

Regeringen, Kulturdepartementet
ku.remissvar@regeringskansliet.se

Regeringen, Näringsdepartementet
Landsbygdsminister Jennie Nilsson
naringsdepartementet.registrator@regeringskansliet.se

Yttrande över Utkast till lagrådsremiss gällande En konsultationsordning i frågor som rör det samiska folket, ert dnr Ku2019/01308/RS

Skogsägarföreningen Mellanskog har beretts möjlighet att inkomma med synpunkter på rubricerad remiss. Vi avstyrker förslaget i sin helhet av skäl som följer.

Om Mellanskog

Mellanskog är en skogsägarförening med 26 000 medlemmar som verkar från Härjedalen till Gotland, vi omsätter ungefär tre miljarder kronor och har 210 anställda. I de norra delarna av området bedrivs renskötsel. Mellanskog arbetar för goda näringspolitiska villkor för våra enskilda medlemmar och för familjeskogsbruket. Den privata äganderätten är ett samhällsfundament och grunden för ett långsiktigt hållbart skogsbruk. Därför är den central i vårt arbete. För att möta klimatutmaningen och bygga ett hållbart Sverige och behöver vi använda skogen mer - för det krävs aktiva skogsbrukare som gör långsiktiga investeringar i att sköta sin skog. Som grund för vårt näringspolitiska arbete utgår vi från tre principer som är grundläggande för både våra enskilda medlemmar och för utvecklingen av ett hållbart samhälle.

1. En stark äganderätt ger ett starkt samhälle
2. Frihet under ansvar ger ett hållbart skogsbruk
3. Brukad skog ger en hållbar utveckling

Förslaget försvagar äganderätten till mark och vatten

Den samiska konsultationen syftar till att genom lagstiftning tilldela samiska företrädare nya rättigheter utöver redan befintliga. Det finns en naturlig logik i att det samiska folket bör ha bestämmanderätt över sina egna interna samiska frågor och också inflytande över frågor som kan få särskild betydelse för det samiska folkets angelägenheter. Detta gäller givet att dessa frågor inte också påverkar andra intressen. En förstärkning av samiskt inflytande relaterat andra allmänna och enskilda intressen som berörs, innebär att de övriga berörda allmänna och enskilda intressena försvagas. Konsultationen syftar till att ge olika samiska företrädare inflytande över anpassningar, tidsutdräkt och avvägningar mellan olika allmänna intressen, såväl som över enskildas egendom och markanvändning. Förslaget försvagar därigenom enskildas äganderätt till mark och vatten.

Äganderätten utgör en fullständig förfoganderätt som begränsas endast av de ramar och gränser som lagstiftaren uppställer för nyttjandet av egendomen, samt de möjligheter som staten har att

under vissa förutsättningar frånta enskilda deras egendom. Det finns dock klara gränser för hur omfattande begränsningar av äganderätten får vara, och under vilka förutsättningar sådana begränsningar får ske. Varje lagstiftare måste förhålla sig till dessa gränser. I äganderätten ingår exempelvis rätten att fritt nyttja och besluta över sin egendom efter eget gottfinnande, inklusive rätt till den avkastning som egendomen genererar; rätten att fritt helt eller delvis överföra rättigheter exempelvis genom köp eller hyra; rätten till skydd mot stöld, intrång, konfiskation, etcetera. Lagstiftning som påverkar enskildas användarfrihet och avtalsfrihet påverkar med andra ord deras äganderätt. Den sammantagna oförutsebarheten i hur och när det man äger kan nyttjas (den egna rådhetsen över vilken avkastning den kan ge och när i tid den kan utfalla) ökar med varje ytterligare reglering, vilket påverkar äganderättens innehåll.

Utredningen lyfter i olika delar fram att det inte på förhand går att bedöma vilka slags ärendetyper och situationer där konsultationsskyldigheten blir aktuell. De konkreta exempel som tas upp i utredningen gäller markanvändning, näringsfrågor, renskötsel, skogsfrågor, fiske, jakt, vindkraft, vattenkraft, gruvsdrift samt pekar på att både mindre och större typer av ärenden kan omfattas. Det lyfts även fram att kumulativa effekter av olika åtgärder ska vägas in så att fler ärenden kan komma att omfattas av konsultationsskyldigheten. Konsultationsskyldigheten är så vittomfattande att om en samisk företrädare anser att ett ärende kan få särskild betydelse för samerna så ska konsultationen genomföras såvida ärendet inte omfattas av något av de föreslagna undantagen. Olika samiska företrädare avgör därmed *om, för vad* och *hur* konsultation ska genomföras. Ytterligare tidsutdräcker utöver konsultationsprocessen kan tillkomma genom överklaganden av ärenden, exempelvis på grunderna att myndigheten inte informerat eventuella konsultationsberättigade i ett tidigt skede, att konsultation inte genomförts alls eller med alla eventuellt konsultationsberättigade, att den genomförts på "fel" sätt, eller att den gett "fel" resultat. En makt att påverka tidsåtgången skapar också utrymme för möjligheten att pressa övriga intressen att göra eftergifter som vid jämställda förhållanden inte hade blivit aktuella.

Förslaget motverkar lokal dialog och samverkan

Ur samhällligt och mellanmänniskt perspektiv är detta den allvarligaste komplikationen med lagförslaget. Människor och företagare som bor och verkar i glesbygd behöver samverka i vardagen. Att genom lagstiftning ge vissa intressen ett företräde som andra saknar skapar onödiga motsättningar. Lokal dialog och samverkan kan inte lagstadgas fram utan måste ske på frivillig grund och i ömsesidig respekt mellan de människor, företag och näringar som är berörda. Förslaget underminerar sådan dialog och samverkan. Det går att som motargument till förslaget lägga fram teknokratiska begrepp som subsidiaritet, delaktighet och proportionalitet, men mer verklighetsnära uttryckt betyder dessa att lokala problem behöver lösas lokalt av de människor som är berörda.

I stället för fler särregleringar behövs en jordnära helhetssyn för att företag och näringar ska utvecklas positivt i hela norra Sverige. Sveriges förhållanden inom renskötselområdet skiljer på flera sätt ut sig från de förhållanden som råder i Norge och Finland, både vad avser historisk och kulturell bakgrund, men också vad gäller geografi, demografi och markägarstruktur. I Norge är exempelvis den dominerande markarealen inom renskötselområdet statligt ägd mark och består huvudsakligen av fjäll och höglandsskog. I Finland är liksom i Norge den största arealen av renskötselområde statligt ägd, och en stor andel utgörs av våtmarker. I Sverige utgörs ca 9 miljoner hektar av renskötselområdet av skogsmark. Det betyder att rennäring bedrivs parallellt med skogsbruk på mycket stora

arealer privatägd skogsmark. Av denna areal ägs en stor andel av ett stort antal privata enskilda markägare - familjeskogsbruket – antalet brukningsenheter uppgår till ca 50 000. Formaliserade samrådsförfaranden mellan familjeskogsbruket och rennäringen är varken möjligt eller önskvärt. Över tid har exempelvis familjeskogsbruket och rennäringen istället haft flera olika gemensamma dialog- och samarbetsprojekt i syfte att främja en bättre samverkan och öka kunskapen om varandras näringar. De svenska förhållandena med stora arealer privatägd mark inom renskötselområdet förutsätter att rennäringen och markägarna kan mötas i vardagen, utveckla förtroendefulla kontakter och bättre förstå varandra och varandras näringar. Sådana mellanmännliga relationer främjas inte av långtgående lagstiftningsprocesser långt från den vardagen.

Förslaget är långtgående, oklart och outrett

Förslaget remitterades hösten 2017. Många remissinstanser har pekat på det olämpliga med att i stort sett alla överväganden överlämnas till rättstillämpningen, och att konsekvenserna av förslaget är outredda. Många olika frågor skulle komma att överlämnas till ett mycket stort antal olika myndigheter och förvaltningar att pröva utan närmare kriterier eller vägledning. Det går enligt utredningen självt heller inte att på förhand veta vilka slags ärenden det kan handla om. Följaktligen saknas också analyser av kostnader eller andra konsekvenser för enskilda och företag, liksom samhällskonsekvenser såsom effektiviteten i den offentliga förvaltningen, minskade incitament för långsiktiga investeringar, ineffektivt resursutnyttjande och sämre samverkans klimat. På motsvarande sätt saknas övergripande proportionalitetsbedömningar gällande nödvändigheten av lagstiftningsåtgärden och om mindre ingripande alternativ än lagstiftning kan bidra till samma ändamål, liksom om nyttan av förslaget står i rimlig proportion till de negativa effekterna för andra berörda allmänna och enskilda intressen.

Nuvarande förslag har jämförts med 2017 års förslag i viss mån justerats. Istället för att som många remissinstanser efterlyst tydliggöra i vilka ärenden konsultation ska ske, har en viss begränsning av konsultationsskyldigheten föreslagits. Tillsvidare är tillsynsbeslut och andra beslut enligt plan- och bygglagen (PBL) än ärenden om planläggning undantagna. En omprövning är emellertid redan aviserad i en kommande utvärdering. Det är vidare oklart hur begränsningen av ärenden skulle stå sig i en domstolsprövning mot bakgrund av lagförslagets syfte och tydliga betoning på de samiska företrädarnas tolkningsföreträden.

Det saknas rättsliga motiv – politisk ambitionsnivå avgör

Det har inte framkommit att de krav som ställs på Sverige utifrån internationella åtaganden medför att landet ska införa en så omfattande reglering att i det närmaste samtliga myndigheter kan tvingas att i både övergripande ställningstaganden och enskilda förvaltningsärenden konsultera en mängd företrädare för samiska intressen. Det innebär att skenbart rättsliga motiv används för att motivera en hög politisk ambitionsnivå i fråga om samiska önskemål om utökade rättigheter. Sverige har ett politiskt och rättsligt system som medger i det närmaste obegränsade möjligheter för alla och envar att delta, ha insyn i och påverka utredningar och beslut inom hela den offentliga förvaltningen. En demokratiskt uppbyggd rättsstat vilar på att den offentliga förvaltningen tillvaratar och beaktar såväl de allmänna som enskilda intressen som berörs av både övergripande beslut och av myndighetsutövning. Till detta kommer de särskilda samrådsprocesser som finns i olika speciallagstiftningar, och det faktum att faktiska och rättsligt berörda har möjlighet att få sin sak

granskad och prövad i oberoende domstolar och ombudsmannainstitut. Sverige har en ambitiös minoritets- och diskrimineringslagstiftning, låg korruptionsgrad och en lång tradition av öppenhet och delaktighet. Det samiska folket har en särställning genom ett eget folkvalt parlament och särskilda rättigheter reglerade genom rennäringslagen. Sveriges internationella åtaganden kräver inte en specifik samisk konsultationsordning. År 2009 lades ändå ett förslag fram för att tillmötesgå samiska önskemål om en sådan. Det nuvarande förslaget går klart längre än det förslag som 2009 års utredning i frågan angav som lämpligt, och det går i många fall tvärs emot de överväganden som redogjordes för i 2009 års utredning (Ds. 2009:40). Detta åskådliggör att omfattningen av en eventuell samisk konsultationsordning beror av andra överväganden än rättsliga sådana. Att gå så långt som i det här aktuella förslaget kräver att adekvata konsekvensanalyser genomförs för att möjliggöra en bedömning av huruvida det är lämpligt att tillmötesgå de samiska önskemålen samt öppet redogöra för vilka konsekvenser detta får för enskilda, företag, den offentliga förvaltningen och samhället i övrigt.

Särskilt om förhållandena i den södra delen av renskötselområdet

Rennäringen i Härjedalen möjliggörs av civilrättsliga nyttjanderättsavtal om renbete mellan privata markägare och samebyar. Rätten till renskötsel regleras uttömmande i rennäringslagen (1971:437). Renskötselområdet definieras i 3 § rennäringslagen och indelas i året-runt-marker och vinterbetesmarker. I Härjedalen utgörs året-runt-markerna enligt rennäringslagen uteslutande av de statligt ägda renbetesfjällen.

Vinterbetesmarker enligt rennäringslagen är områden där renskötsel får bedrivas den 1 oktober-30 april inom sådana trakter utanför renbetesfjällen där renskötsel av ålder bedrivs vissa tider av året. Ett rättskraftigt avgörande av frågan om ett markområde är belastat med renskötselrätt eller inte kan endast erhållas genom ett domstolsavgörande. Frågan om renskötselrätt på privatägd mark i Härjedalen avgjordes av Hovrätten för nedre Norrland, (dom 2002-02-15 i mål T 58-96) som fastslog att det saknas en på urminneshävd grundad rätt till vinterbete med ren i Härjedalens kommun. Högsta domstolen meddelade inte prövningstillstånd och utgången i målet togs inte upp till prövning av Europadomstolen. En av samebyarna har därefter ansökt om resning i Högsta domstolen, vilken avslogs (NJA 2017 s. 102). Efter Härjedalsmålet följde långa och svåra förhandlingar som slutligen ledde fram till en lokal samförståndslösning som innebär att privata markägare upplåter sin mark med nyttjanderätt för renbete till samebyarna. Denna unika samförståndslösning fungerar väl. Dialogen och samarbetsklimatet mellan markägarna och de samebyar som har ingått avtal är numera god.

Krav på konsultation med samiska intressen på privatägd mark i Härjedalen skapar osäkerhet för de markägare som ingått avtal om renbete om deras fortsatta möjligheter till brukande och utveckling av sina verksamheter och fastigheter. Osäkerhet och oro underminerar goda relationer och ett positivt samarbetsklimat. En konsultationsordning för rennäringen på privatägd mark i Härjedalen enligt förslaget innebär därmed även en osäkerhet för renskötselns framtida utveckling i Härjedalen. Den unika samförståndslösningen mellan markägarna och de samebyar som tecknat avtal behöver istället respekteras och vårdas.

En möjlig samisk konsultationsordning

Det nuvarande förslaget innebär att samiska intressen får sådana utökade rättigheter till inflytande över en stor mängd beslutsprocesser som övriga saknar. Förslaget går långt utöver vad som är rimligt, lämpligt och nödvändigt. En möjlig utgångspunkt för att tillmötesgå de samiska önskemålen om en särskild samisk konsultationsordning utöver de omfattande möjligheter till delaktighet och inflytande som redan finns idag, är att regeringen i samband med författningsärenden som särskilt rör det samiska folkets egna interna intressen konsulterar Sametinget som en legitim företrädare för det samiska folket.

Med vänlig hälsning,

Fredrik Munter
VD
Skogsägarna Mellanskog ek för.

Sven Erik Hammar
Styrelseledamot
Skogsägarna Mellanskog ek för.