskerätten av länsstyrelsen.*

Innebörden av bestämmelsen är att det måste finnas en styrelse om föreningen skall få förvalta jakt- och fiskerätten. Som vidare framgår av övergångsbestämmelserna är kravet enligt dessa att länsstyrelsen förvaltar jakt- och/eller fiskerätten till dess det finns en fastställd plan.

10 § *Styrelsen skall bestå av åtta ledamöter och en ordförande. För varje ledamot skall det finnas en personlig suppleant, som utses i samma ordning som ledamoten. I de föreningar som anges i 7 § 1 st. skall fyra ledamöter företräda samebymedlemmarna och fyra ledamöter markägarna.*

I de föreningar som anges i 7 § 2 st. skall två ledamöter företräda samebymedlemmarna och sex ledamöter markägarna.

I de föreningar där det ingår fastighet som i sin helhet ägs av fysiska personer, allmänningsskogar eller dödsbon skall av markägarföreträdarna minst en ledamot företräda dessa markägare.

Styrelsens ordförande och övriga ledamöter utses av föreningsstämman. Om det inte är möjligt att uppnå majoritetskravet enligt 6 § 2 st. för val av ordförande skall länsstyrelsen efter samråd med berörda myndigheter och organisationer utse ordföranden.

Styrelsens sammansättning motsvarar i huvudsak röstfördelningen i föreningen. I de föreningar där samebymedlemmarna har hälften av rösterna skall de även ha hälften av styrelseledamotsposterna och markägarna hälften. I de föreningarna där samebymedlemmarna har en fjärdedel av rösterna skall de ha rätt till två av styrelseplatserna.

Tredje stycket innebär ett s.k. minoritetsskydd för fysiska personer, allmänningsskogar och dödsbon som äger fastigheter i dess helhet. Skälet för detta är utvecklat i 9.4.2. under rubriken styrelse. Av paragrafens ordalydelse följer att om en fastighet endast till viss del ägs av fysisk person, allmänningsskog eller dödsbo så skall inte den beaktas.

Skälet till att minoritetsskyddet omfattar inte bara fysiska personer utan även dödsbon och allmänningsskogar är att det finns ett

nära samband mellan dessa kategorier. I samtliga fallen är det oftast fysiska personer som var för sig eller tillsammans äger fastigheter. Ofta kan det praktiska skogsbruket liksom den praktiska jakten och fisket vara sammanvävda mellan de tre nämnda kategorierna av ägare.

Som framgår är huvudregeln att stämman väljer ordföranden. Det krävs dock enligt 6 § 2 st. kvalificerad majoritet för val av ordförande. Om stämman inte klarar detta är det länsstyrelsen som skall utse ordföranden. De kvalifikationer en ordförande bör ha har vi redogjort för i 9.4.2 under rubriken Styrelse. Som även framhållits där bör samverkansföreningens ordförande väljas bland markägare, samebymedlemmar eller utanför dessa grupperingar. Det avgörande är den allmänna lämpligheten och det breda förtroendet bland föreningens medlemmar.

11 § De samebyar som skall ingå i samverkansområdet skall tillsammans lämna förslag till föreningen om ordförande och styrelseledamöter. Även markägarna skall lämna ett sådant förslag.

Till grund för förslagen skall det ligga en arealberäkning som utförs av länsstyrelsen.

I paragrafen anges hur ordförande och styrelseledamöter nomineras. Tidigare har jag erinrat om att det är av värde för valprocessen om det finns en valberedning med företrädare för de såväl markägare som samebymedlemmar.

12 § Ordförande och styrelseledamöter utses för en mandatperiod om två år. Val sker dock varje år, vartannat med val av fyra ledamöter, vartannat år med val av övriga fyra ledamöter.

13 § Styrelsebeslut fattas genom majoritetsbeslut. Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst. Styrelsen är beslutför när ordföranden och fyra andra ledamöter är närvarande.

14 § Beslut om ändring av stadgarna är giltigt om det har fattats på två av varandra följande stämmor och om ändringsförslaget funnits med i kallelsen till stämman. Ändringen måste fastställas av länsstyrelsen.

15 § Föreningen skall ge in en plan till länsstyrelsen. Denna skall för en tid som beslutas av länsstyrelsen ange

- 1. hur jakten och fisket skall bedrivas bland medlemmarna,*
- 2. i vilken omfattning och på vilket sätt jakt och fiske skall upplåtas,*

3. hur vilt- och fiskevården skall bedrivas.

16 § Länsstyrelsen skall fastställa planen om

1. den är förenlig med gällande lag,
2. den tillgodoser ett uthålligt nyttjande av jakt och fiske,
3. den bedöms ge alla medlemmarna i föreningen som så önskar tillgång till jakt och fiske,
4. den ger ortsbor och andra möjlighet att jaga och fiska,
5. jakten och fisket bedöms vara organiserade på ett ändamålsenligt sätt.

Om punkterna 1–5 inte är uppfyllda skall länsstyrelsen i samråd med föreningens styrelse verka för att planen ändras. Ett beslut om fastställd plan gäller till dess annorlunda förordnas.

En fastställd plan av länsstyrelsen är en förutsättning för att förvaltningen skall övergå till föreningen, jämför övergångsbestämmelserna. För att övergången inte onödigtvis skall dra ut på tiden blir länsstyrelsens beslut omedelbart gällande. Om länsstyrelsens beslut om att fastställa planen överklagas påverkar det inte förvaltningens övergång, eftersom det i övergångsbestämmelserna står att en förutsättning är att det finns ett beslut av *länsstyrelsen*. Av planen skall utläsas om föreningen verkar för att lösa de konflikter som finns mellan de olika grupperna. Detta är närmre utvecklat under 10.1.3 Det skall exempelvis framgå i vilken omfattning jakt och fiske skall upplåtas. Länsstyrelsen får bara fastställa planen om den ger möjlighet även för andra än medlemmar att jaga och fiska. När det gäller upplåtelser syftar jag främst på den tvingande upplåtelsen av småviltsjakt och handredskapsfiske, dvs. att mina förslag inte innebär några förändringar av syftet med den reform som trädde i kraft 1993. När det gäller älgjakten är upplåtelsen av den precis som tidigare frivillig, den *får* upplåtas. Statens representanter förutsätts dock verka för att älgjakten även fortsättningsvis upplåts åt ortsbójaktlagen.

Verksamhet

17 § Vid förvaltningen av jakt- och fiskerätten skall den fördelas mellan medlemmarna på ett ändamålsenligt sätt. Förvaltningen skall bedrivas så att ett uthålligt nyttjande möjliggörs.

I paragraferna anges föreningens grundläggande uppgifter. Den är att fördela jakt- och fiskerätten på ett ändamålsenligt sätt. Innebörden är att alla medlemmar skall ges möjlighet att jaga och fiska i rimlig utsträckning. Föreningen måste på olika sätt undvika att olika grupper jagar samtidigt på samma mark med säkerhetsproblem som följd. Redskap för det finns i 18–19 §§. Vidare skall hänsyn tas till de biologiska och ekologiska förutsättningarna på det sätt som angetts tidigare i detta betänkande.

18 § En förening får under förutsättning att någon olägenhet av betydelse inte orsakas rennäringsen i området besluta om

1. jakt inom hela området eller del av området oberoende av fastighetsgränserna (områdesjakt) och

2. jakt inom hela området eller del av området tillsammans med alla som har rätt att jaga (gemensambetsjakt) eller

3. geografisk eller tidsmässig uppdelning av jakten för olika grupper oberoende av fastighetsgränser (uppdelningsjakt).

I paragraferna 18 och 19 är föreningarnas verksamhet beskrivna. Syftet med föreningarna är att det skall finnas ett forum för att lösa problemet med den delade rätten till jakt och fiske. Föreningarna skall inom samverkansområdet kunna fördela jakten och fisket efter vad som ur ett lokalt perspektiv är lämpligast. Givetvis gäller som tidigare jakt- och fiskelagstiftningen även för medlemmar i föreningen. Det betyder att exempelvis jakttider och tillståndskrav måste följas. Med beaktande av detta kan dock föreningen fatta beslut. En möjlighet är att föreningen beslutar att alla medlemmar får jaga och fiska i hela området eller del av området områdesjakt/områdesfiske antingen var för sig eller alla tillsammans (gemensambetsjakt). En annan möjlighet är att dela upp jakten och fisket geografiskt eller tidsmässigt mellan olika grupper. De grupper som avses är rättighetshavarna själva, alltså markägare och samebymedlemmar. De närmre förutsättningarna är utvecklade under 9.4.1 under rubriken Samverkansföreningarna och markägarens respektive samebymedlemmarnas egen jakt- och fiskerätt.

När det särskilt gäller skyddet för rennäringsen i dessa paragrafer är det så att upplåtelse av jakt och fiske på marken ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen bara fått ske under förutsättning att det kunde ske utan avsevärd olägenhet för renskötseln. När det gäller förutsättningar för upplåtelser skall detta regelverk kvarstå oförändrat, se vidare kommentaren till 1 §. En skillnad i det här nya systemet är dock att markägare i egenskap av medlemmar genom föreningens beslut om områdesjakt/områdesfiske m.m. kan få tillgång till jakt och fiske i hela området. Det skulle kunna betyda att privata markägare får tillgång till jakt och fiske inom för rennäringsen känsliga områden. Som jag bedömer det kommer detta inte att kunna utgöra ett problem på renbetesfjällen och endast ett mindre problem på marken ovanför odlingsgränsen, eftersom privata markägare äger endera inga eller mycket små andelar av mark ovanför odlingsgränsen. Genom att besluten enligt 18 och 19 §§ måste ta hänsyn till rennäringsen skapas garantier även för detta problem. Skogssamebyarna har tidigare saknat skydd för rennäringsen när det gäller jakt och fiske. Genom bestämmelsen införs ett begränsat skydd för rennäringsen även nedanför odlingsgränsen.

19 § En förening får under förutsättning att någon olägenhet av betydelse inte orsakas rennäringsen i området besluta om

- 1. fiske inom hela området eller del av området oberoende av fastighetsgränserna (områdesfiske) eller*
- 2. geografisk eller tidsmässig uppdelning av fisket för olika grupper oberoende av fastighetsgränser (uppdelningsfiske).*

Se kommentar till 18 §. Den enda skillnaden i fråga om möjligheterna för föreningen att fatta beslut är att föreningen inte har möjlighet att i fråga om fisket besluta om motsvarigheten till gemensamhetsjakt. Det finns inte något behov av och heller ingen önskan om gemensamt fiske.

20 § Rätt till sådan småviltsjakt och sådant handredskapsfiske på statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen som inte bedrivs yrkesmässigt skall upplåtas till den som är fast bosatt i Sverige, under förutsättning att

- 1. någon olägenhet av betydelse inte uppkommer för rennäringsen,*
- 2. något hinder inte möter enligt bestämmelserna i 32 § rennäringslagen (1971:437), och att*

3. jakten eller fisket inte inverkar menligt på miljön, turismen eller andra intressen.

Vid en upplåtelse av rätt till annan jakt eller annat fiske skall företräde ges sådana personer för vilka jakten eller fisket är av väsentlig betydelse för deras försörjning.

Paragrafen reglerar småviltsjakt och handredskapsfiske. Den är i oförändrat skick flyttad från rennäringsförordningen till denna lag. Innebörden är att det finns ett dubbelt skydd för rennäringen, både enligt denna paragraf och enligt 32 §. Så har dock varit fallet även tidigare. Jag har under 9.8 nämnt, att även om jag sett brister, inte velat lägga fram förslag om förändringar av denna paragraf.

Som framgår av ordalydelsen finns det endast en skyldighet att upplåta småviltsjakt och handredskapsfiske till den som är fast bosatt i Sverige. För övriga personer gäller i stället huvudregeln om jakt och fiske i allmänhet att den får upplåtas. Det betyder att varje samverkansförening kan välja om den önskar upplåta småviltsjakt och handredskapsfiske till personer som är bosatta utanför Sverige.

21 § *Föreningens intäkter skall användas av föreningen för administration, vilt- och fiskevård samt jakt- och fiskebevakning.*

Överskottet skall fördelas mellan medlemmarna enligt 22 §.

22 § *I de samverkansområden som är belägna på renbetesfjällen eller i huvudsak ovanför odlingsgränsen i lappmarkerna skall hälften av överskottet delas mellan samebymedlemmarna. Om flera samebyar ingår i området skall fördelningen mellan samebymedlemmarna i de olika byarna utgå från storleken av varje samebys betesområde. Den andra hälften fördelas efter areal mellan markägarna.*

I de samverkansområden som i huvudsak är belägna nedanför odlingsgränsen i lappmarkerna skall överskottet fördelas på samma sätt som 1 st. med undantag av att samebymedlemmarnas andel av överskottet skall vara en fjärdedel.

Paragrafen behandlar hur överskottet skall fördelas. Fördelningen sker efter samma andelar som rösträtten, jämför 7 §.

23 § *Den del av överskottet som enligt 22 § tillkommer staten som markägare skall utges till Samefonden.*

Bestämmelsen har kommit till för att kompensera Samefonden för inkomstbortfall. Detta är utvecklat i 10.2

24 § *Föreningen får avstänga en medlem från jakt och fiske inom området eller del av området under högst ett år om medlemmen inte följer föreningens beslut enligt 18–19 §§. Styrelsen får besluta om en sådan avstängning.*

Paragrafen ger föreningen möjlighet att avstänga en medlem som inte följer föreningens beslut om jakt och fiske. Möjligheten finns i stället för att det skall vara nödvändigt att ge föreningen rätt att meddela sanktioner. Förebilden för bestämmelsen finns i 26 § lagen om viltvårdsområden. Överväganden om detta kan man finna i regeringens proposition 1999/2000:73 om jaktens villkor s. 44–45.

Ändring och upplösning av ett samverkansområde

25 § *På ansökan av styrelsen för de samverkansföreningar som berörs kan länsstyrelsen besluta att*

- 1. föra samman flera samverkansområden till ett samverkansområde*
- 2. dela upp ett samverkansområde i flera samverkansområden.*

För en sådan ombildning gäller förfarandet vid bildande av ett samverkansområde.

26 § *Länsstyrelsen får besluta att samverkansföreningen skall upplösas om*

- 1. samverkansföreningen saknar beslut för styrelse eller*
- 2. samverkansföreningen allvarligt missköter förvaltningen.*

27 § *Om en samverkansförening är försatt i konkurs och denna avslutas utan överskott, är föreningen upplöst när konkursen avslutas.*

28 § *Vid beslut enligt 26 § eller om föreningen anses upplöst enligt 27 § återgår förvaltningen av samverkansområdet omedelbart till länsstyrelsen. Den förvaltar jakt- och fiskerätten i samverkansområdet enligt denna lag till dess att ny förening bildas. Vad som i lagen anges för föreningen skall under denna tid i tillämpliga delar gälla länsstyrelsen.*

Länsstyrelsen skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att en ny förening skall kunna bildas. Vid förfarandet gäller 3–5 §§ i tillämpliga delar.

Av 27 och 28 §§ framgår vad som skulle ske om verksamheten inom föreningen inte fungerar beroende på att den skulle sakna beslut för styrelse, förvaltningen allvarligt missköts eller om den skulle försättas i konkurs. Länsstyrelsen övertar då förvaltningen till dess att ny förening kan bildas. Länsstyrelsen skall under denna tid vidta åtgärder för att ny förening skall kunna bildas.

Utvecklingsråd

29 § Ett för de berörda länsstyrelserna gemensamt utvecklingsråd bildas. Det skall bestå av företrädare för staten, markägare i övrigt, naturvården, samerna samt jägare och fiskare. Rådet har till uppgift att främja samverkansföreningarnas verksamhet samt bistå länsstyrelserna vid handläggningen av denna lag. Ordförande utses av regeringen medan övriga ledamöter utses gemensamt av länsstyrelserna.

Skälen för bestämmelsen är utvecklade i 10.2

Överklagande

30 § Länsstyrelsens beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs i kammarrätten.

Samverkansföreningens beslut om frågor som avses i 17–24 §§ får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs i kammarrätten.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2008. Från och med denna dag förvaltar länsstyrelsen jakt- och fiskerätten i samverkansområdet enligt denna lag. Vad som i lagen anges för föreningen skall under denna tid i tillämpliga delar gälla länsstyrelsen.

2. När länsstyrelsen fastställt en plan enligt 16 § om jakt och det finns en styrelse enligt 9 § övergår förvaltningen av jakten till samverkansföreningen.

3. Tidigast tre år efter denna tidpunkt och när länsstyrelsen fastställt en plan enligt 16 § för fisket skall även förvaltningen av fisket övergå till samverkansföreningen.

Innebörden av bestämmelserna är att lagen börja gälla vid datum för ikraftträdandet. Jakt- och fiskeförvaltningen övertas då av länsstyrelserna enligt lagen. När en styrelse och en fastställd plan finns övergår förvaltningen av jakten till föreningen. För fisket skall övergången ske något senare. Skälen för detta är utvecklade under 9.3.4.

4. Om det när förvaltningen övergår gäller beslut om viltvårdsområde eller fiskevårdsområde i området som skall förvaltas av samverkansföreningar upphör beslutet att gälla. Om endast en mindre del av fastigheterna i ett viltvårds- eller fiskevårdsområde skulle komma att ingå i samverkansområdet kan länsstyrelsen i stället besluta att dessa fastigheter skall uteslutas ur viltvårds- eller fiskevårdsområdet under förutsättning att de kvarvarande fastigheterna kan bestå som lämpliga områden.

Innebörden av bestämmelserna är att det inte är möjligt med två parallella lagsystem. En fastighet kan inte ingå såväl i ett samverkansområde som i ett viltvårds- eller fiskevårdsområde.

5. Om det vid förvaltningens övergång av jakt gäller avtal där medlem upplåtit jakt i samverkansområdet åt annan skall det avtalet framöver gälla mellan samverkansföreningen och nyttjanderättshavaren. Motsvarande skall gälla vid förvaltningens övergång av fiske för fiskeupplåtelser.

6. Om värdet av upplåten jakt- eller fiskerätt minskas genom beslut av samverkansföreningen skall ersättningen för nyttjanderätten sänkas till ett skäligt belopp. Vill nyttjanderättshavaren säga upp avtalet får han göra det. Innebär beslut av samverkansföreningen att nyttjanderättshavarens värde ökas får samverkansföreningen säga upp avtalet om nyttjanderättshavaren inte medger skälig höjning av ersättningen.

I samverkansområdet är det bara föreningen som får upplåta jakt- och fiskerätt. En fråga blir då vad som skall ske med befintliga upplåtelseavtal mellan markägare och nyttjanderättshavare. Vi föreslår att föreningen övertar dessa. Till skydd för nyttjanderättshavaren skall det dock finnas en möjlighet för denne att säga upp avtalet om han så önskar. Likaså skall förändringen kunna medföra att priset justeras. Förebild för paragrafen är 5 § i lag om viltvårdsområden.

12.2 Förslaget till lag om ändring i rennäringslag (1971:437)

16 § 2 st. Sameby eller medlem i byn får inom byns betesområde uppföra renvaktarstuga, kåta, förvaringsbod eller annan mindre byggnad som behövs för rensköteln. Detta gäller dock inte på åker eller äng eller i trädgård.

Ändringen i denna paragraf beror på att utredningen förklarat termen utmark och funnit att den är motsatsen till inäga.

25 § 1 st. Medlem i sameby får jaga och fiska inom de delar av byns betesområde som hör till renbetesfjällen eller lappmarkerna, när renskötelse är tillåten där. Detta gäller dock inte på åker eller äng eller i trädgård. Jakt- och fiskerätten förvaltas av en samverkansförening på sätt som anges i lag (2008:00) om samverkansområden för jakt och fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen.

Även här beror ändringen på att betydelsen av termen utmark klarlagts. Jag har vidare lagt till en hänvisning om att det är samverkansföreningen som förvaltar jakt- och fiskerätten.

31 § Samebymedlemmarnas jakt- och fiskerätt upplåts av den samverkansförening som anges i lag (2008.00.) om samverkansområden för jakt och fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen.

I övrigt får rättighet som ingår i renskötsevrätten inte upplåtas.

Ändringen är kommenterad i 8.2.

32 § På sådan kronomark ovanför odlingsgränsen som står under statens omedelbara disposition och på renbetesfjällen får nyttjanderätt upplåtas endast om upplåtelsen kan ske utan avsevärd olägenhet för renskötelsen.

Ändringen avser att 32 § 2 st. upphävs. Förändringen är kommenterad under 1 § och 20 § i förslaget till den nya lagen.

33 § Fråga om upplåtelse enligt 32 § prövas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

Om upplåtelse av jakt och fiske gäller dock 31 § första stycket.

34 § 1 st. Upplåtelse enligt 32 §, som ej avser jakt eller fiske eller tillgodogörande av naturtillgångar eller skogsavverkning, skall ske mot avgift, om ej särskilda skäl föreligger för avgiftsfrihet. Avgiften fördelas mellan Samefonden och sameby som berörs av upplåtelsen enligt bestämmelser som meddelas av regeringen.

Ändringarna är följdändringar med anledning av att länsstyrelsen inte längre skall upplåta jakt- och fiskerätten.

35 § Om det behövs med hänsyn till vad som bestämts om högsta renantalet enligt 15 § andra stycket eller om det behövs för att främja renskötseln, kan sameby bestämma hur många renar medlem högst får inneha eller besluta om andra villkor för innehavet.

Beslut enligt första stycket får inte ges sådant innehåll att renskötande medlems fortsatta verksamhet omöjliggörs eller väsentligt försvåras. Lag (1993:36).

Ändringen avser att 35 § 2 st. upphävs. Det beror på att det är samverkansföreningen som skall förvalta jakt- och fiskerätten. Samebyn skall i framtiden inte kunna undanta jakt eller fiske.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande Lena Ruuth-Jonsson (Sametingets majoritet)

Sammanfattning

Inledningsvis vill jag understryka att utredningens arbete under ledning av Sören Ekström utmärks av stor öppenhet, lyhördhet, dialog och ett konstruktivt engagemang. Trots utredningens ansträngningar att i enlighet med direktiven hitta former för dels bättre samarbete om jakten och fisket dels en ny samförvaltningsmodell för jakt och fiske måste konstateras alla berörda parter inte varit öppna för att diskutera förvaltningsmodeller där samerna garanteras ett inflytande.

Även om jag har principiella invändningar och anmärkningar i sak både mot delar av direktiven och mot förslagen i utredningen finner jag det ej nödvändigt att avvisa de centrala förslagen i betänkandet. Det finns också resonemang och konklusioner i utredningens analyser och bedömningar som jag inte delar. Mitt ställningstagande bygger på att det förslag som är framlagt är en förvaltningsmässig kompromiss.

Direktiven

Beträffande samernas fiskerätt på lappmarkerna och renbetesfjällen begränsar kommittédirektiven (dir 2003:45) utredningens mandat i förhållande till förslagen i både betänkandet av Utredningen om ILO:s konvention nr 169 (SOU 1999:25) och betänkandet av Rennäringskommitténs (SOU 2001:101). I ILO-utredningen föreslogs att omfattningen av samernas jakt- och fiskerätt inom den mark som de traditionellt innehar klarläggs.

I Rennäringskommittén understryks att det är angeläget att samebyarna så snart möjligt får delta i förvaltningen av vilt- och fiskere-

surserna inom det områden där samebymedlemmarna har rätt att jaga och fiske. I varken ILO-utredningen eller Rennäringskommitténs betänkande görs någon presumtion att staten i egenskap av ”markägare” har någon egen jakt och fiskerätt. I förarbetena till 1987 års jaktlag dyker för första gången uttalanden upp där staten i egenskap av markägare hävdar en egen jakträtt på sameallämningarna ovan odlingsgränsen och på renbetesfjällen.

Sametinget har också tidigare vid olika tillfällen markerat att utrednings direktiv inneburit en begränsning av att utreda den fulla vidden samernas rätt till jakt och fiske. Denna hållning artikuleras klart i de gemensamma uttalande som Sametingets plenum antog i Klimpfjäll 2004-10-20. I uttalandet framhålls sammanfattningsvis att:

Sametinget vill genom detta uttalande markera att det överhuvudtaget inte är meningsfullt att diskutera och överväga reformer om man inte från utredningen och framförallt utredningens huvudman är beredda att konfirmera att samerna själva äger sin jakt- och fiskerätt. En konfirmation av att samerna äger sin jakt- och fiskerätt skulle ge den samiska parten en säker plattform för att fortsätta diskussionen och dialogen om hur en bärkraftig förvaltning av jakt- och fiskeresurserna i partnerskap med andra skulle kunna organiseras i framtiden. Det bör emellertid påpekas att rätten till jakt och fiske skall gälla alla samer. En sådan utgångspunkt skulle innebära att samernas rättsliga och därmed kulturella och näringsmässiga förutsättning skulle förstärkas vilket bör ligga i linje med de internationella konventioner Sverige undertecknat.

I uttalandet konstateras också:

- Samernas samtida utnyttjande av jakt- och fiskeresurserna i Sapmi bygger på en tidigare organiserad samisk mark- och resursanvändning,
- Denna förvaltning av bl.a. jakt- och fiskeresurserna byggde på en samisk rättsuppfattning,
- Samernas resursanvändning, förvaltning och rättstillämpning rörande jakt- och fiskeresurserna blev sedermera både accepterad och inkorporerad i statsbildningarna, när olika delar av Sapmi gradvis införlivades i respektive nationalstat. I Sverige kan detta utläsas i olika kungabrev, landslagarnas tillämpning och ett erkännande av den samiska rättstillämpningen inom ramen för den s.k. lapprätten,
- Gränstraktatet mellan Sverige och Danmark/Norge från år 1752 visar att samernas resursanvändning, förvaltning och rättstillämpning rörande jakt- och fiskeresurserna också accepterades och stadfästes i mellanstatliga avtal.

Rätten till jakt och fiske i lappmarkerna och renbetesfjällen

I jakt och fiskerättsutredningens delbetänkande *Vem får jaga och fiska i fjällen. Rätten till jakt och fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen* (SOU 2005:17) har bl.a. professorn och f.d. justitierådet Bertil Bengtsson, f.d. hovrättsrådet Mauritz Bäärnhjelm, jur. dr. Kaisa Korpijaakko Labba avgett rättsutlåtanden. Det tycks finnas en enighet bland juristerna om att jakt- och fiskerätten på privatägd mark i lappmarkerna och på mark ägd av staten nedan odlingsgränsen är delad mellan markägaren och samebymedlemmar.

Beträffande rättsläget i sameallmänningarna eller på den s.k. *statliga marken* ovan odlingsgränsen i lappmarkerna och på renbetesfjällen är man i stort sett eniga. Av lagstiftningen, rättspraxis och förvaltningspraxis framgår att samerna har en ensamrätt till jakt- och fiske på sameällmänningarna. Det är först 1987 i en lagrådsremiss över förslaget till ny jaktlag som ett omtvistat uttalande om markägarens jakt rätt görs. Uttalandets märkliga tillkomst och hur detta skall tolkas skulle behöva utredas. Uttalandet kom att bli ett av de centrala motiven till införandet av den omdiskuterade småviltsjaksreformen som riksdagen antog 1992. Dessförinnan har staten i ett stort antal sammanhang uttryckt att denna mark var avsatt till samernas uteslutande begagnande. Både f.d. hovrättsrådet Bäärnhjelm och jur.dr. Kaisa Korpijaakko Labba anser från olika synsätt att samerna har ensamrätt till jakt och fiske och att rätt har inte fråntagits samerna. Bäärnhjelm menar dels att uttalanden i jaktlags- och småviltspropositioner inte rubbar detta rättsläge, dels att eventuell oklarhet i rättsläget är till statens nackdel, eftersom staten utformat rättssystemet. Professorn och f.d. justitierådet Bertil Bengtsson är inne på samma linje som Bäärnhjelm och Korpijaako-Labba, men är dock lite försiktigare och menar att ytterligare forskning krävs för att slutligen klargöra om den samiska jakt och fiskerätten är en samisk ensamrätt. Han sätter också i fråga, om inte regleringen av upplåtelseätten strider mot grundlagens och Europakonventionens bestämmelse om egendomsskydd och förbud mot diskriminering av etniska minoriteter.

Historia, folkrätt och miljö

I jakt och fiskerättsutredningens delbetänkande *Vem får jaga och fiska? Historia, folkrätt och miljö* bekräftar författarna också att den samiska jakt- och fiskerätten kom att inskränkas framför allt i det traditionella skogssamiska området genom renbeteslagstiftningen. Dessutom beläggs att de icke renskötande samernas jakt- och fiskerätt inskränktes och omöjliggjordes genom rennäringslagstiftningen på tvivelaktiga grunder. Detta berörs bl.a. i docent Lennart Lundmarks uppsats om svensk jaktlagstiftning i förhållande till bl.a. renbeteslagstiftningen och avvitrningen.

I delbetänkandet görs också analyser av gällande folkrätt och vilka förpliktelser den svenska staten har i förhållande till de olika internationella konventioner Sverige ratificerat. Analyserna av Gudmundur Alfredsson och Mattias Åhrén ger också vid handen att den gällande statliga policy kopplad till samernas rätt till jakt och fiske och hur den regleras ifrågasätts av flera internationella organ som övervakar konventionernas efterlevnad och gällande folkrätt. Sverige måste ta denna kritik på allvar.

Ett första steg

Avslutningsvis kan konstateras att utredningen inte tar ställning till frågan om det är samerna ensamma som äger jakt- och fiskerätt ovan odlingsgränsen och på renbetesfjällen eller att denna rätt delas med staten.

De rättsliga utlåtandena från olika juridiska experter i utredningen bekräftar att samernas jakt- och fiskerätt är stark och att man med stor sannolikhet ensamma äger sin jakt- och fiskerätt på renbetesfjällen i Jämtland och på markernas ovan odlingsgränsen i Norr- och Västerbotten.

Utredningen uppdrag att enbart klarlägga grunderna och omfattningen av samebymedlemmarnas jakt- och fiskerätt är en klar begränsning. Rennäringskommitténs förslag att öppna samebyarna för fler medlemmar skulle vara en möjlig lösning för att utvidga kretsen samerna som skulle kunna nyttja den samiska fiske- och jakträtten.

Utredningens förslag är så långt en kompromiss där innehavarna till jakt och fiskerätt gemensamt påtar sig förvaltningsansvaret. Jag hade dock förhoppningen om en ännu tydligare markering av den samiska jakt och fiskerättens status som grundläggande civil rättig-

het. Detta skulle ha kunnat ske genom att förvaltningsorganens sammansättning speglat den juridiska analysen. Största diskrepansen finns i området nedan odlingsgränsen.

Utredningen förslags skulle ändå innebära det första steget till att samernas rättsliga och därmed kulturella och näringsmässiga förutsättning förstärks vilket också torde mildra den skarpa kritik den svenska statsmakten pådragit sig från olika internationella organ som hävdar att svensk samepolitiken inte är i linje med gällande folkrätt och de internationella konventioner Sverige undertecknat.

Särskilt yttrande av Håkan Jonsson (Sametingets minoritet)

Undertecknad blev utsedd att representera Sametinget i slutet av oktober 2004. Trots detta fick jag närvara vid möten först i början av februari p.g.a. att tjänstemän i departementet förhalade processen. Detta innebar att min möjlighet att påverka utredningens innehåll kraftigt försämrades. Härmed vill jag uttrycka mitt missnöje över detta orättvisa förfarande.

1 Kommentar till direktiven för utredningen

Efter en analys av direktiven kan det konstateras att dessa långt ifrån uppfyller de krav som kan ställas till en opartisk offentlig utredning. Anledningen är följande:

1. Enligt direktiven skall utredningen klarlägga grunderna för och omfattningen av samebymedlemmars och markägares rätt till jakt och fiske inom lappmarkerna och på renbetesfjällen. Då samebymedlemmarna utgör endast en mindre del av den samiska befolkningen i Sverige är denna begränsning av utgångspunkten för utredningen mycket orättvis mot samerna som folk.

Regeringen utgår i direktiven från att den samiska rätten tillhör dagens samebymedlemmar, trots att dagens samebyar, efter att ha påförts begränsningar av vem som skall få tillhöra sameby, endast utgör en associationsform för renskötsel.

De samiska rättigheterna, till bl.a. jakt- och fiske, tillhör det samiska folket och kan därför inte tillskrivas enbart dagens samebymedlemmar. Denna begränsande utgångspunkt i direktiven är ytterligare ett steg i statens fortsatta orättvisa uppdelning av det samiska folket i icke renskötande och renskötande.

Direktiven borde ha krävt ett klarläggande av **samernas** och markägarnas rätt till jakt- och fiske inom de givna geografiska områdena.

2. Utredningens direktiv saknar krav på hur den samiska jakt- och fiskekulturen skall tryggas och förstärkas. Då statens intention påstås vara att trygga den samiska kulturens fortlevnad borde detta ha ingått i utredningens direktiv. I direktiven ämnar regeringen endast att trygga en grupp näringsidkares, renägarnas, ekonomiska förutsättningar, medan övervägande delen av den samiska befolkningen negligeras. Rätten till jakt- och fiske är en nödvändig bas för samerna som ursprungsfolk. För många

- icke renskötande samer (ej samebymedlemmar) utgör jakten och fisket en viktig kulturell, och ekonomisk, yttring på sina marker.
3. Man har redan i direktiven utgått från att det föreligger en s.k. dubbel jakträtt på den privata marken. Detta trots att det råder stor oenighet om hur det förhåller sig i denna fråga. På grund av detta har utredningen redan i inledningsskedet blivit vinklad, vilket inte bättrat på klimatet för samlevnad mellan människorna i norr.
 4. Sametinget borde ha fått medverka i större utsträckning vid utformandet av direktiven.
Detta anser jag strider mot det samiska folkets självbestämmanderätt.

2 Kommentar till den historiska och juridiska beskrivningen

Tyvär kan jag inte i alla delar bifalla utredningens slutsatser i den historiska och juridiska beskrivningen. Man har i utredningen inte kunnat få en tydlig och rättsligt hållbar linje mellan samernas lappskatteländ och dagens samebyar. För att få fram att dagens samebyar har en stark jakt- och fiskerätt har man valt ut passande delar ur de olika experternas analyser utan att ta hänsyn till helheten. Enligt min mening innehåller delar av faktainnehållet felaktigheter och viktiga aspekter har utelämnats. Bland detta kan noteras:

1. Man har speciellt i den historiska beskrivningen lyft fram att det finns en stark samisk rätt till jakt och fiske. Man beskriver bland annat den samiska urbefolkningen och de s.k. lappskatteländen. I utredningen beskriver man dock notoriskt statens syn, att det är dagens samebyar som bär på den rätten. Man har i utredningen inte analyserat övergången mellan de s.k. lappskatteländen och dåtidens s.k. lappbyar. Bland de som fått möjlighet att beskriva historien är Kaisa Korpjaakko Labba. Hon anser bland annat att samerna har ensamrätt till jakt och fiske på markerna. Det bör emellertid påpekas att det vid denna tidpunkt inte fanns samebyar, vilket innebar att rätten innan kolonialiseringen innehades av de samer som bebodde och/eller brukade områdena oavsett huvudsakligt näringsfång. Att därför referera till Kaisa Korpjaakko Labbas avhandling utan att beakta att samerna som folk då levde som ett ouppdelat folk leder till feltolkning av det historiska skeendet i slutet av 1800-talet. Detta får naturligtvis juridiska konsekvenser, som inte tas hänsyn till i utredningen.

2. De utsedda experterna, Kaisa Korpijakko Labba, Mattias Åhrén eller Gudmundur Alfredsson, som varit med och yttrat sig i delbetänkandet, beskriver det samiska folkets förhållanden och rättigheter. De uttalar sig däremot **inte** specifikt om samebyns rättigheter, vilket innebär en stor skillnad. Folkrätten tillåter inte en uppdelning av samer utifrån näringsfång.
3. Man beskriver dagens fastighetsägare i lappmarken som kolonisatörer på samernas mark. När avvittringen tog fart i slutet av 1800-talet valde många samer att insyna sina lappskatteland. Detta speciellt i Västerbotten ovan den s.k. odlingsgränsen och mycket talar för att majoriteten av dessa fastigheter innehas av samer. Trots detta beskrivs dessa samer som kolonisatörer på sin egen mark som de sedan urminnes tider brukat. Dessa samers jakt- och fiskerätt inte bara ifrågasätts utan även överförs till att få utövas av endast samebymedlemmar. Denna överföring är felaktig och kräver en juridisk kurvtagning som troligen saknar motstycke i svensk rättshistoria.
4. En av de i utredningen viktiga nyckelorden har varit benämningen utmark. Begreppet utmark diskuteras i utredningen, men har i utredningen emellertid inte fått en grundläggande analys som krävs för att säkerställa vad som avses. Av denna anledning måste utmarksbegreppet ytterligare utredas och vid den utredningen måste en större bredd på kompetenta experter beredas möjlighet att delta och yttra sig.
5. Beskrivningen av ILO konventionen 169 som ges av Göran Ternbo är felaktig. Konventionen kan inte tolkas på så sätt att den tillåter en uppdelning av ett urfolk. Det är dock bra att Göran Ternbo klargör statens, på denna punkt, mot samerna som folk mycket diskriminerande inställning, men den kan omöjligt accepteras.
6. Folkrätten ger stöd för att rätten till jakt- och fiske inte kan läggas på endast en samisk grupp. Hela det samiska folket måste ha rätten att föra sin kultur vidare.

3 Sammanfattning av kommentarer till jakt- och fiskerättsutredningen

Utredningen har resulterat i ett förslag till samverkansområden för jakt och fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen. För att en sådan förändring skall kunna genomföras krävs att materialet, som

förslaget utgår från, vilar på en genuin plattform. Av ovan nämnda skäl anser jag att utredningen tyvärr inte uppfyller dessa krav.

Att i styret av respektive samverkansområde inte bereda plats för samerna som folk, utan endast samebymedlemmar, och dessutom förminska berörda markägares inflytande över sina egna marker ger inte det nödvändiga inflytande över samverkansområde som rätteligen borde tillkomma de närmast berörda parterna inom respektive område.

Genom att staten redan i direktiven endast markerar samebyn som rättighetshavare ämnar staten även i fortsättning driva en diskrimineringspolitik mot de samer som inte har samebyttillhörighet.

Jakten och fisket måste för alla samer vara en rättighet.

Särskilt yttrande av Per Gustav Idivuoma (Samernas Riksförbund)

Inledningsvis skall ges erkännande till utredaren Sören Ekström för ambitionen och viljan att så långt som möjligt dels utreda och även föreslå förändringar i frågeställningar som rör jakt och fiske i det samiska området.

De förslag som utredaren lämnar är kompromisser mellan olika intressen och grupperingar.

Utredningen har på ett synnerligen ambitiöst sätt sökt klargöra de juridiska förutsättningarna, genom att inhämta olika framstående personers sakkunskap om de juridiska frågeställningarna.

Flera av dessa experters yttranden, som skrivits av opartiska jurister, visar att den samiska rätten till jakt och fiske är stark och att det kan röra sig om ensamrätt i vissa områden.

Med dessa yttrandens tydliga ställningstagande hade jag förhoppningen om en ännu tydligare markering av den samiska jakt och fiskerätten status som grundläggande civil rättighet .

Detta skulle ha kunnat ske genom att förvaltningsorganens sammansättning speglat den juridiska analysen.

Tydligast framgår det i området nedanför odlingsgränsen.

Eftersom direktiven till utredningen endast gäller att ge förslag till samförvaltning har jag förståelse för att utredaren inte tagit ställning till om samerna har ensamrätt till jakt och fiske i det samiska området.

I framtiden måste dock ett ställningstagande ske i denna fråga. Detta kan då givetvis komma att påverka förvaltningen av jakten och fisket inom det samiska området.

Det är dock positivt att utredningen föreslår att förvaltningsansvaret skall läggas på rättighetshavarna.

Förslaget är helt i linje med att förvaltning skall ske via rättighetshavarna.

Med det ovan sagda anser jag att utredaren har med de kompromisser som gjorts gett förslag till lösningar som kan ses som ett erkännande av den samiska jakt och fiskerättens status, även om jag i alla delar inte är enig med utredarens slutliga förslag.

Särskilt yttrande av Lars-Göran Lövgren (Skogsindustrierna) och Börje Waldebring (Lantbrukarnas Riksförbund)

Vi delar utredarens uppfattning att utredningsuppdraget varit komplicerat och svårt då bl.a. tolkningen av lag och urminnes hävd skiljer sig starkt mellan olika rättighetsinnehavare och befolkningsgrupper. Utredaren konstaterar att det finns en delad jakt- och fiskerätt mellan markägare och medlemmar i sameby på alla marker ovan lappmarksgränsen i Norr- och Västerbotten samt på renbetesfjällen i Jämtland. Vidare konstaterar utredaren att den samiska jakt- och fiskerätten är stark, skyddad av grundlagen och att den inte kan upphävas på annat sätt än som anges där. Vi instämmer i dessa konstateranden.

Som utredaren anger i betänkandet råder skilda uppfattningar om hur markägarnas och samebymedlemmarnas rättigheter förhåller sig till varandra. Vi skall här något fördjupa vår syn på denna fråga.

Utredaren anser, och lägger sina förslag mot bakgrund av, att den samiska jakt- och fiskerätten är likvärdig med och ”inte underordnad” markägarens rätt. Enligt vår uppfattning framgår av ordalydelsen i 25 § och 31 § Rennäringslagen jmf. med 10 § Jaktlagen att den samiska rätten har en annan karaktär än – är inte är likvärdig med – markägarens. Den samiska rätten till jakt är en partiell nyttjanderätt ingående i renskötselrätten. Den är grundad på urminnes hävd och till sitt innehåll reglerad i lag. Den är knuten till person och inte till fastighet. Den omfattar del av fastighet, den är begränsad i tid och den får inte upplåtas. Av 10 § Jaktlagen framgår att markägaren är innehavare av jakträtten och att det finns särskilda regler för samebymedlems jakträtt.

Mot bakgrund av konstaterandet att den samiska jakt och fiskerätten är likvärdig med markägarens föreslås att medlem i sameby skall få rätt att upplåta sin jakt- och fiskerätt. Högsta Domstolen fann i det s.k. skattefjällsmålet (NJA1981 s1) att upplåtelseförbudet i 31 § Rennäringslagen inte stod i strid med grundlagens diskrimineringsförbud. Skälet var att samernas rättigheter var så speciella att inga jämförelser kunde göras med andra typer av rättigheter t.ex. markägarens. Högsta Domstolen uttalade att den samiska bruksrätt vari jakt- och fiskerätten ingår är ”uttömmande reglerad av rennäringslagen”. I bruksrätten ingår således ingen rätt att upplåta. Utredarens förslag innebär en utvidgning av renskötselrätten.

Beträffande omfattningen av den samiska jakt- och fiskerätten stannar utredaren vid att den, då hänsyn tagits till det bredare ansvar som markägaren har, på åretruntmarkerna ovan odlingsgränsen och

på renbetesfjällen uppgår till hälften och nedom till mindre än hälften av rätten. Enligt vår uppfattning är omfattningen avsevärt mindre. Den första rennäringslagstiftningen 1886 kodifierade den hävd till mark och vatten samerna vid denna tidpunkt utövade. Det är således denna hävd som anger omfattningen av den samiska bruksrätten. Enligt vad vi kunnat utröna utnyttjades jakt- och fiske vid den tidpunkten i allt väsentligt av de fastboende och inte av de renskötande samerna. På privata marker torde de renskötande samerna ha utövat jakt- och fiske i synnerligen begränsad omfattning.

Utredaren föreslår – sedan han för närvarande avvisat tanken på en inlösen av den samiska jakt- och fiskerätten på privata marker – att en gemensam förvaltning skall inrättas för att förvalta den jakt och fiskerätt som är delad mellan markägare och medlem i sameby. Enligt vår uppfattning är en inlösen på sätt anges av utredaren det bästa sättet att lösa de konflikter, oklarheter och olägenheter som är förknippade med nuvarande situation och som till viss del kommer att belastas även den modell för gemensam förvaltning som utredaren föreslår. Inlösen skall naturligtvis också omfatta, de i sammanhanget begränsade arealer mark som ägs av allmänningar och mark som ägs av andra juridiska personer än av staten. Efter sådan inlösen finns förutsättningar för att etablera en väl fungerande gemensam förvaltning på kvarvarande marker med inslag av de principer som gäller för viltvårdsområden. Vi förordar med angiven utvidgning en lösning i enlighet med utredarens förslag alternativ II.

Utredarens förslag om gemensam förvaltning – samverkansområden och samverkansföreningar – beaktar inte skillnaderna mellan den samiska rätten och markägarens rätt och ansvar för sin fastighet. Om markägaren förlorar möjligheten att själv upplåta och kanske också sin egen rätt till jakt- och fiske på sin fastighet, så innebär detta att fastighetsägaren inte själv kan ta ansvar för miljö/naturvård, skogsvård och skogsskador som han enligt annan lagstiftning är skyldig att ansvara för.

Vi delar utredarens uppfattning att om inlösen inte kommer till stånd, så bör rättigheterna ges en gemensam förvaltning – samverkansområden med samverkansföreningar. Denna förvaltning måste emellertid beakta de skillnader som finns **dels** mellan markägarens jakt- och fiskerätt och den jakt- och fiskerätt som ingår i renskötselrätten, **dels** mellan marker och förhållanden som råder ovan respektive nedom odlingsgränsen. Vi vill i det senare avseendet betona vikten av det utredaren skriver i avsnitt 10.2 om nödvändigheten av flexibi-

litet och hänsynstagande till de skiftande förhållanden som råder mellan olika delar av det stora område som utretts.

Särskilt yttrande av Solveig Larsson (Jägarnas Riksförbund)

Jag står bakom merparten av det betänkande som jakt och fiskerättsutredningen har lämnat, och anser att samisk jakt och fiskerätt bör lösas in på privat mark, men lämnar avvikande uppfattning omkring utredarens slutsats angående **utmark** och därmed även angående förslag till ändring i lagstiftning omkring utmark.

Jag anser att detta centrala begrepp för utredningens uppdrag behöver djupare analys än vad utredningen har kunnat genomföra. Innebörden i utmark avgör i stor utsträckning var rätt till jakt och fiske finns i lappmarkerna, då det endast är på utmark som den jakt- och fiskerätt finns som utredningen har att utreda. Det är också uppenbart att utmarksbegreppet i dag inte har exakt betydelse och tyvärr inte är definierat i lag.

Därför behövs en mer grundläggande analys genomföras. Analysen för begreppet utmark bör grundas på hur utmark uppfattas i det område som berörs och under den tidsepoken när första rennäringslagen (1880-tal) skrevs och avvitringsarna skedde i norra Sverige.

Därtill bör även uppmärksamhet fästas på att det inte går att helt säkert utgå utifrån att centralbyråkratiska fattade beslut genomförts, särskilt inte i historiska perspektiv i norra Sverige där centralmaktens närvaro inte var särskilt omfattande.

Den information som jag fått mig till del gör att jag lutar åt att begreppet utmark har före avvitrningen på slutet av 1800-talet stått för den mark som ej var nyttjad och/eller för gemensamt bruk. Efter avvitrningen är det den mark som staten behöll och ej gjorde någon disposition på (kronoöverloppsmark, att uppskatta till ca 5,5 miljoner ha). Denna innebörd stämmer bättre med hur utmark uppfattas av befolkningen i området.

För vissa enskilda har sedan begreppet utmark levt kvar som namn på den markbit de fick sig tilldelat vid avvitrningen och uppfattas som speciell mark som de fick sig tilldelat, ofta ”långt borta” samt med sämre produktionsförmåga.

Jag vill även peka på att utredningen anger att utmark i Finland var marker utanför områden för odling och skogsbruk och begreppet har försvunnit i samband med storskiftet. Den finska synen på utmark avviker därmed från det begrepp som utredningen föreslår och eftersom svensk och finsk rättstradition historiskt varit gemensam under lång tid, bör detta finnas med i den djupare analysen.

Kommittédirektiv



Några jakt- och fiskefrågor i renskötselområdet

Dir.
2003:45

Beslut vid regeringssammanträde den 3 april 2003.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas för att

- så långt det är möjligt klarlägga grunderna för och omfattningen av samebymedlemmars och markägares rätt till jakt och fiske inom lappmarkerna och renbetesfjällen,

- utvärdera hur bestämmelserna om den s.k. dubbelregistreringen av älgjaksområden inom lappmarkerna och på renbetesfjällen tillämpats och vid behov föreslå ändringar som är ägnade att medföra att olika jägargrupperns möjligheter att bedriva älgjakt kan tillgodoses på ett bättre sätt än i dag och som främjar säkerhet och samverkan när det gäller älgjakten,

- överväga vilka åtgärder som kan behöva vidtas för att samarbetet om jakten och fisket mellan markägare, samebymedlemmar och nyttjanderättshavare skall kunna förbättras,

- analysera vilka hinder som kan behöva undanröjas för att kronomarken ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen skall kunna omfattas av lagstiftningen om viltvårdsområden och fiskevårdsområden samt överväga behovet av åtgärder som även i övrigt kan underlätta en samförvaltning av jakt- och fiskeresurserna inom renskötselområdet.

Bakgrund

Jakt och fiske är en av människans äldsta kulturyttringar. Det finns ca 300 000 jägare i Sverige. Cirka 2,3 miljoner människor fiskar årligen i Sverige någon gång under sin fritid. För åtskilliga människor, särskilt på landsbygden, är jakt och fiske en väsentlig del av livskvaliteten. Möjligheterna att vistas i naturen och att i samband därmed jaga och fiska är för många en viktig faktor vid val av bostadsort.

För dagens landsbygdsbor är jakten och fisket fortfarande en viktig och integrerad del av tillvaron. Rätten att jaga och fiska har stor betydelse för många som är bosatta inom renskötselområdet. I synnerhet gäller detta älgjakten, som utgör ett viktigt bidrag till försörjningen för såväl renägare som andra glesbygdsbor. I renskötselområdet är några personer, både renägare och annan lokalbefolkning, helt eller delvis beroende av fisket för sin försörjning. För de renägande samerna ingår jakten och fisket tillsammans med renskötelsen som en naturlig del i det traditionella bruket av marken. Jakten och fisket har också betydelse för turistnäringen i området.

Viltet skall enligt 4 § jaktlagen (1987:259) vårdas i syfte att bevara de viltarter som tillhör landets viltbestånd och de fågelarter som tillfälligt förekommer naturligt i landet och främja en med hänsyn till allmänna och enskilda intressen lämplig utveckling av viltstammarna. Denna grundläggande föreskrift om viltvården skall beaktas även vad gäller jakten i renskötselområdet.

Uppdraget

Jakt- och fiskerättsliga förhållanden inom renskötselområdet

Inom delar av renskötselområdet gäller speciella jakt- och fiskerättsliga förhållanden. Det finns nämligen en dubbel jakt- och fiskerätt på utmark inom renbetesfjällen och lappmarkerna under den tid renskötsel är tillåten där. Fastighetsägaren har enligt 10 § första stycket jaktlagen (1987:259) jakträtten på den mark som hör till fastigheten och enligt 9 § fiskelagen (1993:787) tillhör fisket i enskilt vatten fastighetsägaren. Därutöver har medlem i sameby enligt 25 § rennäringslagen (1971:437) rätt att jaga och fiska på utmark inom de delar av byns betesområde som hör till renbetesfjällen eller lappmarkerna, när renskötsel är tillåten där. Samebymedlems rätt till jakt och fiske ingår i renskötselrätten. Medlem i sameby har rätt att jaga och fiska både på statlig och privat mark. Jakten och fisket får bedrivas både för egen konsumtion och för avsalu. Medlem i sameby har enligt paragrafens andra stycke dessutom rätt att jaga och fiska för husbehov, när han tillfälligt uppehåller sig inom annan samebys betesområde, om han vistas där med anledning av renarnas skötsel.

Sameby eller medlem i sameby får inte upplåta rättigheter som ingår i renskötselrätten. Sameby får dock upplåta rätt att jaga och fiska till husbehov till den som varit medlem i byn. På den statligt

ägda marken ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen upplåter länsstyrelsen rätt till bl.a. jakt och fiske. Den 1 juli 1993 infördes särskilda regler för upplåtelse av rätt till småviltjakt och handredskapsfiske. Enligt 3 § rennäringsförordningen (1993:384) skall nämligen rätt till småviltjakt och handredskapsfiske upplåtas till den som är bosatt i Sverige om det inte uppkommer olägenhet av någon betydelse för rennäringen och jakten eller fisket inte inverkar menligt på miljön, turismen eller andra intressen. När det gäller jakt och fiske i övrigt på den statliga marken, får länsstyrelsen under vissa villkor upplåta sådan rätt, men har ingen skyldighet att göra det. När det gäller privat mark finns inga särskilda bestämmelser om upplåtelse av jakt och fiske där.

Det finns i lagstiftningen inga bestämmelser som anger hur samebymedlemmarnas rätt att jaga och fiska förhåller sig till markägarens jakt- och fiskerätt eller hur rättigheterna skall utövas där det råder dubbel jakt- och fiskerätt. I betänkandet Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige (SOU 1999:25) föreslås att omfattningen av samernas jakt- och fiskerätt inom den mark de traditionellt innehar klarläggs. Rennäringspolitiska kommittén konstaterar i betänkandet En ny rennäringspolitik (SOU 2001:101) att de oklarheter som finns om jakt- och fiskerätten inom renskötseområdet har lett till olika uppfattningar om hur regler om rätt till jakt och fiske skall tolkas och tillämpas. I betänkandet finns en redogörelse för bakgrunden till nuvarande bestämmelser. Kommittén föreslår i betänkandet att en särskild utredare skall tillsättas med uppdrag att så långt det är möjligt klarlägga hur omfattande samebymedlemmars och markägares rätt till jakt och fiske är inom olika delar av renskötseområdet. Särskild uppmärksamhet skall enligt betänkandet ägnas åt förhållandena inom den mark som i 1886 års renbeteslag betecknades som avsatt för samernas bruk.

Rennäringspolitiska kommittén föreslår i betänkandet En ny rennäringspolitik att en sameby skall kunna bedriva den näringsverksamhet byn önskar med renskötserätten som grund. För att detta skall vara möjligt måste enligt betänkandet förbudet i 31 § rennäringslagen mot att upplåta rättigheter som ingår i renskötserätten, däribland rätten till jakt och fiske, tas bort. Enligt betänkandet kan en sådan förändring inte genomföras innan omfattningen av samernas jakt- och fiskerätt klarlagts. Annars uppstår nya oklarheter när samebymedlemmarna skall förfoga över jakt- och fiskerätten genom att exempelvis i sin näringsverksamhet upplåta den till utomstående.

Även i betänkandet Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige framförs motsvarande synpunkter.

Den särskilde utredaren skall så långt det är möjligt klarlägga hur omfattande samebymedlemmars och markägares rätt till jakt och fiske är inom lappmarkerna och renbetesfjällen.

Jakten efter älg

Även om det inte finns bestämmelser om omfattningen av jakt- och fiskerätten inom lappmarkerna och renbetesfjällen, finns det dock vissa rekommendationer och ett domstolsavgörande när det gäller fördelningen av de älgar som får fällas inom ett område. Jakt efter älg som avser annat än kalv får enligt 33 § jaktlagen (1987:259) endast ske efter licens av länsstyrelsen och inom ett av länsstyrelsen registrerat licensområde. Föredragande statsrådet konstaterade i prop. 1986/87:58 Om jaktlag, m.m. att licensjakten efter älg inom renskötseområdena bör anpassas till de rättigheter som tillkommer samerna enligt rennäringslagen.

Det förhållandet att varken samerna, nyttjanderättshavarna eller de privata markägarna har en oinskränkt jakträtt inom sina respektive jaktområden innebär enligt propositionen särskilda problem vid en övergång till enbart licensjakt.

I förarbetena till jaktlagen föreslås att hela året-runt-marken i en sameby bör registreras som licensområde för älgjakt. Inom detta större licensområde registreras särskilda licensområden omfattande de privata markägarnas mark. Följden blir s.k. dubbelregistrering av licensområden för älgjakt för samebyar och privata markägare inom samebyarnas året-runt-marker.

När det gäller älgutdelningen inom de dubbelregistrerade områdena anges att varken samebyar eller privata markägare, till följd av att det finns dubbel jakträtt, kan påräkna lika stor utdelning av älg som om de varit ensamma jakträttshavare i sina licensområden. Hur stor utdelning som är motiverad mot bakgrund av omfattningen av samebyarnas, respektive markägarnas jakträtt, klargörs inte. Det anges att länsstyrelsen är hänvisad till en skälighetsbedömning. De faktorer som bör vägas in i skälighetsbedömningen är, enligt förarbetena, bl.a. jaktens totala omfattning inom betesområdet och antalet medlemmar i samebyn.

I förarbetena kommenteras också hur jakten bör bedrivas inom dubbelregistrerade områden. En lösning anges vara att göra en geo-

grafisk uppdelning av marken så att samebymedlemmar och markägare inte jagar på samma mark. En annan kan vara att dela upp jakten i olika jakttider.

I 1987 års proposition lades således vissa, ganska detaljerade, principer fast för hur älgjakten borde bedrivas inom lappmarkerna och på renbetesfjällen. Länsrätten i Norrbottens län har i en dom nyligen slagit fast att samebymedlemmarna skall få fälla hälften av de älgar som totalt får fällas inom samebyns betesområde.

Riktlinjerna om dubbelregistrering av älgjaktsområden har nu tillämpats i närmare femton år. Det har förts fram kritik och olika synpunkter på systemet med dubbelregistrering. Riktlinjerna har, inte minst av de privata markägarna, kritiserats för att försvåra jakten. Den särskilde utredaren skall utvärdera hur älgjakten bedrivits inom lappmarkerna och på renbetesfjällen. Vid behov skall utredaren föreslå ändringar som medför att de olika jägargruppernas möjligheter att bedriva älgjakt kan tillgodoses på ett bättre sätt. Utredaren skall vidare överväga om det behövs åtgärder för att främja säkerhet och samverkan när det gäller älgjakten. Förslagen skall bygga på de principer som ligger till grund för den produktionsanpassade älgjakten.

Bättre samarbete om jakten och fisket

De privata markägarna har rätt att jaga och fiska på sin mark samt upplåta jakt- och fiskerätt utan samråd med berörd sameby. Det finns således ingen skyldighet för markägare, jaktarrendator och samebymedlem att informera varandra om var och när jakt sker inom de privat ägda markerna där det föreligger en dubbel jakträtt. Inom den statliga marken ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen upplåter länsstyrelsen rätt till jakt och fiske. Genom sina återförsäljare av jaktkort för småviltjakt kan länsstyrelsen informera jägarna om var samebymedlemmarna bedriver verksamhet som kan påverkas av jakten.

Rennäringspolitiska kommittén föreslår att åtgärder bör vidtas för att åstadkomma ömsesidig hänsyn och ökad säkerhet i de områden där både samebymedlemmar och privata markägare har jakt- och fiskerätt. Inte minst för att förbättra jaktsäkerheten är det angeläget att utredaren överväger vilka möjligheter det finns att åstadkomma ett bättre samarbete lokalt mellan samtliga som har rätt att jaga och fiska. Även av viltvårds- och fiskevårdsskäl är det angeläget att ett

bättre samarbete kan komma till stånd mellan dem som har jakt- och fiskerätt inom renskötselområdet. Utredaren skall därför överväga vilka åtgärder som kan behöva vidtas för att samarbetet om jakten och fisket mellan markägare, samebymedlemmar och nyttjanderättshavare skall kunna förbättras.

Samförvaltning av jakt och fiske

En samförvaltning av jakt- och fiskeresurserna kan ske genom bildande av viltvårdsområden och fiskevårdsområden. Syftet med ett viltvårdsområde är enligt 1 § lagen (2000:592) om viltvårdsområden att främja viltvården genom en samordning av jakten och åtgärder till skydd och stöd för viltet. Enligt 1 § lagen (1981:533) om fiskevårdsområden är syftet med ett fiskevårdsområde att samordna fiskets bedrivande och främja fiskerättsinnehavarnas gemensamma intressen. Viltvårds- och fiskevårdsområden får inte omfatta kronomark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen som står under statens omedelbara disposition.

I betänkandet Jaktens villkor (SOU 1997:91) föreslogs att viltvårdsområden skulle kunna bildas även ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen om det fanns behov av sådana områden. Utredningen fann inget skäl till att den marken skall undantas från jaktlig samordning. Inom ett sådant viltvårdsområde skulle dock enligt utredningen inte få fattas beslut som inskränker samernas lagstadgade rätt till jakt. Vid remissbehandlingen var flera remissinstanser negativa till förslaget. Regeringen konstaterade i prop. 1999/2000:73 om jaktens villkor att utredningen med sitt förslag har sökt skapa förutsättningar för bildande av viltvårdsområden på kronomark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen. Det framstår emellertid enligt propositionen som i hög grad tveksamt om det utan vidare går att förena de rättigheter samerna är tillförsäkrade med de föreslagna bestämmelserna för viltvårdsområden. Ett bland flera problem som måste lösas är enligt propositionen hur de särskilda upplåtelsereglerna för dessa marker skall förenas med den förvaltning som förutsätts ske inom ett viltvårdsområde. I propositionen hänvisas till att utredningen om ILO:s konvention nr 169 i betänkandet Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige föreslagit att omfattningen av samernas rätt till jakt på statlig och privat mark utreds och att Rennäringspolitiska kommittén kommer att ta upp frågan om förhållandet mellan rennärningen och andra areella näringar. De nuvarande bestämmelserna

i det här hänseendet i lagen om jaktvårdsområden borde enligt propositionen få sin motsvarighet i en ny lag om viltvårdsområden i avvaktan på ställningstagande till förslagen i det nämnda betänkandet och Rennäringspolitiska kommitténs fortsatta utredning.

Det är enligt Rennäringspolitiska kommitténs betänkande En ny rennäringspolitik angeläget att samebyarna så snart som möjligt får delta i förvaltningen av vilt- och fiskeresurserna inom de områden där samebymedlemmarna har rätt att jaga och fiska. Det bör övervägas om de regler som finns om viltvårdsområden och fiskevårdsområden kan anpassas och utvidgas till att omfatta en samförvaltning av viltvården och fiskevården mellan dem som har jakt- och fiskerätt inom renskötseområdet. Om privata markägare så önskar bör det enligt betänkandet skapas möjligheter för dem att pröva samförvaltning av vilt- och fiskeresurserna inom viltvårds- och fiskevårdsområdesföreningar där både samebymedlemmar och markägare kan ingå.

Utredaren skall mot den nu angivna bakgrunden analysera vilka ytterligare hinder som kan behöva undanröjas för att kronomarken ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen skall kunna omfattas av lagstiftningen om viltvårdsområden och fiskevårdsområden. Utredaren skall även överväga behovet av andra former som underlättar en samförvaltning av jakt- och fiskeresurserna inom renskötseområdet.

Utredningsarbetet

Utredaren skall under arbetets gång samråda med Statens jordbruksverk, Fiskeriverket, Sametinget, Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, berörda länsstyrelser samt renägarnas, markägarnas, jägarnas och fiskarnas organisationer.

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall redovisa uppdraget senast den 1 december 2005.

(Jordbruksdepartementet)

Tillämpningen av gällande rätt i olika län

I denna bilaga skall tillämpningen av gällande rätt ingående beskrivas. Innehållet bygger i huvudsak på uppgifter som lämnats av företrädare för länsstyrelserna. Vi har avlagt två besök på varje länsstyrelse och inhämtat ett stort skriftligt material. Vi har därutöver inhämtat synpunkter från ordsbor och samebymedlemmar. Dessutom har vi studerat de fåtal rättsfall som finns om relevanta frågor. Slutligen har vi tagit del av Umeå Universitets, Statsvetenskapliga institutionens kartläggning av de fyra nordligaste länsstyrelsernas förvaltning av jakt och fiske. Denna kartläggning finns redovisat under avsnitt 2, övrigt material under avsnitt 1.

Länsstyrelsernas tillämpning

Jämtlands län

I Jämtland utgörs det aktuella området av renbetesfjällen. All denna mark är statligt ägd. Den totala arealen uppgår till ca 1,1 miljoner ha. Samebymedlemmar har ingen jakt- och fiskerätt på privat mark i Jämtland. Det är fråga om åretruntmarker, vilket alltså betyder att samebymedlemmarna ständigt har en jakt- och fiskerätt på utmark inom respektive betesområde. Länsstyrelsen upplåter jakt- och fiskerätt på denna mark. Det finns 11 samebyar med 291 renägare i 98 renskötsel företag med totalt 45 000 renar. Därutöver finns även Idre Nya Sameby i Dalarna som disponerar mark i Jämtlands län. Det är länsstyrelsen som beslutar det högsta antalet renar för varje sameby. Det stora problemet är att det saknas vinterbetesmark. I det s.k. Härjedalsmålet fann domstolarna att samerna saknade bruksrätt till mark utanför renbetesfjällen. Därmed skulle samebymedlemmarna vara hänvisade till att träffa avtal om vinterbetesmark med markägare.

Älgjakten

Inom renbetesfjällen bor det totalt högst 1 000 personer. I Jämtland upplåter länsstyrelsen 197 498 ha, vilket motsvarar 16 procent av markarealen i renbetesfjällen för älgjakt till ortsbor. 300 ortsbor har för närvarande tillstånd att jaga älg. Det betyder att samebyarna ensamma disponerar 84 procent av marken för sin älgjakt. En andel av denna mark saknar dock värde för jakten. Därutöver har samebymedlemmar enligt rennäringslagen även rätt att jaga på den upplåtna marken, vilket medlemmar i två samebyar gör. I de fall samebymedlemmarna jagar på upplåten mark skall samebyarna svara för samråd med övriga jägare. Jakttiden är den 6–25 september och efter den 10 oktober. Länsstyrelsen beslutar vidare om hur många älgar och kalvar som får skjutas och fördelar denna tilldelningen. Den totala tilldelningen för år 2002 var 331 vuxna älgar och 331 kalvar. Samebyarnas tilldelning var 237 vuxna djur och lika många kalvar, vilket motsvarade 72 procent av det totala antalet älgar som fick skjutas i renbetesfjällen. 28 procent tillfaller alltså dem som jagar efter upplåtelse av länsstyrelsen.

Småviltsjakten

Upplåtelse av småviltsjakten startar den 25 augusti för svenska och den 15 september för utländska medborgare. Den 1 september–14 september upplåts inte småviltsjakt på renbetesfjällen på grund av renskötseln. Därefter är det åter tillåtet att jaga. I princip upplåts all mark på renbetesfjällen för småviltsjakt, men länsstyrelsen stänger av ca 300 000 ha, vilket motsvarar ca 30 procent av den totala arealen under augusti och september av hänsyn till renskötseln. Bosatta i länet kan köpa årskort för 800 kronor. För besökande säljs dagskort för 200 kronor, i Tåssåsen är dock priset 300 kronor, jämför vidare nedan om Tåssåsen. Antal dagskortsdygn uppgick för år 2003/2004 till 11 000 och 550 årstillstånd gav ytterligare 3500 jakttygn. Sammanlagt skulle det därmed vara fråga om ca 14 500 jakttygn. Ca 75 procent av dagskorten såldes till svenska jägare, ca 25 procent till norska jägare och ca 2 procent till utomnordiska jägare.

Tåssåsen

Första försöksperioden

1986 var ca 450 000 ha upplåtna på 103 arrenden (39 av personer utanför länet) dessutom fanns en kölista på omkring 350 personer som önskade få tillgång till ripjakt. Samebyarna och dåvarande lantbruksnämnden diskuterade förutsättningar för öka möjligheterna till ripjakt samtidigt som samebyarna ville ha möjligheten att själva ta hand om och administrera jakten. 1987 startade en försöksverksamhet i Jämtland där Tåssåsen, Tännäs och Offerdals samebyar med syftet att bl.a. öka jaktutbudet och stödja kombinationsverksamhet inom samebyarna. Formerna för underupplåtelse skiljde sig något mellan byarna.

I Tåssåsen bildades en ideell jaktförening Gierhen som genom lantbruksnämnden fick disponera delar av sambyns åretruntmarker. Gierhen gavs förhållandevis stor frihet att utveckla ett system men myndigheten förbehöll sig rätten att bestämma avgifternas storlek och vilken areal som kunde upplåtas inom samebyn.

I Tännäs fick samebyn rätt att utfärda ett begränsat antal jaktkort där varje kort gav rätten att fälla max 5 ripor. I Offerdal avsattes två mindre områden för att stödja lokal turistnäring.

Andra försöksperioden

2003 beslöt länsstyrelsen att under en försöksperiod (2003–2005) låta Tåssåsens sameby genom sin Jaktförening Gierhen vara ensam återförsäljare av jakttillstånd inom samebyns renbetesfjällsmarker. Tåssåsen sameby är nu uppdelad i 26 områden för småviltsjakt. Totalt är 95 200 ha upplåtna.

Ett delområde om 7 840 ha är endast upplåten för de som har årstillstånd, där kan jakt också bedrivas under älgjaktsuppehållet. I övriga delar av samebyområdet får jakt inte bedrivas med stöd av årstillstånd förrän tidigast den 1 oktober och då skall samebyområdets återförsäljare kontaktas tidigast en vecka innan jakten. Jägare med årstillstånd kan anvisas till annat område på grund av redan inbokade jägare med dygnstillstånd, pågående älgjakt eller renskötselarbete.

Jägare som löser dagkort och vill jaga under premiärperioden måste göra en intresseanmälan för att komma med i lottning av turordning senast 31 maj. Lottningen skall ske under överinseende av läns-

styrelsen den 2 juni. Resultatet presenteras samma dag. De fördelar som förs fram med systemet är t.ex. att områden med konstaterat dålig bytestillgång inte upplåts, antal samtidigt jagande på samma område kvoterar, kontinuerlig kontroll av jaktens påverkan på såväl fauna som flora, och att en ständig tillsyn av jaktutövningen sker.

Den kritik som riktats mot systemet har dels varit att de som har årstillstånd fått det mycket svårare att nyttja markerna inom samebyn jämfört med tidigare, dels att jägarna inte tycker det är bra med ett bokningssystem som innebär att man måste låsa sig till ett mindre område 2,5 månader innan jakten börjar. I ett försök att värdera jägarnas inställning till systemet har det genomförts en enkätundersökning som är preliminärt redovisad till länsstyrelsen och skall tryckas under september.

Fisket

Inom renbetesfjällen finns det ca 2 000 fiskevatten. Länsstyrelsen upplåter 1 000 av dessa, övriga fiskevatten förfogar samerna själva över. I dessa 1 000 fiskevatten upplåts ca 70 000 fiskedygn.

Västerbottens län

Bakgrund

Den totala markarealen ovanför odlingsgränsen i Västerbottens län uppgår till 1 769 000 ha inklusive vatten och 1 167 755 ha exklusive vatten. Av denna mark ägs 497 700 ha (inklusive vatten) av privata subjekt, vilket motsvarar 28 procent. Återstoden, 1 267 755 ha är kronomark, varav 100 000 utgörs av vatten. Totalt bedöms 1 069 000 ha ovanför odlingsgränsen utgöra älgproduktiv mark, varav 669 000 ha skulle utgöra kronomark och 400 000 ha privat mark. Ovanför odlingsgränsen bor som tidigare framhållits ca 5 000 personer. Antalet invånare i fjällkommunerna är 22 000.

I Västerbottens län finns det sex fjällsamebyar och en skogs-sameby. Det är fråga om drygt 100 företag och ca 330 renägare. Sammanlagt äger företagen ca 54 000 renar. Antalet samebymedlemmar i Västerbotten är ca 400.

Älg

Ovanför odlingsgränsen i Västerbottens län är det tre grupper som jagar älg. Som tidigare utvecklats har samebymedlemmar jakträtt på utmark inom samebyns betesområde inom lappmarkerna oavsett om marken är privat eller statlig. Privata markägare har jakträtt på sin mark. Staten upplåter på kronomarken genom länsstyrelsen älgjakt till ordsbor, de s.k. ordsbojaktlagen. För närvarande är det inte möjligt för besökande att jaga älg ovanför odlingsgränsen i Västerbotten.

Länsstyrelsen har beslutat att upplåta 634 000 ha, varav 458 000 ha bedöms vara älgproduktiv till ordsbor för älgjakt. Det innebär att 68 procent av den älgproduktiva kronomarken upplåts till ordsbor. Ca 1 200 jägare ingår i dessa ordsbojaktlag. Det betyder då också att samebymedlemmarna kan jaga ensamma på 32 procent av den älgproduktiva marken.

Den totala älgtilldelningen år 2003 ovanför odlingsgränsen uppgick till 1 280 vuxna älgar. 300 av dessa tillföll samebymedlemmarna, 450 ordsbojaktlagen och 530 de privata markägarna. Det innebär att samebymedlemmarnas älgtilldelning uppgår till 23 procent av det totala antalet älgar som får skjutas ovanför odlingsgränsen. Avskjutningen av älgkalv är inte kvoterad. Älgjakten pågår från första måndagen i september–31 oktober för vuxet djur och för kalv till den 31 januari i enlighet med jaktförordningen. Under denna tid upplåts älgjakt på kronomarken under totalt 16 dagar.

Det anförda betyder följande. Samebymedlemmar har som anförts en rätt enligt rennäringslagen att jaga inom byns betesområde när renskötsel är tillåten där. Ovanför odlingsgränsen är det bara fråga om åretruntmarker, vilket betyder att samebymedlemmars jakträtt gäller hela året. Vad gäller kronomarken är det så att 68 procent av den älgproduktiva marken upplåts till ordsbojaktlagen. Det betyder då att det på denna mark föreligger en dubbel jakträtt, samebymedlemmar och ordsbor har rätt att jaga på marken. Ordsbojakten får dock bara ske under perioder om sammanlagt 16 dagar, medan samebymedlemmar kan jaga från början av september till 31 oktober. Enligt länsstyrelsen förekommer det i begränsad utsträckning att samebymedlemmar jagar på den till ordsborna upplåtna marken under de tider ordsbor inte har jakträtt. Om en samebymedlem önskar jaga på upplåten mark under de perioder ordsborna har rätt att jaga är det enligt länsstyrelsen ett villkor att samebymedlemmen under rättar berörd ordsbojaktlag. Detta krav följer som ett villkor i för samebyns licens.

Samebymedlems jakträtt gäller som anförts även på privat mark. I samebyns licens föreskriver dock länsstyrelsen som ett villkor att samebymedlemmarna för att få jaga på den privata marken måste ha markägarens samtycke. Detta borde i hög grad begränsa samebymedlemmars jakt på privat mark. Skälet för detta villkor är enligt länsstyrelsen säkerhetsskäl.

Småviltsjakt

I Västerbotten upplåts småviltsjakten under tiden 25 augusti–15 mars. Ortsborna i fjällkommunerna kan köpa årskort. För besökande säljs dagskort för 300 kronor per dag. Dagskort kan köpas för upp till tre dygn. Antalet årskort uppgick för år 2002/2003 till 400 vilket motsvarar ca 5 500 jaktdygn. Samma period uppgick antalet dagskort till 5 500 och ca 15 000 jaktdygn. Av den totala försäljningen av dagskort såldes under det senaste året 43 procent till svenska medborgare, 43 procent till norrmän, 12 procent till italienare och 2 procent till övriga nationaliteter.

Utomnordiska jägare får endast bedriva jakt i sällskap med en jaktarrangör. Av ovanstående siffror följer att summan jaktdygn för år 2002/2003 sammanlagt skulle vara ca 20 000. Detta ger ett jakttryck på de ca 60 procent av all areal som bedöms vara intressant för småviltsjakt om 2,71. Jakttryck anger jaktdygn per 100 ha och år. Jakttrycket har mer än tredubblats under de senaste 10 åren. 1992/1993 var summan jaktdygn 6000 och jakttrycket 0,8. För att skydda rennäringen stängs vissa områden för småviltsjakt under vissa perioder, s.k. avlysning. Länsstyrelsen har varje vecka kontakt med samebyarna för att få fram ett underlag om avlysning. Beslut om avlysning av ett visst område publiceras på länsstyrelsens hemsida. Enligt länsstyrelsen varierar andelen avlyst mark mellan 25–35 procent under augusti och september, vilket skulle motsvara ca 300 000 ha. Senare under hösten sjunker andelen för att upphöra helt under vintern.

Fiske

Fiskevatten ovanför odlingsgränsen är attraktiva på grund av riklig förekomst av röding och öring. Det finns ca 5 700 sjöar och tjärnar i fjällen. 1 000 av dessa bedöms som attraktiva för fiske. En tredjedel av dessa är inte upplåtna, eftersom de bedöms som särskilt kän-

liga med hänsyn till rennäringen eller naturvården. 120 fiskevatten undantas för samebymedlemmars fiske. Andelen är beräknad utifrån en bedömning av samebymedlemmarnas behov. Samebymedlemmarna bedriver nätfiske i dessa sjöar. I de övriga fiskevatten upplåter länsstyrelsen fiskerätt. Detta sker dels genom upplåtelse till ortsbor om fiske för husbehov. Det fiske ortsborna i huvudsak ägnar sig åt är nätfiske. År 2003 lämnades tillstånd till 750 ortsbor att fiska för husbehov. Därutöver upplåter länsstyrelsen fiskerätt åt allmänheten genom försäljning av fiskekort. År 2003 var det fråga om ca 44 000 sportfiskedygn. Slutligen upplåter länsstyrelsen även fiskevatten till turistföretag.

Norrbottens län

I Norrbotten är ca 90 procent av marken ovanför odlingsgränsen kronomark. Mellan odlingsgränsen och lappmarksmarken ägs marken till stor del av Sveaskog AB. Sveaskog AB ägs till 100 % av Sveaskog Holding AB, som i sin tur ägs till 100 % av svenska staten. Sveaskog AB äger också betydande arealer i Västerbottens län. Grunden för Sveaskog AB:s markinnehav utgjordes av statligt markinnehav som bolagiserades 1992. Före 1992 förvaltades stora arealer av statlig mark av Domänverket. 1992 beslöts att all mark som man kunde ställa marknadsmässiga krav på avkastningen skulle överföras till aktiebolag. I propositionen 1991/92:134 anfördes om detta bl.a. följande på sid. 22:

Stora delar av fjällkedjan förvaltas av domänverket. Huvuddelen av området utgörs av improduktiv mark som dock har ett allmänt värde främst med hänsyn till naturvård, rekreation och friluftsliv. Med hänsyn till detta bör fjällkedjan kvarbli i statens ägo... Jag föreslår därför att gränsen dras i övergångszonen mellan den produktiva skogsmarken och det rena kalfjället. I Norrbottens och Västerbottens län bör dock gränsen dras längre ned, nämligen i odlingsgränsen. Dessutom bör renbetesfjällen i Jämtlands län kvarbli i statens ägo. Skälet till detta är de speciella regler till skydd för rennäringens intressen som gäller ovan odlingsgränsen och på renbetesfjällen...

Det anförda innebär att staten i dag inte kan förfoga över den mark som ägs av Sveaskog AB. Regeringen kan inte fatta bindande beslut, eftersom Sveaskog AB tillkommit genom ett riksdagsbeslut.

Det finns 32 samebyar i länet. 15 byar är fjällsamebyar, 9 är skogssamebyar och 8 är koncessionssamebyar. All mark ovanför

lappmarksgränsen är indelad som mark för samebyar. Fjällsamebyarna har i huvudsak sina åretruntmarker ovanför odlingsgränsen. Skogssamebyarna har till övervägande del sina åretruntmarker mellan odlingsgränsen och lappmarksgränsen. Därutöver har fjällsamebyarna en del av sin vinterbetesmark på mark mellan odlingsgränsen och lappmarksgränsen. Det är bara på begränsade områden som det föreligger så kallat dubbelt betande. Där skogssamebyar har åretruntmarker har alltså fjällsamebyarna inte vinterbetesmark. Fjällsamebyarnas vinterbetesmark ligger dock i huvudsak nedanför lappmarksgränsen. Skogssamebyarnas vinterbetesmark ligger i sin helhet nedanför lappmarksgränsen. Koncessionssamebyarna är belägna utanför lappmarksgränsen.

Detta betyder i princip att fjällsamebyarna tidsmässigt alltid har jakt- och fiskerätt på utmark inom sitt betesområde ovanför odlingsgränsen. Vidare har fjällsamebyarna jakt- och fiskerätt på sina vinterbetesmarker nedanför odlingsgränsen under tiden 1 oktober–30 april. Skogssamebyarna har alltid jakt- och fiskerätt på utmark i sitt betesområde, som är belägna mellan odlingsgränsen och lappmarksgränsen.

Koncessionssamebyarna saknar jakt- och fiskerätt, eftersom deras områden ligger utanför lappmarkerna. Dessa byar kommer framöver därför inte att beröras.

Fjäll- och skogssamebyarna har tillsammans 700 renskötsel företag och 3 001 renägare. Sammanlagt ägde företagen 125 956 renar år 2003.

Älg

Jakttiden fastställs årligen av länsstyrelsen. I Norrbotten är för år 2004 älgjakt inom A-licensområden tillåten 1–28 september. Inom samtliga kommuner utom Kiruna är älgjakten dessutom tillåten 16 oktober–31 oktober ovan odlingsgränsen och 16 oktober–28 november nedan odlingsgränsen.

Älgtilldelningen ser ut på följande sätt:

Kommun	Samebyar		Ortsbojaktlag	Övrigt	Privata
Jokkmokk	Sirges	50			
	Jåkkåkaska	30			
	Tuorpon	45			
	Udja	11			
		136	90	47	273
		0,50			
Gällivare	Baste	25			
	Sörkaitum	25			
	Girjas	32			
		82	59	10	151
		0,54			
Kiruna 1	Saarivuoma	19			
	Talma	16			
	Gabna	21			
	Leavas	16			
	Vittangi	10			
		82	65	74	221
		0,37			
Kiruna 2	Könkämä	16			
	Lainiovuoma	12			
		28	22	29	79
		0,35			
Arjeplog	Semisjaur-Njarg	52			
	Svaipa	38			
	Ståkke	7			
	Maskaure	11			
	Luokta-Mavas	34			
		142	248	60	450
		0,32			
	S:a	470	484	220	1174
		0,40			

Jakten ovanför odlingsgränsen

I Norrbotten är det ortsbor, samebymedlemmar och privata markägare som jagar älg ovanför odlingsgränsen. Ortsborna jagar med stöd av länsstyrelsens upplåtelse av kronomarken. 2004 jagade ca 1 700 jägare i ortsbolag ovan odlingsgränsen. Ortsbor är personer som är mantalsskrivna i Jokkmokks, Gällivare, Kiruna eller Arjeplogs kommun. Fördelningen är följande: I Kiruna är det fråga om 86 upplåtelselag och 524 jägare. Gällivare har 34 upplåtelselag och 208 jägare. I Jokkmokk finns det 45 upplåtelselag och 372 jägare. Slutligen är det i Arjeplog fråga om 84 upplåtelselag och 596 jägare

Sammanlagt är det fråga om 249 upplåtelselag. Dessa upplåtelselag jagar i fem A-licensområden som länsstyrelsen upplåter. De fem A-licensområden är uppdelade i 249 jaktområden med fastställda gränser, med innebörd att varje upplåtelselag har sitt område. Därutöver utgör varje samebys betesområde ett registrerat licensområde för samebyn. Eftersom all mark ovanför odlingsgränser utgör någons samebys betesområde innebär detta en dubbelregistrering. Den mark som är upplåten för upplåtelselagen är samtidigt registrerad som del av samebyarnas licensområden.

I Norrbotten är enligt uppgift från länsstyrelsen målsättningen att hälften av den kronomark som det är möjligt att jaga älg på skall vara tillgänglig för ortsbornas älgjakt och hälften skall sparas för samebymedlemmarnas älgjakt. Detta skulle man uppnå genom att upplåta 1 407 558 ha för ortsbornas älgjakt. Arealen motsvarar 33 procent av den del av kronomarken ovan odlingsgränsen som inte är nationalpark, naturreservat eller mark som är fredad från jakt. För älgjakt till ortsbor. Inom nationalparken Padjelanta är älgjakten uteslutande förbehållen samerna. Skälet till att 33 procent skulle motsvara en hälftenfördelning är att en betydande del av den mark som inte är föremål för upplåtelse är närmast att betrakta som jaktliga "impediment" sett ur ett älgjaktsperspektiv.

Sammanfattningsvis betyder detta följande: All mark ovanför odlingsgränsen utgör någons samebys betesområde. Varje samebys betesområde är ett registrerat licensområde för samebyn. Samebymedlemmarna kan jaga och fiska ensamma på utmark i den del av sitt betesområde som inte är upplåten åt ortsborna, vilket enligt uppgift från länsstyrelsen skulle motsvara hälften av kronomarken. På övrig kronomark har både samebymedlemmarna och Ortsbojaktlagen jakt rätt, samebymedlemmarna enligt rennäringslagen och ortsborna på grund av statens upplåtelse. Därtill kommer att 10 procent av marken

ovan odlingsgränsen är privatägd. På denna mark har den privata markägaren och samebymedlemmarna jakträtt. Samebymedlemmarnas jakträtt begränsas dock vidare även av särskilda villkor som länsstyrelsen beslutar om. I samebymedlemmarnas licens ingår det som ett villkor bl.a. följande för jakt ovan odlingsgränsen.

1. Samebyns tilldelning enligt licensbeslut skall i huvudsak fällas på statens mark och i första hand på den del som inte upplåtits till andra jägare för älgjakt. Samebyns medlemmar har även möjlighet att fälla älgar från samebyns tilldelning inom upplåtna jaktområden samt på enskild mark. I sådant fall åligger det samebymedlemmen att i god tid före jakten ta kontakt med jaktledaren på upplåtelseområdet eller på den enskilda marken så att samordning av jakten kan ske på ett från säkerhets- och viltvårdssynpunkt tillfredställande sätt.

2. Från samebyns tilldelning skall avräknas det antal älgar som enskilda samebymedlemmar faller när de ingår som medlemmar i jaktlag på annat registrerat licensområde inom samebyn. Det åligger företrädaren för samebyns licensområde att tillse att rapportering av avskjutning från de samebymedlemmar som fällt älg sker så att tilldelningen enligt licensbeslut ej överskrids.

Därutöver styr länsstyrelsen även jakten genom att besluta om varje grupps tilldelning av älg, alltså högsta antalet vuxna djur som får skjutas under en jaktsäsong. Detta beslut skall också som redovisats ovan föregås av ett samråd. I Norrbotten har länsstyrelsen i praktiken överlämnat beslutsrätten om tilldelningen till samrådsförfarandet. I det lokala samrådet lämnas ett förslag om älg tilldelningen till respektive grupp. Förslaget granskas av viltvårdsnämnden, som accepterar det om det finns en enighet om förslaget. Länsstyrelsen fastställer därefter formellt förslaget. Om samebymedlemmarna skulle reservera sig mot ett förslag i det lokala samrådet innebär det inte att det saknas enighet, eftersom samebymedlemmen inte är en fullvärdig medlem i samrådet utan endast adjungerad.

I Norrbotten har som redan nämnts i kapitel 1 älg tilldelningen prövats rättsligt. Länsstyrelsen i Norrbotten tilldelade för 2001 års jakt Talma sameby 11 vuxna älgar och 11 kalvar, vilket motsvarade 25 procent av det totala antalet tilldelade djur. I målet anförde länsstyrelsen att tilldelningen skett efter en skälighetsbedömning samt att procenttilldelningen varierade för olika samebyar. Samebyn överklagade och gjorde gällande att den hade rätt till samtliga älglicenser på kronomark samt till 50 procent på den privata marken inom samebyns renskötselområde. Länsrätten beslutade att samebyn skulle tilldelas 50 procent av samtliga jaktlicenser i det renskötselområdet.

Kammarrätten fastställde i dom den 23 september 2003 länsstyrelsens tidigare beslut. Rätten hänvisade till att länsstyrelsens beslut var i linje med tidigare beslut, för vilka prövningstillstånd i kammarrätten inte tidigare beviljats.

Jakt nedanför odlingsgränsen

Som anförts tidigare föreligger det ingen juridisk skillnad mellan samebymedlemmarnas jakt- och fiskerätt i sig ovanför eller nedanför odlingsgränsen. Samebymedlemmar har i hela lappmarkerna en jakt- och fiskerätt på utmark inom byns betesområde när renskötsel är tillåten. Eftersom skogssamebyarnas mark mellan odlingsgränsen och lappmarksgränsen är åretruntmarker, innebär det att renskötsel alltid är tillåten och jakt- och fiskerätt gäller därför tidsmässigt alltid. På samma sätt som ovan odlingsgränsen är det länsstyrelsen som beslutar om jakttider, licensområden och älgutdelningen. Länsstyrelsen ställer även villkor för samebymedlemmarnas jakt. En skillnad är dock att marken mellan odlingsgränsen och lappmarksgränsen till stor del ägs av Sveaskog AB och inte förvaltas av staten. Det är därför bolaget som upplåter jakträtten på sin mark till olika jaktlag. Skogssamebyarnas betesområde är registrerat som ett licensområde för respektive sameby. Även på denna mark föreligger alltså en dubbelregistrering. Länsstyrelsens villkor för samebymedlemmars jakt är än mer ingripande än de villkor som gäller för jakt ovan odlingsgränsen. Det anförts bl.a. följande villkor.

Samebyns utdelning skall i huvudsak fällas på det (de) område(-n) där samebyn är ansvarig för jakten enligt särskilt beslut. Samebyns medlemmar har även möjlighet att fälla älgar från samebyns utdelning inom andra licensområden. I sådant fall åligger det företrädaren för samebyns licensområde att ta kontakt med dessa licenshavare för att samordna jakten från ett från säkerhets- och viltvårdssynpunkt tillfredställande sätt. Detta skall göras genom att senast två veckor före jaktens början kalla till ett planerings- och sammanträde med berörd(a) licenshavare. Protokoll skall föras och undertecknas av resp licenshavare. Av protokollet skall framgå hur resp licenshavare avser att bedriva jakt. Varje licenshavare är ansvarig för att resultatet av sammanträdet delges de personer som skall jaga inom området.

Om ovanstående följs, har samebymedlem i samband med renskötsel möjlighet att jaga på mark tillhörig staten, skogsbolag eller allmänningar." (Länsstyrelsen i Norrbottens Län, villkor i samband med jakt efter älg nedanför odlingsgränsen i Norrbottens län 2003).

Det som avses med att "Samebyns tilldelning skall i huvudsak fällas på det (de) område(-n) där samebyn är ansvarig för jakten enligt särskilt beslut" är att samebyarna skall ha ensamrätt på vissa mindre områden, s.k. särskilda rutor. På dessa rutor upplåter alltså markägaren inte jakträtten. I gengäld krävs det av samebyarna enligt länsstyrelsens villkor att de i första hand jagar på denna mark. Enligt uppgift från skogssamebyarna utgör dessa rutor i areal en liten del av samebyns betesområde, uppskattningsvis är det fråga om 5–10 procent av hela betesrådets areal.

Som ovan odlingsgränsen begränsas de olika rättighetshavarnas jakträtt även av länsstyrelsens beslut om älgtilldelningen. På samma sätt som ovanför odlingsgränsen fattas det formella beslutet om älgtilldelningen av länsstyrelsen, men den har i praktiken på samma sätt som beskrivits ovanför om älgtilldelningen ovan odlingsgränsen delegerat beslutsfattandet till samrådsförfarandet. Länsstyrelsen saknar enligt uppgift kännedom om samebyarnas älgtilldelning nedanför odlingsgränsen.

Skogssamebyarnas älgtilldelning har prövats rättsligt av Länsrätten i Norrbottens län i en dom 1999. Det var bl.a. fråga om skogssamebyn Östra Kikkejaure som tilldelats sex vuxna älgar av länsstyrelsen. Skogssamebyn yrkade att den skulle erhålla licens för hälften av de djur för vilka licens getts inom byns betesområde ovanför lappmarksgränsen. I domen anfördes att det totalt skulle vara fråga om 98 älgar som fick fällas inom Östra Kikkejaures gränsbestämda samebyområde. Den av länsstyrelsen beslutade tilldelningen skulle alltså motsvara sex procent.

Länsrätten fastställde utan motivering länsstyrelsens beslut. Rättsens ordförande var skiljaktig. Han anför i sin skiljaktiga mening bl.a. följande.

Genom överklagade beslut har samebyarna tilldelats endast ett fåtal av de djur som skall fällas inom byarnas renskötselområden. Genom de till besluten fogade särskilda villkoren skall byarnas älgar dessutom 'i huvudsak' endast få fällas inom vissa områden (jrf RÅ 1992 ref 14) och får medlemmar i by fälla älgar utom så bestämt område endast under vissa närmare noga reglerade förutsättningar. Genom villkoren torde jakt för medlemmar utanför de för byn särskilt angivna områdena i praktiken om än omöjliggöras så i vart fall avsevärt försvåras. Det har inte framkommit något till stöd för att länsstyrelsen haft något riksdagens eller regeringens uppdrag att utforma villkoren så att en sådan effekt ernås.

I den skiljaktiga meningen skattas vidare Östra Kikkejaures andel till jakten till 20 älgar.

Domen överklagades till såväl Kammarrätten i Sundsvall som Regeringsrätten. Ingen av instanserna meddelade prövningstillstånd.

Småviltsjakt

Småviltsjakten ovanför odlingsgränsen upplåts genom årskort för ortsborna och genom dagskort för besökande. I Norrbotten finns också länskort för bosatta som bor i Norrbottens län, men inte i fjällkommunerna. Det är fråga om 4,7 miljoner ha jaktbar statlig mark, vilket skall jämföras med 1,1 miljoner ha för Västerbotten och Jämtland. I Norrbotten avlyses högst tio procent av den upplåtna marken under september för att skydda rennäringen. Därutöver kvoterar länsstyrelsen vissa för rennäringen känsliga områden, dvs. begränsar antalet dagskort i vissa områden. Den kvoterade arealen utgör år 2004 16 procent av upplåtelsearealen. Ortsbor med årskort har dock tillträde till de kvoterade områden. År 2003/2004 såldes 12 000 dygnsjaktkort. 27 procent av dem såldes till personer bosatta utanför Sverige. Utomnordiska personer får endast jaga tillsammans med en jaktansvarig. Samma period såldes 1 147 årskort och 419 länskort. Länsstyrelsen saknar uppgift om antalet jaktdygn som årskorten och länskorterna ger, varför jakttrycket i Norrbotten inte kan beräknas. Enligt uppgift har dock småviltsjakten minskat i Norrbotten sedan 1995/1996.

Småviltsjakt förekommer även nedanför odlingsgränsen och utnyttjas eller upplåts då av privata markägare. Ett problem för samebyarna skulle vara att det saknas bestämmelser som skyddar rennäringen mot småviltsjakten.

Fiske

I Norrbotten finns det ovanför odlingsgränsen ca 15 000–20 000 sjöar. Hur många av dessa som är fiskevatten saknar länsstyrelsen kännedom om.

Dalarnas län

I Dalarnas län finns det en sameby, Idre Nya, som består av två släkter. Idre Sameby kom till under helt andra premisser än samebyar längre norrut. På 1880-talet fick Idre Sameby, som då bestod av medlemmar i en familj, åretruntmarker i de norra delarna av Dalarnas län genom två kungliga brev. I de kungliga breven står dock uttryckligen som villkor att samerna bara får jaga rovdjur och fiska för husbehov. Detta är en skillnad jämfört med vad som gäller i lappmarkerna eller renbetesfjällen. Enligt 25 § rennäringslagen gäller som huvudregel att samebymedlem har rätt att jaga på utmark inom de delar av byns betesområde som hör till renbetesfjällen eller lappmarkerna när renskötsel är tillåten där. Rätten innefattar både jakt och fiske för husbehov samt för försäljning. Det framgår vidare dock av 25 § följande:

Inom de områden i Jämtlands och Dalarnas län som vid utgången av juni 1992 tillhörde staten och var särskilt upplåtna till renbete får medlem i sameby inom byns betesområde fiska till husbehov samt jaga rovdjur, i den mån regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer, tillåter det.

Innebörden är alltså att innehållet i det kungliga brevet förts in i rennäringslagen. Sameby har på åretruntmarken i Dalarna enligt lagen rätt att fiska endast för husbehov och jaga rovdjur.

Under 1970-talet fick dock Idre sameby problem. Deras ställning komplicerades också av att det är rennäringsenheten vid länsstyrelsen i Jämtlands län som ansvarar för rennäringen även i Dalarnas län. Det finns alltså ingen rennäringsenhet vid länsstyrelsen i Dalarnas län. Däremot är det länsstyrelsen i Dalarnas län som handhar jakt- och fiskefrågor.

1996 gjorde Länsstyrelsen i Jämtland en framställan till regeringen om att medlemmarna i Idre sameby skulle ges samma jakt- och fiskerättigheter som övriga samebymedlemmar i Sverige. Dessutom ville man att avgifter från statens upplåtelse av jakträtten skulle tillfalla Samefonden och samebyn på samma sätt som sker i Jämtland, Västerbotten och Norrbotten. Som bakgrund angav länsstyrelsen i Jämtland att även om renskötseln i Dalarna formellt sett endast existerat sedan 1800-talet så har det funnits samer i Dalarna sedan lång tid tillbaka. Framställans syfte skulle vara att stärka samebymedlemmarnas rätt och att utöka försörjningsunderlaget.

Regeringen remissbehandlade framställan. Samtliga instanser var negativa. Länsstyrelsen i Dalarna avstyrkte på den grunden att om förslaget genomfördes skulle pengar försvinna till Samefonden och samebyn som var nödvändiga att använda för naturvård. Vidare skulle konflikterna öka. Man framhöll att rennäringen kommit till under andra förhållandena än i övriga Sverige.

Trots detta biföll regeringen i ett beslut 1998 framställan om utökad jakt- och fiskerätt. Däremot gick inte regeringen med på att avgifterna för statens upplåtelser skulle tillfalla samerna. Medlemmarna i Idre sameby gavs rätt att jaga och fiska för husbehov och för försäljning på statlig mark inom de områden i Dalarnas län som upplåtits för renbete. Jaktlag i Dalarna begärde då en rättsprövning av det beslutet i regeringsrätten. Som grund framfördes bl.a. att regeringen beslutat i en fråga som skulle ha beslutats genom lagstiftning. Innan det målet prövades ändrade regeringen sitt tidigare beslut. Regeringen beslutade 1999 att den rätt till jakt och fiske för medlem i Idre sameby som regeringen tidigare beslutat om endast skall omfatta den rätt till jakt och fiske som inte tidigare är upplåten till annan.

Innebörden av det nya beslutet blev att Idre sameby bara fick jakträtt i en liten del av åretruntmarkerna, eftersom all annan jakträtt enligt länsstyrelsen redan var upplåten. Jakträtten är upplåten i avtal till olika jaktlag, som förlängs om de inte sägs upp. Länsstyrelsen har därefter i ett särskilt avtal arrenderat ut jakträtten på det området åt samebyn. I motsats till andra jaktlag erlägger samebyn inte något arrende. Det är fråga om 24 000 ha för högviltsjakt. En stor del av området är dock inte älgjaktsmark. I en tredjedel av detta område, 8000 ha, får samebyn även jaga småvilt. Övriga 16 000 ha är upplåtna till andra jaktlag för småviltsjakt. Om ett jaktlag i framtiden skulle frånträda ett avtal skulle samebyns område kunna utökas. Samebyns tilldelning är 4 vuxna älgar och fyra kalvar.

Vad gäller fisket skulle fiskerätten i Dalarna enligt länsstyrelsen inte kunna anses vara upplåten, eftersom fiskerätten utövas genom fiskekort. Det innebär att medlemmarna i samebyn får fiska överallt inom åretruntmarkerna. Efter regeringens beslut får samebymedlemmar även fiska för försäljning. I praktiken fiskar dock samebymedlemmar inte enligt länsstyrelsen. Det finns en rätt för så väl samebymedlemmar som andra att fiska, vilket i framtiden skulle kunna orsaka konflikter. Idre Nya sameby i Dalarna disponerar även mark i Jämtland för renskötsel. I denna renskötselrätt ingår då även en jakt- och fiskerätt. Det är ett område på 10 000 hektar. På denna

mark upplåter länsstyrelsen i Jämtlands län även småviltsjakt, men inte älgjakt.

Samebyn har om sin situation anfört bl.a. följande: Av länsstyrelsens beslut om jaktupplåtelse för högvilt och småvilt framgår att ingen annan än samebyns medlemmar har rätt att jaga samt att medlemsförteckning skall ges in av samebyn. Konsekvensen av detta blir att sambo och andra familjemedlemmar, t.ex. barn som är födda utanför samebyn inte har möjlighet att jaga. Det innebär också att samebyn inte har möjlighet att ta med sig jaktgäster vilket andra jaktlag i området har möjlighet till och vilket det även finns möjlighet till inom Jämtlands läns. Av länsstyrelsens upplåtelse av älgjakt framgår också att deltagare i älgjakt ska inneha intyg om godkänt prov för högvilt i jägarexamen och varje år ha intyg från minst godkänt skjutprov för högviltdekalen. Enligt samebyn är det fel att det krävs godkänt prov för högvilt i jägarexamen, eftersom det innebär att de av samebyns medlemmar som innehar vapenlicens sedan tidigare, men som saknar jägarexamen inte har möjlighet att jaga. Motsvarande krav gäller inte heller för andra jaktlag. Eftersom samebyn är liten är det svårt för medlemmarna att utan jaktgäst själv klara av att transportera älg från jaktmarken. Följden blir att samebyn inte utnyttjar sin tilldelning. Inom samebyn saknas tradition att jaga småvilt. Samebymedlemmarna undviker att fiska för försäljning, eftersom de inte vill ha en konflikt med sportfiskarna. I framtiden kommer det att krävas bisysslor för att kunna överleva med rennäring som bas. Det kan därför i framtiden vara nödvändigt att fullt ut utnyttja sina rättigheter. Småviltsjakt och fisket kan därför komma att utvecklas. Samebyn vill också i ökad utsträckning ges möjlighet att jaga rovdjur.

Arealberäkningar

Av Nihad Hodzic, Länsstyrelsen i Norrbottens län

		Samebyar										
		Könkämä	Lainiovuoma	Saarivuoma	Talma	Gabna	Laevas	Girjas	Baste Cearru	Sörkaitum	Sirges	Jähkågas
Markägare	SCA	-	-	-	-	-	-	-	-	7	588	745
	Kyrkan	3490	-	-	-	-	-	-	-	-	-	50
	Sveaskog	-	-	3	-	-	298	-	-	50	52	28
	Statens Fastighetsverk	256864	226540	188607	279642	231482	261902	333978	249285	240597	338879	110922
	Allmänningen	-	-	-	19823	11967	81	-	-	-	2744	16296
	Fortifikationsverket	-	-	-	-	-	10808	-	-	-	-	-
	Privat och övrig mark	78980	33659	10869	36887	26622	21755	25004	14898	33574	40177	16221
	Nationalpark	-	-	-	2697	7725	-	-	-	104214	238082	120108
	Total areal/ha	339334	260199	199479	339049	277796	294844	358982	264183	378442	620522	264370

Markägare	Samebyar										
	Könskämä	Lainiovuoma	Saarivuoma	Talma	Gabna	Laevas	Girjas	Baste Cearru	Sörkaitum	Sirges	Jåhkågas
SCA	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0%	0,1%	0,3%
Kyrkan	1,0%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0%
Sveaskog	-	-	0,0%	-	-	0,1%	-	-	0,0%	0,0%	0,0%
Statens Fastighetsverk	75,7%	87,1%	94,5%	82,5%	83,3%	88,8%	93,0%	94,4%	63,6%	54,6%	42,0%
Allmänningen	-	-	-	5,8%	4,3%	0,0%	-	-	-	0,4%	6,2%
Fortifikationsverket	-	-	-	-	-	3,7%	-	-	-	-	-
Privat och övrig mark	23,3%	12,9%	5,4%	10,9%	9,6%	7,4%	7,0%	5,6%	8,9%	6,5%	6,1%
Nationalpark	-	-	-	0,8%	2,8%	-	-	-	27,5%	38,4%	45,4%
Total areal/ha	339334	260199	199479	339049	277796	294844	358982	264183	378442	620522	264370

Markandelar i procent av totala arealen

Markägare	Samebyar									
	Tuorpon	Luokta-Mavas	Semisjaur-Njarg	Svaipa	Gran	Ran	Ubmeje	Vapsten	Vilhel.n	Vilhel.s
SCA	1911	6263	-	-	-	-	-	1055	20683	46230
Kyrkan	341	-	-	-	-	-	-	-	224	-
Sveaskog	-	-	-	-	-	549	29	20	-	-
Kommuner	42	60	178	11	-	-	67	-	394	459
Statens Fastighetsverk	262571	465277	401708	227299	175316	218112	252909	178812	254554	203188
Fortifikations- verket	95420	12343	-	-	-	-	-	-	-	-
Allmänningen	12668	1581	2445	-	-	-	-	-	-	-
Privat och övrig mark	19157	12008	22225	19469	15273	40618	96590	104526	97329	61498
Nationalpark	105432	-	15467	-	-	-	-	-	-	-
Total areal/ha	497542	497532	442023	246779	190589	259279	349595	284413	373184	311375

Markägare	Samebyar									
	Tuorpon	Luokta-Mavas	Semisjaur-Njarg	Svaipa	Gran	Ran	Ubmeje	Vapsten	Vilhel.n	Vilhel.s
SCA	0,4%	1,3%	-	-	-	-	-	0,4%	5,5%	14,8%
Kyrkan	0,1%	-	-	-	-	-	-	-	0,1%	-
Sveaskog	-	-	-	-	-	0,2%	0,0%	0,0%	-	-
Kommuner	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-	-	0,0%	-	0,1%	0,1%
Statens Fastighetsverk	52,8%	93,5%	90,9%	92,1%	92,0%	84,1%	72,3%	62,9%	68,2%	65,3%
Fortifikationsverket	19,2%	2,5%	-	-	-	-	-	-	-	-
Allmänningen	2,5%	0,3%	0,6%	-	-	-	-	-	-	-
Privat och övrig mark	3,9%	2,4%	5,0%	7,9%	8,0%	15,7%	27,6%	36,8%	26,1%	19,8%
Nationalpark	21,2%	-	3,5%	-	-	-	-	-	-	-
Total areal/ha	497542	497532	442023	246779	190589	259279	349959	284413	373184	311375

Markägarandelar i procent av totala arealen

Markägare	Samebyar									
	Vittangi	Gällivare	Serri	Udtja	Stäkke	Maskaure	Ö. Kikkej.	V. Kikkej.	Mausjaure	Malå
Holmenskog	-	-	-	-	-	-	-	-	5	2811
SCA	-	37823	10053	10941	9266	-	1840	12166	2195	20012
Kyrkan	4042	-	-	-	-	-	464	1556	264	477
Sveaskog	10005	166159	8052	64324	43096	53278	212615	129280	90867	167667
Kommuner	-	-	-	-	-	-	-	-	-	286
Statens Fastighetsverk	98568	2226	13506	-	110906	44144	-	-	-	-
Fortifikations- verket	-	-	-	81466	-	-	-	-	7264	-
Allmänningen	11068	37374	8905	-	14880	2287	18396	22905	433	-
Privat och övrig mark	77905	105165	7790	11968	16074	61175	48382	42721	80126	115634
Total areal/ha	201588	348747	48306	168699	194222	160884	281697	208628	181254	306887

Markägare	Samebyar									
	Vittangi	Gällivare	Serri	Udtja	Stäkke	Maskaure	Ö. Kikkej.	V. Kikkej.	Mausjaure	Malå
Holmenskog	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0%	0,9%
SCA	-	10,8%	20,8%	6,5%	4,8%	-	0,7%	5,8%	1,2%	6,5%
Kyrkan	2,0%	-	-	-	-	-	0,2%	0,7%	0,1%	0,2%
Sveaskog	5,0%	47,6%	16,7%	38,1%	22,2%	33,1%	75,5%	62,0%	50,1%	54,6%
Kommuner	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,1%
Statens Fastighetsverk	48,9%	0,6%	28,0%	-	57,1%	27,4%	-	-	-	-
Fortifikations- verket	-	-	-	48,3%	-	-	-	-	4,0%	-
Allmänningen	5,5%	10,7%	18,4%	-	7,7%	1,4%	6,5%	11,0%	0,2%	-
Privat och övrig mark	38,6%	30,2%	16,1%	7,1%	8,3%	38,0%	17,2%	20,5%	44,2%	37,7%
Total areal/ha	201588	348747	48306	168699	194222	160884	281697	208628	181254	306887

Markägarandelar i procent av totala arealen

Markägare	Icke åretruntmarker mellan odl. gränsen och lapp.gränsen						
	Tässåsen	Västerbotten	Kiruna	Gällivare	Jokkmokk	Arvidsjaur	Arjeplog
Holmenskog	-	164887	-	-	-	-	-
SCA	39	318120	1945	59205	89761	-	-
Kyrkan	5	12109	2981	1641	1460	-	284
Sveaskog	32	687465	38622	191695	96064	47924	5780
Norrskog	2	-	-	-	-	-	-
StoraEnso	9	-	-	-	-	-	-
Kommuner	7	16771	-	-	-	-	-
Statens Fastighetsverk	145917	145	4735	609	9587	-	14
Fortifikations- verket	-	3076	-	-	15414	-	-
Allmänningen	-	-	6023	30164	40734	-	206
Privat och övrig mark	335	750618	88301	113728	89690	716	2628
Total areal/ha	146346	1953191	142607	397042	342710	48640	8912

	Icke åretruntmarker mellan odl. gränsen och lapp.gränsen						
	Tässaåsen	Västerbotten	Kiruna	Gällivare	Jokkmokk	Arvidsjaur	Arjeplog
Markägare							
Holmenskog	-	8,4%	-	-	-	-	-
SCA	0,0%	16,3%	1,4%	14,9%	26,2%	-	-
Kyrkan	0,0%	0,6%	2,1%	0,4%	0,4%	-	3,2%
Sveaskog	0,0%	35,2%	27,1%	48,3%	28,0%	98,5%	64,9%
Norrskog	0,0%	-	-	-	-	-	-
StoraEnso	0,0%	-	-	-	-	-	-
Kommuner	0,0%	0,9%	-	-	-	-	-
Statens Fastighetsverk	99,7%	0,0%	3,3%	0,2%	2,8%	-	0,2%
Fortifikations- verket	-	0,2%	-	-	4,5%	-	-
Allmänningen	-	-	4,2%	7,6%	11,9%	-	2,3%
Privat och övrig mark	0,2%	38,4%	61,9%	28,6%	26,2%	1,5%	29,5%
Total areal/ha	146346	1953191	142607	397042	342710	48640	8912

Markägarandelar i procent av totala arealen

Statens offentliga utredningar 2005

Kronologisk förteckning

1. Radio och TV i allmänhetens tjänst. Riktlinjer för en ny tillståndsperiod. Ku.
2. Radio och TV i allmänhetens tjänst. Finansiering och skatter. Ku.
3. Sveriges tillträde till 1995 års Unidroit-konvention om stulna eller olagligt utförda kulturföremål. Ku.
4. Liberalisering, regler och marknader. + Bilagor. N.
5. Postmarknad i förändring. N.
6. Säkert inläst?
En granskning av rymningarna från Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred 2004. Ju.
7. Försvarsfastigheter – information till riksdagen och effektiv lokalförsörjning. Fi.
8. Behov av rörlig ledningsstödsresurs. Fö.
9. KRUT
Reformerat regelverk för handel med försvarsmateriel. UD.
10. Handla för bättre klimat.
Från införande till utförande. M.
11. Välfärdsverksamhet för sjömän. N.
12. Bokpriskommissionens slutrapport.
Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter. U.
13. Lördagsdistribution av dagstidningar. U.
14. Effektivare handläggning av anknytningsärenden. UD.
15. Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare. UD.
16. Reformerat system för insättningsgarantin. Fi.
17. Vem får jaga och fiska?
Rätt till jakt och fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen. Jo.
18. Prospektansvar. Fi.
19. Beskattningen vid omstruktureringar enligt fusionsdirektivet. Fi.
20. Konsumentskydd vid modemkapning. Ju.
21. Vinstandelar. Fi.
22. Nya upphandlingsregler. Fi.
23. en BRASkatt? – beskattning av avfall som förbränns. Fi.
24. Arbetslivsinriktad rehabilitering.
Framtida organisation för Arbetslivstjänster och Samhall Resurs AB. N.
25. Gränslös utmaning – alkoholpolitik i ny tid. S.
26. Mobil med bil. Ett nytt synsätt på bilstöd och färdtjänst. + Bilaga, lättläst och Daisy. S.
27. Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering. Jo.
28. Dubbel bosättning för ökad rörlighet. Fi.
29. Storstad i rörelse.
Kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal. Ju.
30. Lagen om byggfelsförsäkring.
En utvärdering. M.
31. Stödet till utbildningsvetenskaplig forskning. U.
32. Regeringens stabsmyndigheter. Fi.
33. Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden. M.
34. Socialtjänsten och den fria rörligheten. S.
35. Krav på kassaregister Effektivare utredning av ekobrott. Fi.
36. På väg mot ... En hållbar landsbygdsutveckling. Jo.
37. Tolkutbildning – nya former för nya krav. U.

38. Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m. Ju.
39. Skog till nytta för alla? N.
40. Rätten till mitt språk
Förstärkt minoritetsskydd. Ju.
41. Bortom Vi och Dom.
Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering. Ju.
42. Säker information. Förslag till informationssäkerhetspolitik. Fö.
43. Vårdnad – Boende – Umgänge
Barnets bästa, föräldrars ansvar.
Del A + B. Ju.
44. Smiley: Hygien och redlighet i livsmedelshandlingen. Jo.
45. Säkra förare på moped, snöskoter och terränghjulning. N.
46. Bättre arbetslivsinriktad rehabilitering.
En fusion mellan Arbetslivstjänster och Samhall Resurs AB. N.
47. Kärnavfall – barriärerna, biosfären och samhället. M.
48. Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning. U.
49. Unionsmedborgares rörlighet inom EU. UD.
50. Arbetskraftsinvandring till Sverige – befolkningsutveckling, arbetsmarknad i förändring, internationell utblick. N.
51. Bilen, Biffen, Bostaden. Hållbara laster – smartare konsumtion. Jo.
52. Avgiftsfinansierad livsmedels-, djurskydds- och foderkontroll – för en högre och jämnare kvalitet. Jo.
53. Beskattning när tillgångar värderas till verkligt värde. Fi.
54. Framtidens kriminalvård. Del 1+2. Ju.
55. Bättre inomhusmiljö. M.
56. Det blågula glashuset.
– strukturell diskriminering i Sverige. Ju.
57. Enhetlig eller differentierad mervärdesskatt? + Bilagedel. Fi.
58. Ny reglering av offentliga uppköps-erbjudanden. Ju.
59. Miljöbalken; miljö kvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter. M.
60. Efter flodvägen – det första halvåret. Fö.
61. Personuppgifter för samhällets behov. Fi.
62. Anpassning av radio- och TV-lagen till den digitala tekniken. U.
63. Tryggare leveranser. Fjärrvärme efter konkurs. N.
64. en BRASkatt! – beskattning av avfall som deponeras. Fi.
65. Registerkontroll av personal vid hem för vård eller boende som tar emot barn eller unga. S.
66. Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål. + Forskarrapporter.
+ Sammanfattning N.
67. Energideklarationer.
Metoder, utformning, register och expertkompetens. M.
68. Regionala stimulansåtgärder inom skatteområdet. Fi.
69. Sverige inifrån.
Röster om etnisk diskriminering. Ju.
70. Polisens behov av stöd i samband med terrorismbekämpning. Ju.
71. Informationssäkerhetspolitik.
Organisatoriska konsekvenser. Fö.
72. Alkolås – nyckel till nollvisionen. N.
73. Reformerad föräldraförsäkring.
Kärlek Omvårdnad Trygghet.
+ Bilagor. S.
74. Nytt djurhälsoregister – bättre nytta och ökad säkerhet. Jo.
75. Hundgöra – att göra hundar som gör nytta. Jo.
76. Fiskevårdens finansiering. Jo.
77. Får jag lov?
Om planering och byggande. Del 1+2. M.
78. Etikprövningslagstiftningen – vissa ändringsförslag. U.
79. Vem får jaga och fiska? Historia, folk rätt och miljö. Jo.
80. Uppdragsarkeologi i tiden. U.
81. Källan till en chans. Nationell handlingsplan för den sociala barn- och ungdomsvården.
+ Särtryck: Mål och förslag.
+ Bilaga: Kunskapsöversikt. S.

82. Personer med tungt missbruk. Stimulans till bättre vård och behandling. S.
83. Kärnavfall – kostnader och finansiering. M.
84. En ny uppgifts- och ansvarsfördelning mellan polis och åklagare. Ju.
85. Tillsyn på försäkringsområdet. Fi.
86. Ågaransvar vid trafikbrott. N.
87. Svårnavigerat? Premiepensionssparande på rätt kurs. Fi.
88. Vräkning och hemlöshet – drabbar också barn. S.
89. Bevakning av kollektivavtals efterlevnad. N.
90. Abort i Sverige. S.
91. Agenda för mångkultur. Programförklaring och kalendarium för Mångkulturåret 2006. U.
92. Styrningen av insatsförsvaret. Fö.
93. Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i en ny geografi – en samlad förvaltning med politisk styrning. N.
94. Kunskap för biologisk mångfald – inventera mera eller återvinn kunskapen? M.
95. Nyttiggörande av högskoleuppfindingar. U.
96. En effektiv förvaltning för insatsförsvaret. Fö.
97. När en räcker. Mastdelning för miljön. N.
98. Behörighet och ansvar inom djurens hälso- och sjukvård. Jo.
99. Vissa företagsskattefrågor. Fi.
100. På den assistansberättigades uppdrag. God kvalitet i personlig assistans – ändamålsenlig användning av assistansersättning. S.
101. Utan timplan – för målinriktat lärande. U.
102. Utan timplan – forskning och utvärdering. U.
103. Anhörigåterförening. UD.
104. Sverige och tsunamin – granskning och förslag. Del 1 Huvudrapport. Del 2 Expertrapporter. Fi.
105. Stärkt rätt till heltidsanställning. N.
106. Partiell ledighet. N.
107. Förslag till strategisk handlingsplan för Sveriges bidrag till den globala bekämpningen av smittsamma sjukdomar. UD.
108. Betalningsansvar vid obehörig användning av kontokort m.m. Ju.
109. Yrkesförarkompetens. N.
110. Jämförelsevis. Styrning och uppföljning med nyckeltal i kommuner och länsting. Fi.
111. Föräldrans ansvar och åtgärder till skydd för barn i internationella situationer – 1996 års Haagkonvention m.m. Ju.
112. Demokrati på svenska? Om strukturell diskriminering och politiskt deltagande. Ju.
113. Åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer. M.
114. Socialförsäkringsbalk. Del 1-3. S.
115. Avidentifiera jobbbansökningar – en metod för mångfald. Fi.
116. Jakt och fiske i samverkan. Jo.

Statens offentliga utredningar 2005

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Säkert inlåst?
En granskning av rymningarna från Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred 2004. [6]
- Konsumentskydd vid modemkapning. [20]
- Storstad i rörelse.
Kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal. [29]
- Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m. [38]
- Rätten till mitt språk
Förstärkt minoritetsskydd. [40]
- Bortom Vi och Dom.
Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering. [41]
- Vårdnad – Boende – Umgänge.
Barnets bästa, föräldrars ansvar. Del A + B. [43]
- Framtidens kriminalvård. Del 1+2. [54]
- Det blågula glashuset.
– strukturell diskriminering i Sverige. [56]
- Ny reglering av offentliga uppköps-erbjudanden. [58]
- Sverige inifrån.
Röster om etnisk diskriminering. [69]
- Polisens behov av stöd i samband med terrorismbekämpning. [70]
- En ny uppgifts- och ansvarsfördelning mellan polis och åklagare. [84]
- Betalningsansvar vid obehörig användning av kontokort m.m. [108]
- Föräldraansvar och åtgärder till skydd för barn i internationella situationer – 1996 års Haagkonvention m.m. [111]

- Demokrati på svenska?
Om strukturell diskriminering och politiskt deltagande. [112]
- Ett effektivare brottmålsförfarande
– några ytterligare åtgärder. [117]

Utrikesdepartementet

- KRUT
Reformerat regelverk för handel med försvarsmateriel. [9]
- Effektivare handläggning av anknytningsärenden. [14]
- Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare. [15]
- Unionsmedborgares rörlighet inom EU. [49]
- Anhörigåterförening. [103]
- Förslag till strategisk handlingsplan för Sveriges bidrag till den globala bekämpningen av smittsamma sjukdomar. [107]

Försvarsdepartementet

- Behov av rörlig ledningsstödsresurs. [8]
- Säker information. Förslag till informations-säkerhetspolitik. [42]
- Efter flodvågen – det första halvåret. [60]
- Informationssäkerhetspolitik.
Organisatoriska konsekvenser. [71]
- Styrningen av insatsförsvaret. [92]
- En effektiv förvaltning för insatsförsvaret. [96]

Socialdepartementet

- Gränslös utmaning – alkoholpolitik i ny tid. [25]
- Mobil med bil. Ett nytt synsätt på bilstöd och färdtjänst. + Bilaga, lättläst och Daisy. [26]

Socialtjänsten och den fria rörligheten. [34]
Registerkontroll av personal vid hem
för vård eller boende som tar emot barn
eller unga. [65]
Reformerad föräldraförsäkring.
Kärlek Omvårdnad Trygghet. + Bilagor.
[73]
Källan till en chans. Nationell
handlingsplan för den sociala barn-
och ungdomsvården.
+ Särtryck: Mål och förslag.
+ Bilaga: Kunskapsöversikt. [81]
Personer med tungt missbruk.
Stimulus till bättre vård och behand-
ling. [82]
Vräkning och hemlöshet – drabbar
också barn. [88]
Abort i Sverige. [90]
På den assistansberättigades uppdrag.
God kvalitet i personlig assistans –
ändamålsenlig användning av assistans-
ersättning. [100]
Socialförsäkringsbalk. Del 1-3. [114]

Finansdepartementet

Försvarsfastigheter – information till
riksdagen och effektiv lokalförsörjning.
[7]
Reformerat system för insättnings-
garantin. [16]
Prospektansvar. [18]
Beskattningen vid omstruktureringar enligt
fusionsdirektivet. [19]
Vinstandelar. [21]
Nya upphandlingsregler. [22]
en BRASKatt? – beskattning av avfall som
förbränns. [23]
Dubbel bosättning för ökad rörlighet. [28]
Regeringens stabsmyndigheter. [32]
Krav på kassaregister Effektivare utredning
av ekobrott. [35]
Beskattning när tillgångar värderas
till verkligt värde. [53]
Enhetlig eller differentierad mervärdes-
skatt? + Bilagedel. [57]
Personuppgifter för samhällets behov. [61]
en BRASKatt! – beskattning av avfall som
deponeras. [64]

Regionala stimulansåtgärder inom skatte-
området. [68]
Tillsyn på försäkringsområdet. [85]
Svårnavigerat? Premiepensionssparande på
rätt kurs. [87]
Vissa företagsskattefrågor. [99]
Sverige och tsunamin – granskning och
förslag. Del 1 Huvudrapport. Del 2
Expertrapporter. [104]
Jämförelsevis. Styrning och uppföljning
med nyckeltal i kommuner och lands-
ting. [110]
Aidentifiera jobbansökningar
– en metod för mångfald. [115]

Utbildnings- och kulturdepartementet

Radio och TV i allmänhetens tjänst.
Riktlinjer för en ny tillståndsperiod. [1]
Radio och TV i allmänhetens tjänst.
Finansiering och skatter. [2]
Sveriges tillträde till 1995 års Unidroit-
konvention om stulna eller olagligt
utförda kulturföremål. [3]
Bokpriskommissionens slutrapport.
Det skall vara billigt att köpa böcker och
tidskrifter. [12]
Lördagsdistribution av dagstidningar. [13]
Stödet till utbildningsvetenskaplig
forskning. [31]
Tolkutbildning – nya former för nya krav.
[37]
Ett utvecklat resurstilldelningssystem
för högskolans grundutbildning. [48]
Anpassning av radio- och TV-lagen till den
digitala tekniken. [62]
Etikprövningslagstiftningen – vissa
ändringsförslag. [78]
Uppdragsarkeologi i tiden. [80]
Agenda för mångkultur.
Programförklaring och kalendarium för
Mångkulturåret 2006. [91]
Nyttiggörande av högskoleuppfindingar.
[95]
Utan timplan – för målinriktat lärande.
[101]
Utan timplan – forskning och utvärdering.
[102]

Jordbruksdepartementet

- Vem får jaga och fiska?
Rätt till jakt och fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen. [17]
- Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering. [27]
- På väg mot ... En hållbar landsbygdsutveckling. [36]
- Smiley: Hygien och redlighet i livsmedelshandlingen. [44]
- Bilen, Biffen, Bostaden. Hållbara laster – smartare konsumtion. [51]
- Avgiftsfinansierad livsmedels-, djurskydds- och foderkontroll – för en högre och jämnare kvalitet. [52]
- Nytt djurhälsoregister – bättre nytta och ökad säkerhet. [74]
- Hundgöra – att göra hundar som gör nytta. [75]
- Fiskevårdens finansiering. [76]
- Vem får jaga och fiska? Historia, folkrätt och miljö. [79]
- Behörighet och ansvar inom djurens hälso- och sjukvård. [98]
- Jakt och fiske i samverkan. [116]
- Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet**
- Handla för bättre klimat.
Från införande till utförande. [10]
- Lagen om byggförsäkring.
En utvärdering. [30]
- Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden. [33]
- Kärnavfall – barriärerna, biosfären och samhället. [47]
- Bättre inomhusmiljö. [55]
- Miljöbalken; miljö kvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter. [59]
- Tryggare leveranser. Fjärrvärme efter konkurs. [63]
- Energideklarationer.
Metoder, utformning, register och expertkompetens. [67]
- Får jag lov?
Om planering och byggande. Del 1+2. [77]
- Kärnavfall – kostnader och finansiering. [83]
- Kunskap för biologisk mångfald – inventera mera eller återvinn kunskapen? [94]
- Åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer. [113]

Näringsdepartementet

- Liberalisering, regler och marknader. [4]
- Postmarknad i förändring. [5]
- Välfärdsverksamhet för sjömän. [11]
- Arbetslivsinriktad rehabilitering.
Framtida organisation för Arbetslivstjänster och Samhall Resurs AB. [24]
- Skog till nytta för alla? [39]
- Säkra förare på moped, snöskoter och terränghjuling. [45]
- Bättre arbetslivsinriktad rehabilitering. En fusion mellan Arbetslivstjänster och Samhall Resurs AB. [46]
- Arbetskraftsinvandring till Sverige – befolkningsutveckling, arbetsmarknad i förändring, internationell utblick. [50]
- Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål. + Forskarrapporter.
+ Sammanfattning. [66]
- Alkolås – nyckel till nollvisionen. [72]
- Ågaransvar vid trafikbrott. [86]
- Bevakning av kollektivavtals efterlevnad. [89]
- Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i en ny geografi – en samlad förvaltning med politisk styrning. [93]
- När en räcker. Mastdelning för miljön. [97]
- Stärkt rätt till heltidsanställning. [105]
- Partiell ledighet. [106]
- Yrkesförarkompetens. [109]