

---

## Samråd och hänsyn för renskötseln i skogsbruket

Marie B. Hagsgård

Samerna har rätt att bedriva renskötsel inom renskötselområdet som omfattar ca 40 % av Sveriges yta. Renarna rör sig naturligt över stora områden mellan sina olika årstidsbeten. Sommartid befinner de sig inom de s.k. åretruntmarkerna, västerut i fjällen och vintertid inom de s.k. vinterbetesmarkerna, österut i skogarna mot Botenviken.<sup>1</sup> Renskötseln bedrivs av samebyar<sup>2</sup> med stöd av renskötselrätten som är en bruksrätt av särskilt slag. Den innefattar bl.a. rätt till renbete och rätt till flyttvägar för renarna mellan olika betesområden.<sup>3</sup> Sverige har erkänt samerna som urfolk och nationell minoritet och svenska staten har åtagit sig att främja deras traditionella renskötsel som en central del av den samiska kulturen.<sup>4</sup> Det anses vara av allmänt in-

tesse att renskötsel kan fortsätta bedrivas inom samebyarna.<sup>5</sup>

Inom renskötselområdet bedrivs en rad verksamheter som stör renskötseln. Det samlade trycket från gruvnäring, vattenkraft, vindkraft, vägar, turism och storskaligt skogsbruk m.m. har ökat och gör det allt svårare för samebyarna att bedriva sin naturbetesbaserade renskötsel. Skogsbruket är en av de verksamheter som påverkar renskötseln mest eftersom det minskar renarnas tillgång till vinterbete. Vinterbetet brukar räknas som renskötselns flaskhals eftersom tillgången på bete avgör hur stora renhjordar samebyarna kan hålla.

Vinterbetet finns huvudsakligen i barrskogen inom renskötselområdet. Det rör sig om områden med trädlav i gammal skog på fuktig mark och områden med marklav framförallt i tallskog på torr mark där snöförhållandena gör det möjligt att utnyttja marklaven. Vinterbetet anses vara mycket gott inom ca tio procent av barrskogen i renskötselområdet.<sup>6</sup> Skogsbruket påverkar tillgången på vinterbete på olika sätt. Bl.a. minskar tillgången på trädlavbete till följd av avverkning-

---

<sup>1</sup> Detta gäller för den s.k. fjällrenskötseln som är vanligast, men mer stationär skogsrenskötsel förekommer också.

<sup>2</sup> Samebyar är både en sorts ekonomisk förening för renskötsel företag och det geografiska område där samebyns renar har rätt till bete.

<sup>3</sup> Renskötselrätten gäller både på statlig och privatägd mark inom renskötselområdet. Den innebär förutom rätt till renbete också rätt för samebyarna att uppföra anläggningar och mindre byggnader som behövs för renskötseln, rätt till flyttningsvägar för renarna m.m. Se vidare rennäringslagen (1971:437) och Bengtsson, Bertil, *Samerätt*, Norstedts Juridik, 2004 s 45 ff där innehållet i renskötselrätten beskrivs.

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

---

<sup>5</sup> I 3 kap. 5 § miljöbalken finns regler som ska skydda rennäringen som ett riksintresse mot exploatering. Skyddet innebär att det ska finnas grundläggande förutsättningar för rennäringen inom i princip varje sameby, nämligen en säker tillgång till sådana områden inom både åretruntmarkerna och vinterbetesmarkerna som har avgörande betydelse för att bedriva renskötsel, exempelvis flyttleder, kalvningsland och områden med särskilt goda betesförhållanden. En offentlig utredning arbetar för närvarande med en översyn av miljöbalkens bestämmelser om riksintressen, se dir. 2013:126.

<sup>6</sup> SOU 2001:101 s 232 f.

en av gammal barrskog. Stora avverkningar med hyggesavfall och spår av skogsmaskiner gör att det blir svårt att flytta renarna över hyggena och minskar tillgången på marklavbete. Markberedning efter avverkning skadar marklavbetet och försenar återväxten. Utbyggnad av skogsbilvägnätet stycker upp betesområdena och gör det svårare att samla och flytta renarna. Snön packas hårdare på kala hyggen, vilket gör att renarna får problem att komma åt det marklavbete som finns kvar. Minskad tillgång på vinterbete leder till att samebyarna måste stödutfodra renar i ökad omfattning. Det medför ökade kostnader för samebyarna och leder till en annan typ av renskötsel, mer stationär, än den traditionella naturbetesbaserade.

För att skydda samebyarnas traditionella naturbetesbaserade renskötsel finns regler i skogsvårdslagen (1979:429) om samråd mellan samebyarna och skogsägare och om hänsyn för renskötseln. Reglerna innebär att den som bedriver skogsbruk ska samråda med samebyarna och visa hänsyn för deras renskötsel, både på grund av samebyarnas rätt att bruka marken med stöd av renskötselrätten, och på grund av att rennäringen är ett allmänt nationellt intresse som ska främjas.<sup>7</sup> De uppföljningar och utvärderingar som har gjorts visar dock att reglerna inte har tillämpats så att skogsbruket visar den hänsyn för renskötseln som man avsåg då reglerna kom till. Samtidigt har Sveriges internationella åtaganden gentemot samerna som urfolk och nationell minoritet utvecklats och förtydligats. Kritik har riktats från såväl Europarådet som FN mot att Sverige inte ger samerna tillräcklig möjlighet till inflytande i frågor som berör dem och deras traditionella markanvändning.

Skogsstyrelsen är den statliga myndighet som ska utforma allmänna råd och föreskrifter

för samråden mellan skogs- och rennäringen och utöva tillsyn av att skogsbruket visar hänsyn för rennäringen. Skogsstyrelsen har ansvar för att samråd och hänsyn uppfyller de krav som följer av Sveriges internationella åtaganden gentemot samerna som urfolk och nationell minoritet.

### **Skogsvårdslagens regler om samråd och hänsyn för renskötseln**

Skogsvårdslagen innehåller två centrala regler som syftar till att skydda den naturbetesbaserade renskötseln och samernas renskötselrätt. I 20 § skogsvårdslagen finns en bestämmelse om skyldighet att bereda samebyar tillfälle till samråd innan större avverkningar genomförs inom åretruntmarkerna, och i 31 § skogsvårdslagen finns en regel som innebär att den som bedriver skogsbruk ska visa hänsyn för rennäringen inom hela renskötselområdet.<sup>8</sup>

Skogsägare ska under vissa förutsättningar bereda en sameby tillfälle till samråd innan avverkning sker. Samrådet ska enligt Skogsstyrelsen föreskrifter omfatta avverkningen med efterföljande skogsvårdsåtgärder (t.ex. markberedning).<sup>9</sup> I Skogsstyrelsens allmänna råd anges att samrådsmöten bör hållas minst en gång om året för större skogsägare och beröra årligen återkommande skogsbruksåtgärder. De bör också omfatta planerade åtgärder för den kommande tre till femårsperioden. Skogsstyrelsen rekommenderar att protokoll förs vid samråden där det klart framgår vilka områden och åtgärder som behandlats, vad som överenskommit och vilka skiljaktiga uppfattningar som kvarstår. Protokollen kan sändas in till Skogsstyrelsen i samband med avverkningsanmälan och företrädare

<sup>7</sup> Prop. 1990/91:3 s 53 och 59 samt prop. 1990/91:4 s 140 f.

<sup>8</sup> I Skogsstyrelsens allmänna råd till 31 § skogsvårdslagen rekommenderas att samråd också ska hållas inom vinterbetesmarkerna, *Skogsvårdslagstiftningen, gällande regler 1 juni 2014*.

<sup>9</sup> A a s 40.

för skogsbruket eller samebyn kan kalla personal från Skogsstyrelsen till samrådet.<sup>10</sup>

När regeln om obligatoriska samråd infördes, motiverades den med att samerna som bärare av renskötselrätten på civilrättslig grund kunde göra anspråk på bättre skydd mot ingrepp än vad som dittills hade förelegat.<sup>11</sup> Vissa åtgärder inom skogsbruket ansågs nämligen kunna medföra att de naturliga förutsättningarna för att utöva renskötselrätten på en fastighet omintetgjordes under lång tid. Därför ansåg man att samebyarna måste ges en möjlighet att i förväg komma till tals och hävda sin renskötselrätt gentemot markägaren.<sup>12</sup> Det påpekades att det var viktigt att samråd hölls i god tid för att kunna skydda områden med bra renbete och att långsiktiga skogsbruksplaner fanns som underlag för samråden.<sup>13</sup> Skogsstyrelsens roll i samråden lyftes fram särskilt och man hänvisade till den s.k. Jokkmokks-modellen. Den innebar att en tjänsteman från Skogsstyrelsen före samråden sammanställde kartmaterial över planerade skogsbruksåtgärder så att samebyarna inför samråden kunde få en samlad bild och överblick över alla skogsföretags planer inom respektive sameby. Den tjänsteman som sammanställt översiktsmaterialet deltog vid samråden.<sup>14</sup>

I skogsvårdslagen finns också en allmän hänsynsbestämmelse där det anges att vid skötsel av skog ska den anpassning ske som *uppenbart*

*påkallas* med hänsyn till rennäringen (31 §). Formuleringen är tänkt som en avvägning mellan markägarens rätt att med stöd av äganderätten bedriva skogsbruk och samebyarnas rätt att med stöd av renskötselrätten bedriva renskötsel. Innebörden är att varken markägarens eller samebyarnas markanvändning får avsevärt försvåras på grund av den andras markanvändning.<sup>15</sup> Det handlar alltså om att väga två rättigheter och enskilda intressen mot varandra. Men hänsynsregeln avser också att ge skydd för samebyarnas renskötsel som ett allmänt nationellt intresse.<sup>16</sup> Denna hänsyn liknar den hänsyn som skogsbruket ska visa för natur- och kulturmiljövården.<sup>17</sup>

Den som bedriver skogsbruk ska visa hänsyn genom att anpassa sina åtgärder så att det eftersträvas att varje sameby årligen har tillgång till sammanhängande betesområden och till vegetation som behövs inom områden för samling, flyttning och rastning av renarna. Enligt Skogsstyrelsens allmänna råd bör bl.a. hyggenas storlek, beståndsanläggning, kvarlämnande av trädsamling och skogsbilvägars sträckning anpassas i förhållande till rennäringens behov.<sup>18</sup> Den som planerar en avverkning inom renskötselns åretruntmarker ska i avverkningsanmälan underrätta Skogsstyrelsen om vad han eller hon avser att göra för att tillgodose rennäringens intressen i samband med avverkningen (14 §). I samband med anmälan om avverkning kan Skogsstyrelsen utfärda ett föreläggande eller förbud, med eller utan vite (35 §). Normalt

<sup>10</sup> A a s 40.

<sup>11</sup> Genom det s.k. skattefjällsmålet NJA 1981 s 1, där justitierådet Bertil Bengtsson var referent, klargjorde HD att renskötselrätten var en starkt skyddad bruksrätt till mark.

<sup>12</sup> Se prop. 1990/91:4 s 30 där också skyddsregeln i 30 § rennäringenslagens behandlas. Den innebär att markägare inom åretruntmarkerna inte får vidta åtgärder som innebär avsevärd olägenhet för renskötseln. Regeln har inte lett till någon praxis som innebär något egentligt skydd gentemot skador på renbetet. Se vidare Bengtsson a a s 60.

<sup>13</sup> Prop. 1990/91:3 s 59.

<sup>14</sup> A a s 54.

<sup>15</sup> Jfr vad lagrådet angett om att vad som "uppenbart påkallas" med hänsyn till renskötselrätten, till sitt innehåll överensstämmer med att åtgärder inte får vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras, prop. 1990/91:3 s 59.

<sup>16</sup> Jfr bl.a. vad som ovan sagts om bestämmelsen i regeeringsformen där det anges att samernas kultur ska främjas.

<sup>17</sup> Jfr 30 § skogsvårdslagen.

<sup>18</sup> Skogsstyrelsen, *Skogsvårdslagstiftningen, gällande regler 1 juni 2014 s 70 f.*

sett ska ett föreläggande eller förbud ha föregåtts av ett råd från Skogsstyrelsen. Syftet med såväl råd som föreläggande och förbud är att se till att skogsbruket visar den hänsyn som anges i 31 § skogsvårdslagen.

När skogsvårdslagen ändrades år 2010 underströk regeringen vikten av fortsatta samråd och dialog och samverkan, inte bara beträffande åretruntmarkerna, utan också för vinternbetesmarkerna där både skogsbruk och rennäring har rätt att verka. Skogsstyrelsens ansvar för att stötta en god dialog och ömsesidig hänsyn, lyftes fram på nytt och regeringen aviserade att Skogsstyrelsen och Sametinget gemensamt skulle få ansvar för att löpande följa upp, utvärdera och kvalitetssäkra samråden samt stödja och främja andra engagemang och initiativ på lokal och nationell nivå för förbättrad dialog och samverkan mellan näringarna.

I arbetet med samråd, dialog och samverkan påpekade regeringen att det var viktigt att samernas särskilda ställning som urfolk beaktas, liksom Sveriges internationella åtaganden gentemot dem.<sup>19</sup> Regeringen gav också Skogsstyrelsen ett förtydligat uppdrag att följa upp och utvärdera att skogsbruket tar hänsyn till rennäringen.<sup>20</sup>

### Effekterna av reglerna om samråd och hänsyn för renskötseln

Skogsstyrelsen genomför återkommande utvärderingar av samråden mellan skogsbruk och rennäring. Dessa visar att skogsägarna i stort är nöjda med samråden medan samebyarna inte anser att de kan påverka skogsbruket i någon större omfattning. Samråden har enligt många samebyars uppfattning mest karaktär av information om planerade avverkningar från skogsbrukets sida.

I samband med en utvärdering av de samråd som hölls under 2011, vilka omfattade 76 000 ha skogsmark, redovisade skogsbrukets ledamöter i Centrala samrådsgruppen skogsbruk-rennäring de hänsyn som visats i samband med avverkning. Hänsyn hade visats i följande avseenden och följande omfattning: ändrad avverkning på 6 % av arealen, överhållning (uppskjuten avverkning) på 6 % av arealen, ändrad markberedning på 5 % av arealen samt ändrat trädslag på 6 % av arealen.<sup>21</sup>

Svenska Samernas Riksförbund har också följt upp samråden.<sup>22</sup> Av en kartläggning som gjordes år 2011 framgår att de flesta sameby-medlemmar anser att samråden hålls i en god anda, men de anser inte att de har kunnat påverka skogsbruket i någon högre utsträckning. Några samebyar anser sig dock ha kunnat påverka skogsbruket. De pekar på att inställningen hos de olika skogsbolagen lokalt är viktig för att kunna påverka, men också deras egna kunskaper om vilka hänsyn som kan tas av skogsbruket.

År 2015 genomförde Svenska Samernas Riksförbund djupintervjuer med samebymedlemmar som har deltagit i samråd om deras syn på samråden. Av dessa framgår att de flesta fortfarande inte anser att de kan påverka skogsbruket på det sätt som behövs för att skapa goda förutsättningar för fortsatt naturbetesbaserad renskötsel. Det framkommer att områden med goda betesförhållanden har minskat i omfattning och att hänglavsskogen i stort sett är borta i vissa samebyar.<sup>23</sup> Samråden ses fortfarande mer som informationstillfällen än som en möjlighet för samebyarna att påverka skogsbruksåtgärderna. En renägare uttryckte detta på följande sätt:

<sup>21</sup> Skogsstyrelsen, *Meddelande nr 5, 2011* s 28.

<sup>22</sup> Svenska Samernas Riksförbund är en organisation för bl.a. samebyar som bedriver renskötsel.

<sup>23</sup> <http://www.sapmi.se/samebyar-skogsbruk.pdf>

<sup>19</sup> Prop. 2009/10: 201 s 28 f.

<sup>20</sup> A a s 32.

”Kontentan av det hela är ju att från samebyns sida får du bara en möjlighet att avgöra om det ska huggas i morgon eller nästa dag. Så egentligen är ju dessa samråd fortfarande väldigt mycket informativa och inget annat.”

Samebymedlemmarna vill ha mer respekt för sin renskötselrätt från markägarnas och skogsbrukets sida och möjlighet att kunna förhandla med skogsbruket och träffa överenskommelser som innebär att skogsbruket blir renskötselanpassat. Utgångspunkten för samråden bör enligt samebymedlemmarna vara att renbetet på skogsmarken ska kunna föda tillåtet antal renar utan att stödutfodring krävs. Skogsbruket borde kunna anpassas genom att använda mer okonventionella skogsbruksmetoder. Önskan om hur framtida samråd bör vara uttrycks så här av en samebymedlem:

”Vi är mer lika rättsligt, vi måste vara mer jämlik [...] samebyn kallar till samråd och talar om vad vi behöver för att kunna hålla renantalet, sen diskuterar vi skogsbruksåtgärderna utifrån det. Vi har mer energi, pengar och tid för att diskutera skogsbruksåtgärder på allvar. Vi ska inte behöva fodra renarna, markerna ska bära renarna ...”

En medlem i en sameby där man anser sig kunna påverka skogsbruket uttrycker detta så här:

”Vi känner oss som riktiga motparter som sitter där på lika villkor [...] Ibland får man deala om vissa saker, var de får avverka och inte. Även om bolagen har riktlinjer så kan de tänja på det ganska mycket bara de vill.”

För de allra flesta samebyar har det dock visat sig svårt att få genomslag för att skogsbruket ska visa sådan hänsyn för renskötsel som anges i 31 § skogsvårdslagen. Att hänsynsbestämmelsen fått begränsat genomslag konstaterades redan av

Rennäringspolitiska kommittén som påpekade att skogsbruket inte visade generell hänsyn inom vinterbetesmarkerna.<sup>24</sup>

Skogsstyrelsens ska utöva tillsyn (35 §) av att skogsbruket visar hänsyn för rennäringen enligt 31 § skogsvårdslagen. Av Skogsstyrelsens egen uppföljning framgår att 31 § och 35 § skogsvårdslagen tillämpas i mycket blygsam omfattning.<sup>25</sup> Ytterst få egentliga lagråd eller förbud har meddelats för att se till att de hänsyn som skogsbruket ska visa enligt 31 § skogsvårdslagen verkligen visas.<sup>26</sup> I de fall det krävs tillstånd till avverkning (enligt 18 b §) förekommer exempel på beslut med villkor om hänsyn till rennäringen. Sådana villkor om hänsyn i tillstånden har dock ofta formulerats som ett gott råd eller i vissa fall ett lagråd, men sällan som ett villkor med beslutsinnebörd.<sup>27</sup> Någon rättslig prövning av beslut om hänsyn enligt 31 § skogsvårdslagen har Skogsstyrelsen inte kunnat hitta. Tillstånd till avverkning har i några fall överklagats av berörda samebyar men Skogsstyrelsen har inte kännedom om att det finns några domar av prejudicerande karaktär med bäring på hänsynsreglerna i 31 § skogsvårdslagen.<sup>28</sup>

Sammanfattningsvis visar de undersökningar som gjorts av Skogsstyrelsen och Svenska Samernas Riksförbund att samråden inte lett till att skogsbruket visar generell hänsyn för renskötselrätten eller den naturbetesbaserade renskötseln inom renskötselområdet. Skogsstyrelsens egen utvärdering visar också att myndigheten

---

<sup>24</sup> I utredningen framgår att de skogsägare som inte FSC-certifierat sitt skogsbruk ofta hade uppfattningen att bestämmelsen inte gällde för deras eget skogsbruk inom vinterbetesmark, SOU 2001:101 s 236.

<sup>25</sup> Skogsstyrelsen, *Meddelande nr 5, 2011*.

<sup>26</sup> Angående begreppen lagråd och förbud, se innehållet i 35 § skogsvårdslagen.

<sup>27</sup> Se Torp, Eivind, *Det rättsliga skyddet av samisk renskötsel, SvJT 2014*, s 122–148.

<sup>28</sup> Skogsstyrelsen, *Meddelande nr 5, 2011* s 19 f.

i mycket begränsad omfattning använder sig av möjligheten att ge råd och utfärda förelägganden eller förbud för att se till att skogsbruket tar sådan hänsyn som anges i skogsvårdslagen.

### **Sveriges internationella åtaganden gentemot samerna som urfolk och nationell minoritet**

Mänskliga rättigheter och internationell rätt med inriktning på urfolks och minoriteters rättigheter har utvecklats starkt på senare år. Det har dels skett genom att innehållet i de konventioner som tar sikte på dessa gruppers rättigheter har tillämpats och tolkats av de övervakningsorgan som följer staternas tillämpning av konventionerna,<sup>29</sup> dels genom att nya internationella överenskommelser kommit till för att ge skydd för minoriteters och urfolks rättigheter. Detta gör att Sveriges åtaganden enligt internationell rätt har utvecklats och förtydligats, inte minst när det gäller minoriteters och urfolks rätt att delta i beslut som berör dem och deras traditionella markanvändning.

De internationella åtagandena ska beaktas när nationella regler tolkas och tillämpas i enlighet med principen om s.k. fördragskonform tolkning. Den innebär att svenska bestämmelser så långt möjligt ska tolkas på ett sätt som är förenligt med Sveriges konventionsåtaganden.<sup>30</sup> Fördragskonform tolkning av nationella bestämmelser ska göras av de statliga myndigheter som tillämpar svenska bestämmelser, alltså bl.a. av Skogsstyrelsen när de utövar tillsyn av skogsvårdslagens bestämmelser om hänsyn i förhållande till rennäringen och när myndigheten utfärdar föreskrifter och råd om samråd mellan samebyar och skogsägare.

Vilka internationella bestämmelser finns då med inriktning på samerna som urfolk och natio-

nell minoritet som kan påverka tillämpningen av skogsvårdslagens bestämmelser om samråd och hänsyn för renskötseln i skogsbruket?

Grunden i internationell rätt är principen om ickediskriminering och likabehandling. Den gäller bl.a. rätten till egendom. Samerna har enligt internationell rätt, rätt till skydd för sin egendom – renskötselrätten – på samma sätt som andra medborgare har rätt till skydd för sin egendom.<sup>31</sup>

I internationell rätt med inriktning på minoriteter och urfolk, finns en princip om att stater ska vidta särskilda positiva åtgärder för att stötta dessa grupper i deras strävan att bevara sin särart och kultur. De särskilda åtgärderna som staterna ska vidta ska inte ses som privilegier utan de har liksom förbudet mot diskriminering sin grund i bestämmelsen om lika rättigheter. Minoriteter och urfolk anses behöva positivt stöd från staterna för att komma till rätta med tidigare diskriminering så att de kan få samma rättigheter som majoritetsbefolkningen, både rättsligt och i praktiken.<sup>32</sup>

Europarådets ramkonvention för skydd av nationella minoriteter innehåller en bestämmelse om att de stater som ansluter sig till konventionen ska ge nationella minoriteter positivt stöd i deras strävan att bevara sin kultur. Där anges att staterna ska *främja* de förutsättningar som är nödvändiga för att personer som tillhör nationella minoriteters ska kunna behålla och utveckla sin kultur och bevara de väsentliga beståndsdelarna av sin identitet, nämligen religion, språk, traditioner och kulturarv (artikel 5). Bestämmelsen omfattar samernas renskötsel och deras använd-

<sup>29</sup> SOU 2010:70 s 166.

<sup>30</sup> Bring, Ove & Mahmoudi, Said & Wrangle, Pål, *Sverige och folkkrätten*, Norstedts Juridik, femte upplagan, s 59.

<sup>31</sup> Skyddet för egendom framgår bl.a. av den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna och i den Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter som Sverige ställt sig bakom.

<sup>32</sup> Alfredsson, Gudmundur, Ursprungsfolkens markrättigheter och kulturella rättigheter enligt internationell rätt, *SOU 2005:79* s 35.

ning av mark för renskötsel<sup>33</sup> och motsvaras av regeln i 4 § lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk som anger att det allmänna ska främja samernas och övriga nationella minoriteters möjlighet att behålla och utveckla sin kultur i Sverige.

Även FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter innehåller en liknande bestämmelse. I artikel 27 anges att i de stater där det finns etniska, religiösa eller språkliga minoriteter, ska de som tillhör sådana minoriteter ej förvägras rätten att i gemenskap med andra medlemmar av sin grupp ha sitt eget kulturliv, att bekänna sig till och utöva sin egen religion eller att använda sitt eget språk. Människorättskommissionen har i sina allmänna kommentarer och rättspraxis preciserat innehållet och omfattningen av staternas åtaganden gentemot minoriteter enligt artikel 27 så att den numer tolkas som ett åtagande för staterna att ge urfolk en möjlighet att bibehålla och utveckla sin kultur med hjälp av sina markrättigheter och traditionella ekonomiska verksamhet. Resonemanget grundar sig på urfolkens starka beroende av mark för sitt levnadssätt, t.ex. när det gäller fiske, insamlande, boskapsskötsel och jakt.<sup>34</sup> Bestämmelsen anses kunna medföra positiva förpliktelser för staterna, t.ex. att införa skyddsmekanismer eller försäkra ett faktiskt deltagande från minoritetsbefolkningens sida i beslut som rör dem.<sup>35</sup>

I några fall som har prövats av FN:s kommitté för mänskliga rättigheter klargjorde kommittén att renskötseln är en traditionell samisk ekonomisk aktivitet av central betydelse för den samiska kulturen som skyddas av artikel 27.<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> Secretariat of the Framework Convention for the protection of National Minorities compilation of opinions of the Advisory Committee relating to Article 5 s 53.

<sup>34</sup> Alfredsson, Gudmundur, a a s 36 f.

<sup>35</sup> Kommittén för mänskliga rättigheter, allmän kommentar nr 23, paragraf 27.

<sup>36</sup> Jfr Ivan Kitok v. Sweden, Communication No. 197/1985, U.N. Doc. CCPR/C/33/D/197/1985 (1988).

Kommittén har också klargjort att även om samerna moderniserat sin traditionella landanvändning så skyddas deras traditionella näringar fortfarande av artikel 27.<sup>37</sup>

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

Principen framgår av ramkonventionens artikel 15, där det i kommentaren av den rådgivande kommittén anges att det inte är tillräckligt att stater ger minoriteterna en formell rätt att delta i beslut som rör dem. Det krävs också att stater tillförsäkrar minoriteten ett betydande inflytande på de beslut som tas så att såväl minoriteten som den andra parten, så långt möjligt kan ställa sig bakom besluten.<sup>38</sup> Samråd med de nationella minoriteterna ska utformas så att minoriteterna kan delta i, och verkligen påverka beslutsfattandet i demokratiskt valda organ, nationellt och lokalt. Mark som traditionellt används av urfolk ska ges särskilt och effektivt skydd. Representanter för urfolk bör aktivt involveras i alla beslut som rör landrättigheter och användning av mark inom områden som traditionellt används av urfolket.

Artikel 25 a i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter tolkas numera av FN:s kommitté för mänskliga rättigheter som en rätt för minoriteter att delta i beslut som påverkar dem och deras kultur, inklusive möjligheten att

---

<sup>37</sup> Länsman et al. v. Finland, Communication No. 511/1992, U.N. Doc. CCPR/C/52/D/511/1992 (1994).

<sup>38</sup> Så kallat, "shared ownership of the decisions taken", se [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3\\_FCNMdocs/PDF\\_CommentaryParticipation\\_en.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_CommentaryParticipation_en.pdf), s 13.

ekonomiskt försörja sig på traditionella näringar. I två fall har kommittén lagt fast att urfolk måste tillåtas att på ett meningsfullt sätt delta i beslut om verksamheter som inkräktar på deras traditionella kulturbaserade aktiviteter och att deltagandet måste ha gett minoriteten en möjlighet att verkligen påverka beslutet.<sup>39</sup>

FN:s urfolksdeklaration behandlar också frågan om samråd. Där anges att samråd ska utformas så att urfolket kan ge sitt fria, informerade förhandssamtycke innan beslut som berör dem antas (artikel 19). FN:s utvecklingsgrupp har i sina riktlinjer angett att detta innebär att manipulation eller påtryckning av urfolket inte får förekomma under samråden, och att information om planerade åtgärder ska ges i god tid och på ett sådant sätt att den är begriplig för urfolket. Vidare anser man att urfolkets samtycke till planerade åtgärder ska eftersträvas genom en dialog med ömsesidig respekt mellan parterna.<sup>40</sup>

FN:s kommitté för mänskliga rättigheter har uttryckt oro över Sametingets begränsade inflytande i beslutsprocesser som påverkar de traditionellt samiska områdena och näringarna, såsom vattenkraftsprojekt, gruvor, skogsbruk samt privatisering av mark. Kommittén har rekommenderat att Sverige i högre grad involverar samerna i sådana processer. Också när det gäller tillämpningen av ramkonventionen har Sverige fått kritik. Enligt Europarådet måste former för samråd med samerna utvecklas av svenska myndigheter både centralt och lokalt för att göra personer från de nationella minoriteterna mer delaktiga när det fattas beslut som rör dem.

### **Hur bör reglerna om samråd och hänsyn för renskötseln tillämpas?**

Reglerna i skogsvårdslagen om samråd och hänsyn för renskötseln bör tillämpas i överensstämmelse med de delar av internationell rätt som Sverige ställt sig bakom. Den internationella rätten innebär att samerna har samma rätt som övriga medborgare till skydd för sin egendom, renskötselrätten. Sverige har åtagit sig att främja de förutsättningar som är nödvändiga för att samerna ska kunna fortsätta att försörja sig på traditionell naturbetesbaserad renskötsel. Sverige har också åtagit sig att utforma samråd på ett sådant sätt att samerna på ett meningsfullt sätt kan delta och påverka beslut som rör markanvändningen i områden där de har renskötselrätt. Målet för samråden ska vara att skapa dialog och ömsesidig respekt som dels kan leda till samtycke från samerna till planerade åtgärder i skogsbruket, dels till överenskommelser som båda parter (skogsbruket och samebyarna) kan ställa sig bakom.

Syftet med reglerna om samråd och hänsyn för renskötseln i skogsvårdslagen är att skydda den naturbetesbaserade renskötseln och samebyarnas renskötselrätt. Det överensstämmer väl med innehållet i internationell rätt. De uppföljningar och utvärderingar som har gjorts visar dock att reglerna inte har tillämpats så att skogsbruket visar generell hänsyn för renskötseln. I denna del lever Sverige alltså inte upp till sina åtaganden gentemot samerna som urfolk och nationell minoritet. Det bekräftas av den kritik som riktas mot Sverige såväl av Europarådet som av FN och som innebär att Sverige bör se till att samerna får en större möjlighet att vara delaktiga och ha inflytande över markanvändningen inom traditionellt samiska områden.

Skogsstyrelsen är den statliga myndighet som har ansvar för att stötta samråden och utöva tillsyn över att skogsbruket visar hänsyn för renskötseln. Det innebär att myndigheten ska till-

<sup>39</sup> Se not 35.

<sup>40</sup> <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/UNDGGuidelines.pdf> s 28.



lämpa skogsvårdslagens bestämmelser om samråd och hänsyn på ett sådant sätt att syftet med bestämmelserna uppfylls och att Sverige kan leva upp till sina åtaganden enligt internationell rätt. Detta kan Skogsstyrelsen bl.a. göra genom att utnyttja sin möjlighet att utfärda allmänna råd och föreskrifter för samråden som gör att samebyarna får en större möjlighet att påverka planerade avverkningar och andra skogsbruksåtgärder i en för renskötseln positiv riktning. Samråden bör utformas på ett sådant sätt att goda förutsättningar skapas för en ömsesidig dialog och respekt för markägarnas och samebyarnas rättigheter att utnyttja skogsmarken med målet att både skogsbruket och samebyarna kan ställa sig bakom de skogsbruksåtgärder man kommer överens om under samråden.<sup>41</sup> Skogsstyrelsen har flera goda exempel att ta fasta på för att samråden ska kunna nå upp till denna nivå.

Det finns samebyar som redan i dag anser att de genom samråd kan påverka skogsbruket så att skogsbruket visar den hänsyn som behövs för renskötseln. Skogsstyrelsen bör närmare undersöka och ta tillvara såväl skogsägares som samebyars erfarenhet från sådana samråd och använda dem i sitt arbete med att utveckla samråden generellt.

Ett annat exempel är samråd enligt den s.k. Jokkmokks-modellen (jfr ovan). Inför sådana samråd sammanställer Skogsstyrelsen information för varje sameby på ett sådant sätt att det går att överblicka alla de större skogsbolagens planerade avverkningar under kommande år och på tre till fem års sikt. Informationen har sänts till samebyarna i god tid före samråden vilket har gjort att medlemmarna internt har kunnat diskutera planerade avverkningar och på det sättet förbereda sig för samråden med skogsbruket.

Detta kan jämföras med kravet på fritt och informerat förhandssamtycke i urfolksdeklarationen. Vid samråden deltog också en tjänsteman från Skogsvårdsstyrelsen. Samebyarna förordar denna modell för samråd (tidigare förordade även Centrala samrådsgruppen för skogsbrukrennärning Jokkmokks-modellen<sup>42</sup>). Skogsstyrelsen bör efter dialog med rennärningen och skogsbruket överväga att återuppta denna form för samråden med en betydligt aktivare medverkan från Skogsstyrelsen än vad som sker i dag.

Ett exempel som Skogsstyrelsen själv tagit upp som en modell för samverkan som också visat sig leda till överenskommelser om markanvändning är den s.k. Lapponiaprocessen. Skogsstyrelsen hänvisar till denna modell som ett exempel på hur dialog och samverkan mellan olika intressenter – exempelvis samebyar och lokalbefolkning – med stöd och medverkan av statliga myndigheter (länsstyrelsen och Naturvårdsverket) kan leda till gemensamma beslut om en markanvändning som samtliga parter kan ställa sig bakom.<sup>43</sup>

Skogsstyrelsen behöver också bli betydligt aktivare i sin tillsyn av att skogsbruket verkligen visar hänsyn enligt 31 § skogsvårdslagen. Myndighetens egen genomgång visar att de skulle kunna använda sig av möjligheten att utfärda lagråd, förelägganden och förbud i betydligt större omfattning än vad som sker i dag. Skogsstyrelsens tillsyn bör både rikta in sig på att skogsbruket generellt ska visa hänsyn för samebyarnas renskötselrätt, och på att skogsbruket ska visa sådana konkreta hänsyn som gör att samernas traditionella naturbetesbase- rade renskötsel främjas. Ett sätt att åstadkomma en aktivare tillsyn är att Skogsstyrelsen blir mer aktiv redan under samråden genom att delta i dessa. Då skulle myndigheten kunna medverka

---

<sup>41</sup> I enlighet med Sveriges konventionsåtaganden bör Skogsstyrelsen också aktivt verka för att samråd hålls inom hela renskötselområdet där skogsbruk bedrivs.

<sup>42</sup> Skogsstyrelsen, *Rapport nr 2, 2012* s 22 f.

<sup>43</sup> Skogsstyrelsen, *Meddelande nr 1, 2013* s 26.

till att skogsbruket visar hänsyn för renskötseln och renskötselrätten redan då skogsbruksåtgärder planeras på mark som är viktig för renskötseln.<sup>44</sup>

I sitt arbete med tillsyn av hänsynsbestämmelsen och med att utforma samråd som kan uppfylla internationella krav, har Skogsvårdsstyrelsen bland annat att följa den allmänna regeln i 5 § lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Bestämmelsen anger att förvaltningsmyndigheter ska ge de nationella minoriteterna möjlighet till inflytande i frågor som berör dem och, så långt det är möjligt, samråda med representanter för minoriteterna i sådana frågor. Utformningen av samråd och tillsyn av hänsyn, är frågor som i hög grad påverkar samerna och samebyarna. Det innebär att Skogsstyrelsen i sitt arbete med dessa frågor ska inhämta synpunkter och föra en dialog med samerna, såväl med Sametinget som med samebyarnas organisationer. Syftet med sådana kontakter är enligt förarbetena till lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk, att skapa en balans mellan majoritetsbefolkningen och samerna i egenskap av minoritet så att samernas intressen och behov på ett tydligare sätt ska kunna beaktas i myndighetens beslutsunderlag.<sup>45</sup> Besluten i det här fallet handlar om hur Skogsstyrelsens tillsyn bör utövas och hur råd och föreskrifter för samråd bör utformas.

Ledning för den hänsyn samebyarna skulle önska att skogsbruket visar finns i Svenska Samernas Riksförbunds dokument *Ett renskötsel-anpassat skogsbruk*. Exempel på konkreta åtgärder som kan gynna den naturbetesbaserade renskötseln är att skogsbruket använder sig av skonsam markberedning på lavrika marker, läm-

nar kvar träd som gör att snö inte packas så hårt på avverkade ytor, anpassar vägdragning samt i ökad omfattning använder sig av alternativa skogsbruksmetoder i förhållande till kalhyggesbruk.<sup>46</sup> I dokumentet finns också synpunkter på hur samråden skulle kunna utformas för att ge samebyarna en bättre möjlighet att påverka skogsbruket. Tydligare och för samebyarna mer anpassad information om samtliga större planerade avverkningar skulle göra det möjligt att överblicka de samlade konsekvenserna av planerade skogsbruksåtgärder inom respektive sameby (jfr Jokkmokks-modellen). En bättre balans behöver enligt Svenska Samernas Riksförbund också åstadkommas för att komma tillrätta med de ojämlika maktförhållandena mellan samebyarna och skogsbruket som nu föreligger under samråden. Brist på resurser gör enligt förbundet att samebyarna inte har möjlighet att sätta av tid för att förbereda sig inför samråden och för att kunna genomföra dem på ett bra sätt.<sup>47</sup> Skogsstyrelsens roll bör enligt Svenska Samernas Riksförbund förstärkas och förtydligas, bl.a. genom att deras tjänstemän är närvarande vid de lokala samråden och då intar en roll av en mera neutral part med kunskap om både rennäringens och skogsbrukets behov.

Samebyarnas traditionella naturbetesbaserade renskötsel är i dag utsatt för ett stort tryck från konkurrerande markanvändning. Klimatförändringar och ett ökat rovdjurstryck innebär nya påfrestningar för de renägande samerna. I den situationen är det allvarligt att skogsvårdslagens regler om hänsyn och samråd inte tillämpas så att skogsbruket visar den hänsyn för renskötseln

<sup>44</sup> Numera har Skogsstyrelsen tagit fram renbruksplaner för de flesta samebyar. Dessa visar områden som är särskilt viktiga för renskötseln i respektive sameby.

<sup>45</sup> Prop. 2008/09:158 s 71.

<sup>46</sup> <http://www.sapmi.se/skogspolicy.pdf>.

<sup>47</sup> Även Skogsstyrelsen har uppmärksammat skillnaden i ekonomiska förutsättningar och pekat på att detta bl.a. är en orsak till att samebyarna inte har möjlighet att öka sina kunskaper om skogsbruket, *Meddelande 1, 2013* s 17 och s 32.

och renskötselrätten som avsågs när reglerna kom till.

Det är också oroande att Sverige inte lever upp till sina internationella åtaganden när det gäller att ge samebyarna möjlighet till inflytande över markanvändningen i de områden där de bedriver sin traditionella renskötsel. Samråden är i dag inte utformade så att de ger samebyarna en verklig möjlighet att påverka skogsbruket att visa hänsyn för renskötselns behov.

Ansvaret för att lösa dessa problem vilar främst på Skogsstyrelsen som har som uppgift att se till att syftet med skogsvårdslagens regler

om samråd och hänsyn uppfylls och att Sverige kan leva upp till sina internationella åtaganden.

Skogsstyrelsen kan lösa uppgiften genom att utforma föreskrifter för samråden i enlighet med internationella regler och genom att själva delta aktivt i de lokala samråden för att se till att skogsbruket tar hänsyn till renskötselrätten och den naturbetesbaserade renskötseln. På det sättet kan myndigheten bidra till samråd som kan leda till överenskommelser om att bedriva skogsbruk på ett sätt som såväl samebyar som företrädare för skogsbruket kan ställa sig bakom.