

## Samernas styrelse

Några anteckningar i anledning av innehållet i departementspromemorian Ds 2009:40

Enligt gällande rennäringslag kan mark och vatten för renskötsel endast begagnas av same som tillhör sameby och kan sådan inte bedriva annan ekonomisk verksamhet än renskötsel. Denna hör liksom samebymedlems rätt att jaga och fiska till den grundlagsskyddade bruksrätt som tillkommer samerna. Det förhållandet att sameby inte får bedriva annat än renskötsel utgör ej hinder för same utom eller inom byn att göra det.

Promemorian bygger på valda delar av rennäringspolitiska kommitténs betänkande SOU 2001:101. Dess förslag innebar att gällande rennäringslag skulle upphävas och ersättas av två olika lagar, inriktade den ena på privaträttsliga frågor och den andra på offentlighetsrättsliga frågor. Förslaget fördes ej i hamn. Promemorieförslaget utgår från att rennäringslagen behålls men att den får ett i stora delar förändrat innehåll.

I korthet innebar förslaget i betänkandet dels att samebyarna skulle ”öppnas” så att varje sameby skulle få en medlemskader omfattande även dem som kunde härleda sitt ursprung till byn och som också ville ingå som medlem i denna, dels att samebyn skulle kunna bedriva annan verksamhet än renskötsel, dels att lagen om ekonomiska föreningar skulle tillämpas på det hela taget helt på den verksamhet som sameby bedrev. I dessa delar finns överensstämmelse mellan betänkandet och promemorian. Den avgörande skillnaden kan sägas vara att rätt

att jaga och fiska skulle tillkomma även inte renskötande medlem enligt betänkandet men att denna rätt skall förbehållas renskötande medlem enligt promemorian.

Jag kommer endast helt marginellt att beröra frågan om lagen om ekonomiska föreningar och avser ej alls att gå in på de frågor som kan hänföras till hänsynsregler, samebymedlems personliga ansvar för samebys gäld, samebys konkurs, koncessionrenskötsel, straffbestämmelser eller föreslagna konsultationsordning. Den inriktning som jag valt är i stället att försöka utröna vilka öppna motiv som kan antas ha legat bakom i främsta rummet promemorieförslaget. Det görs naturligtvis då mot bakgrund av vad som kan rymmas i betänkandet. Avsikten är dessutom ej att söka finna de dolda motiv som till äventyrs kan ligga bakom föreslagna bestämmelser. Däremot kommer jag att ta upp vissa föreslagna bestämmelser för att se vilka konsekvenser dessa kan tänkas få.

Något föregripande måste den bedömningen lämnas att det egentligen saknas närmare angivna motiv till föreslagna förändringar. Konkretiseringsgraden är låg för att inte säga obefintlig och efter genomläsning av såväl betänkandet som promemorian är det svårt att frigöra sig från intrycket att det i båda fallen valts modeller till vilka samebyn har att anpassa sig och detta utan att det egentligen påtalats några problem med samebyn som den nu fungerar. Däremot anges i betänkandet att det skall finnas problem utanför samebyarna och då gällande deras relation till samer utom dem och att det i det avseendet gäller att söka undvika att konflikterna flyttas in i byarna (bet s 206). Även i promemorian berörs denna fråga och då även risken för att nya medlemmar kan medföra att intresset dras från rennäringen och inriktas på i vissa fall mer äventyrlig verksamhet men att det ”är svårt att bedöma hur pass allvarliga riskerna är för en utveckling av detta slag” (prom s 69). Bedömningen görs utifrån att samebyarna öppnas och ges möjlighet att bedriva annat än renskötsel. Dessa faktorer anges emellertid samtidigt medföra att motsättningarna minskar (ib s 70). Det kan förefalla svårt att förena dessa båda delbedömningar.

Samebyarna skall således öppnas. I rubrikruta i betänkandet angavs också ”att samebyn som medlem skulle anta alla samer som kunde härleda sitt ursprung från samebyn” (bet s 193). Däremot angavs inte varför. Indirekt skulle möjligen näringsfaktorer kunna ha varit avgörande (jfr ib s 144). I promemorian hänvisas till näringsmöjligheten och till att öppnandet är viktigt ”för att markera den samhörighet mellan renägande samer och andra samer som rennärlagen bygger på” (prom s 70). Hänvisningen till rennärlagen framstår som felaktig. I

övrigt saknas i båda fallen ett resonemang med direkt anknytning till den samiska bruksrätten och till internationell rätt även om dessa frågor upptas i annat sammanhang.

Vad innebär då en tillströmning av nya medlemmar. I denna del fanns i betänkandet och finns i promemorian förslag till vissa bestämmelser till skydd för renskötseln. De enligt betänkandet var fakultativa och de enligt promemorian är obligatoriska. Den enligt betänkandet löd (bet s 83):

I fråga om rösträtt på bystämma gäller att

1. varje myndig medlem har en röst,
2. en medlem kan begära att röstning skall ske efter renantal vid val av en majoritet av styrelsens ledamöter, i frågor som avser användning av byns betesområde för renbete, anläggningar för renskötseln, flyttning av renar eller på annat sätt rör renskötselarbetet och därmed sammanhängande frågor, jakt och fiske, intrångs- och upplåtelseersättningar, samt ändring av sådana föreskrifter som avses i [---] om föreskriften avser avgifter i renskötseln [---]
3. vid röstning enligt 2 har medlem en röst för varje ren som enligt gällande renlängd innehas av medlemmen, dock inte för fler renar än samebyn bestämt för denne med stöd av stadgarna.

Ingen får för egen eller annans del rösta för sammanlagt mer än en femtedel av det på stämman företrädde röstetalet.

I promemorians förslag har däremot ”vid val av en majoritet av styrelsens ledamöter” utesluts och lokutionen från ”samt” ersatts med: ”Detsamma gäller ändring av bestämmelserna i stadgarna som särskilt avser sådana frågor”. I övrigt ges på det hela taget ett motsvarande innehåll som i betänkandet (prom s 28 och 29). Förslaget utgår från att främst jakten och fisket förbehålls de renskötande samerna och motiveras med att renägarna ”kan förväntas alltfjämt vara i majoritet bland de näringsidkande medlemmarna” och att en särskild minoritetsregel därför ”synes” onödig (ib s 73). Dessutom hänvisas till en från betänkandet hämtad bestämmelse om att förvaltningen inte får stå i strid med ”renskötselns intressen inom samebyn” (ib s 74). Men vilka är dessa och vilken tillämpning kan förväntas för den händelse att en majoritet röstar i frågan om vem som skall få äga ren och bedriva renskötsel? Finns det inte risk för att redan detta kan bädda för konflikt inom samebyn? Och med avseende på frågan om ett majoritetsskydd är onödigt eller inte – för övrigt möjligen med litet tillämpad matematik ej ens till-

räckligt enligt det förslag som betänkandet innehöll – hur kontrasterar detta med de minutiösa bestämmelser som enligt lagen om ekonomiska föreningar skall gälla för samebyn? Här ställs nu blott indirekta påståenden i syfte att tydliggöra att praktiska om än ej avsedda problem kan uppkomma. Varför lokutionen från ”samt” uteslutits framgår ej heller. Möjligen är dock en motivering att finna i att det nu ”inte bara” gäller renskötseln och att röstning efter huvudtal och inte renantal skall gälla ”andra frågor som allmänt avser byns ekonomi, t.ex grunderna för fördelning av samebyns vinst” (ib s 119 och 120). I detta hänseende menas att medlemmar som inte bedriver renskötsel annars skulle kunna komma att ställas ”i en besvärlig situation” (ib s 73) men på vad sätt förklaras inte. Att de renskötande samerna med de föreslagna omröstningsreglerna kan ställas i en kanske besvärligare situation noteras däremot inte. Detta ger en indikation på det olyckliga i förslaget att öppna samebyarna. Det torde också rimma mindre väl med påståendet att det inte skulle vara fråga om ett sådant ingrepp som avses i 2 kap 18 § regeringsformen (ib; jfr ib s 72).

I detta sammanhang skall bara perifert beröras frågan om bildande av sameby. Medan det i betänkandet föreslogs obligatorisk ombildning av samebyarna innehåller promemorian inte något sådant förslag och detta vilar på bedömningen ”att samebyarna i eget intresse anpassar sin verksamhet efter den nya ordningen” och antar ”de förändrade stadgar som krävs” (prom s 88). Ohörsamhet avses vidare medföra att sametinget ingriper som tillsynsmyndighet (ib). Det är klart att om en anpassning sker under låt vara formell frivillighet kan det vara svårt att sedan i ersättningsavseende hävda ersättning.

Vad sedan gäller frågan om sameby skall äga bedriva annan verksamhet än renskötsel anges i betänkandet att ”de flesta samebyar i dag [har] en mera omfattande ekonomi än vad som förutsattes vid rennäringslagens tillkomst” (bet s 179). Det framgår emellertid inte vad som avses. Däremot anges att det är angeläget med en breddning av den ekonomiska basen för den samiska kulturen och ställs detta samman med att samebyn skall öppnas för flera samer (ib s 144). Som exempel på en verksamhet anges vidare åkeriverksamhet (ib s 456). I promemorian nämns också behovet av kompletterande sysselsättning i utpräglade glesbygder, småskalig förädling av ren- och viltkött och turistverksamhet (prom s 108 och 109). Något kvantitativt underlag till stöd för att några egentliga sådana effekter kan förväntas åberopas dock inte. Frågan om en breddning av samebyns verksamhet är dessutom inte med nödvändighet avhängig av att samebyarna öppnas.

Även om det är svårt att – som redan angetts – frigöra sig från att vissa modeller närmast fått tjäna som utgångspunkt utan att något direkt konkret behov kunnat påvisas för att utifrån samebyarnas nuvarande verksamhet förändra dessa har dock föreslagna förändringar ändå i såväl betänkandet som promemorian lett fram till att lagen om ekonomiska föreningar skall vinna tillämpning nästan fullt ut.

Om vi först ser till betänkandet utgick dess förslag från ett miljöbetonat resonemang som berörde frågan om överbetning och det angavs att det behövdes ”en tydlig struktur för förvaltningen av den gemensamma nyttigheten” (bet s 157). Till detta kan knytas att det skulle vara nödvändigt med en ”ändamålsenlig förvaltning av renskötselrätten” (ib s 176; jfr s 177 och 178) och att organisationsformen inte skulle vara beroende av enbart lönsamheten (ib s 177) utan även av att samebyn ”tycks [---] spela en kulturell och social roll i det samiska samhället” (ib). Det kan ses som svårt att förstå att detta skulle utgöra ett incitament för att lagen om ekonomiska föreningar borde vara tillämplig. Som ett övergripande syfte angavs vidare att organisationen skulle vara anpassad ”till renskötselrättens särskilda egenskaper och till ett modernt näringsliv” (ib s 180) men direkt efter angavs att man ”därför valt att så långt som möjligt låta samma regler gälla för samebyn som för ekonomiska föreningar” (ib). Den frågan kan naturligtvis alltid ställas hur detta stämde med det övergripande syftet. Oberoende av hur den frågan besvaras kom dock ett indirekt sådant svar egentligen genom formuleringar om att ”det saknas dock enligt vår mening skäl att undanta samebyarna från dessa regler” (ib s 457; jfr ib s 464, 467, 468, 469 och 470).

Vänder vi oss sedan mot promemorian i vilken anges att ”[u]nder nuvarande förhållanden synes det inte längre motiverat att låta särregler gälla i så stor utsträckning för förvaltningen av samebyn som nu är fallet” (prom s 63). Det kan finnas skäl för att anta att inte ”nuvarande” utan tänkta kommande förhållanden i vart fall främst åsyftats och stöd för detta vinnas av att det anges föreliggande skäl för att i högre grad anpassa reglerna till modernt näringsliv (ib s 62).

En annan fråga som kan tas upp i detta sammanhang rör samebyns ändamål. Med avseende på detta angavs i betänkandet på tal om styrelsens förvaltning att det är ”en stor skillnad i förhållande till rennäringslagen som anger att ändamålet är att ombesörja renskötseln” (bet s 468). Vad som menades framstår som något oklart och borde ha förklarats närmare. Ordet ”förvaltning” återkommer nu i promemorieförslaget (jfr exempelvis prom s 71). Ej heller nu anges om och i så fall i vad mån en skillnad i betydelse föreligger.

Sammanfattningsvis är det svårt att finna några bärande skäl till förslaget i promemorian i den del detta nu berörs. Förslaget bygger som jag kan se det på mycket otydliga för att inte säga närmast sökta motiv som kan ge anledning att anta att det egentligen bärs upp av andra motiv som i sig inte skulle kunna leda till en lagstiftning av det slag som nu valts. Med blick särskilt på omröstningsreglernas konstruktion kan förslaget ej heller ge vare sig rättssäkerhet eller skydd enligt regeringsformen. Det kan vidare anses komma i strid med internationell rätt till skydd för en urbefolkning vars renskötsel är grundläggande för dess fortsatta existens som just urbefolkning. Detta gäller oberoende av att det är samer som anges vara de som skall komma i åtnjutande av de förmåner som förslaget utmynnar i. Det kan slutligen antas att det ej är så mycket samernas väl och ve som åsyftas utan att förslaget mer förestavas av att staten utan kostnadsansvar skall kunna undgå fortsatt internationell kritik och avhända sig sina förekommande problem av politisk art genom att ställa same mot same och förskjuta problemen till en sameby med den konstruktion som i promemorian valts.

Gävle, den 14 november 2009

Lars Höjertz