

MALIN BRÄNNSTRÖM

# Skogsbruk och renskötsel på samma mark

## En rättsvetenskaplig studie av äganderätten och renskötselrätten

*En fastighetsägare kan med stöd av äganderätten avverka den skog som finns på fastigheten. I norra Sverige kan samma mark samtidigt användas av de renskötande samerna för renbete med stöd av renskötselrätten. Det finns därmed två parallella rättigheter av privaträttslig karaktär på samma mark och det finns en tydlig intressekonflikt mellan rättighetshavarna. Rättsförhållandet mellan äganderätten och renskötselrätten har studerats i en rättsvetenskaplig doktorsavhandling genomförd av Malin Brännström, Umeå universitet. Studien visar på flera brister i dagens lagstiftning, utifrån att regleringen rör förhållandet mellan markrättigheter. I artikeln sammanfattas avhandlingens innehåll och de slutsatser som dragits om rättsförhållandet.*

MALIN BRÄNNSTRÖM, Juris doktor, Universitetsadjunkt vid Juridiska institutionen Umeå universitet, malin.brannstrom@umu.se

### 1. INLEDNING

Skogen är en resurs som används på många sätt och det finns många som har synpunkter på hur den ska brukas. En intressekonflikt som rör brukandet av den är motsättningen mellan skogsbruket och den samiska renskötseln. Denna motsättning har funnits länge, men den

har blivit intensivare under de senaste decennierna.<sup>1</sup> Fastighetsägaren bedriver sitt skogsbruk med stöd av äganderätten, samtidigt som samebyarna bedriver renskötsel med stöd av renskötselrätten som grundar sig i urminnes hävd.<sup>2</sup> Båda verksamheterna grundar sig alltså på rättigheter av privaträttslig karaktär. I min doktorsavhandling har jag analyserat det rättsliga förhållandet mellan äganderätten och renskötselrätten, med särskild inriktning på skogsbruk och renskötsel.<sup>3</sup> Studien aktualiserar flera frågor om markrättheters innebörd och deras inbördes relationer. I denna artikel sammanfattas avhandlingens innehåll.<sup>4</sup>

Inledningsvis beskrivs kortfattat den intressekonflikt som finns mellan skogsbruket och renskötseln som en bakgrund till den rättsliga problematiken.

Dagens skogsbruk bedrivs huvudsakligen genom trakthyggesbruk. Träden avverkas på beståndsnivå i en återkommande cykel av skörd och plantering.<sup>5</sup> Bestånden är likåldriga och omloppstiden för ett bestånd är cirka 100 år.<sup>6</sup> Återbeskogningen sker genom plantering, naturlig förnygring eller sådd av frön. För att förbättra förutsättningarna för återbeskogningen genomförs markberedning, exempelvis genom harvning eller högläggning. Dessa skogsvårdsåtgärder förändrar på ett radikalt sätt de biologiska förutsättningarna inom det påverkade området.

<sup>1</sup> Redan i slutet av 1800-talet fanns en medvetenhet om konflikten, se Brännlund, I. och Axelsson, P., Reindeer management during the colonization of Sami lands: A long-term perspective of vulnerability and adaption strategies, i *Global Environmental Change*, 2011, s. 1095–1105. För en allmän beskrivning av relationen mellan skogsbruk och renskötsel se Sandström, C., Moen, J., Widmark, C., och Danell, Ö., Progressing toward co-management through collaborative learning: Forestry and reindeer husbandry in dialogue, *International Journal of Biodiversity Science and Management* 2, 2006, s. 1–8 samt Keskitalo, C., Konflikter mellan rennäring och skogsbruk i Sverige, i Sandström, C., Hovik, S. och Falleth, E. (red.) *Omstridd natur*, Boréa, Umeå 2008.

<sup>2</sup> Detta är klarlagt genom det så kallade Skattefjällsmålet, NJA 1981 s. 1.

<sup>3</sup> Brännström, Malin, Skogsbruk och renskötsel på samma mark – En rättsvetenskaplig studie av äganderätten och renskötselrätten, Umeå universitet, Juridiska institutionen, Umeå 2017.

<sup>4</sup> Hela avhandlingen kan laddas ner: <http://umu.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1089570&cdswid=933#sthash.PGQRfXc.dpbs>.

<sup>5</sup> Skog och ren, Projektet kompetensutveckling skogsbruk och rennäring, 2014, s. 14 och 34. Bestånd är träd som växer inom viss areal och karaktäriseras av enhetlighet beträffande ålder och träslag.

<sup>6</sup> Skog och ren, 2014, s. 14.

De renskötande samerna använder samma mark för renbete. Renen tillgodogör sig markvegetationen och trädlavarna. Renens förmåga att utnyttja lav som föda är speciell. Under vintern gräver renarna sig genom snön för att nå födan och marklavar kan då stå för 40 till 60 procent av näringsintaget. Det intensiva skogsbruk som bedrivits under de senast decennierna har haft en tydlig negativ påverkan på renskötselns förutsättningar då flera skogsvårdsåtgärder minskar betesresursen. Den markberedning som används vid återetableringen av skog gör att vegetationstäcket minskar. Exempelvis kan en kraftig markberedning genom harvning innebära att upp till 55 procent av vegetationstäcket påverkas eller försvinner.<sup>7</sup> Renarnas bete försvåras då rester av den avvergade skogen blir kvar på marken. Andra inslag i skogsbruket som påverkar renskötselns förutsättningar negativt är förlusten av trädlavar, gödsling som minskar lavtillgången, täta ungskogar och förändrade snöförhållanden som gör att renarna inte kan nå markvegetationen.<sup>8</sup> Skogsvårdsåtgärderna innebär att marken kan vara svår att använda för renskötseln under tre till fyra decennier efter avverkning.<sup>9</sup>

Intressekonflikten har också en annan sida, då det finns fastighetsägare som menar att renarna skadar de växande plantorna. Även om omfattningen av sådan skador är relativt begränsad har frågan lett till en stundtals hätsk debatt och privata fastighetsägare har stämt samebyar för att få fastställt att det inte föreligger renskötselrätt på deras fastigheter.<sup>10</sup>

Ur ett privaträttsligt perspektiv handlar intressekonflikten förenklat uttryckt om två rättighetshavare som nyttjar marken parallellt på olika sätt och respektive rättighetshavares nyttjande kan påverka den andres egendom och dennes förutsättningar att bedriva sin verksamhet.

<sup>7</sup> Roturier S., och Bergsten, U., Influence of soil scarification on reindeer foraging and damage to planted *Pinus Sylvetris* seedlings, *Scandinavian Journal of Forest Research*, 2006, s. 217.

<sup>8</sup> Roturier, S., *Managing Reindeer Lichen during Forest Regeneration Procedures*, akademisk avhandling, Sveriges Lantbruksuniversitet, Umeå 2009, s. 15–18.

<sup>9</sup> Danell, Ö., *Renskötselns robusthet – behov av nytt synsätt för att tydliggöra rennäringens förutsättningar och hållbarhet i dess socioekologiska sammanhang*, Rangifer Report, 2005, s. 41.

<sup>10</sup> NJA 2011 s. 109.

## 2. NÅGRA RÄTTSLIGA UTGÅNGSPUNKTER SAMT ANALYSENS SYFTE OCH METOD

Eftersom samerna är ett urfolk hade studien mycket väl kunnat genomföras utifrån ett urfolkrättsligt perspektiv.<sup>11</sup> Studien har emellertid gjorts i ett nationellt fastighetsrättsligt sammanhang, för att klargöra de nationella rättsliga förhållandena. Det innebär att den systematik, de lagtekniska lösningar och de principer som används inom fastighetsrätten för att reglera relationer mellan enskildas rättigheter utgör ramen för studien.

Analysen tar alltså sin utgångspunkt i att både skogsbruk och renskötsel bedrivs med stöd av rättigheter till fast egendom. Studiens övergripande syfte har varit att med en jämförande ansats analysera och problematisera det rättsliga förhållandet mellan äganderätten och renskötselrätten.

Det finns inte något avtal mellan fastighetsägaren och renskötselrättshavaren som reglerar deras inbördes förhållanden.<sup>12</sup> De rättsliga förhållandena regleras i stället främst genom skogsvårdslagen, SVL, rennäringslagen, RNL och skadeståndslagen.<sup>13</sup>

Två grundläggande funktioner hos rättigheter till fast egendom har utgjort utgångspunkt för analysen, nämligen rättighetshavarens *rätt att förfoga* över sin egendom och det *rättighetsskydd* som finns i rättsordningen för att upprätthålla innehavarens rättsliga position.<sup>14</sup> För att ge rättighetshavarens förfoganderätt ett mer konkret innehåll har jag utgått från rättighetshavarens rätt att faktiskt använda egendomen, fatta beslut och på andra sätt förfoga rättsligt över den samt att tillgodogöra sig dess ekonomiska värde.<sup>15</sup> För att konkretisera rättighetsskyddet har jag utgått från centrala inslag inom fastighetsrätten som används för att bygga upp skyddet för den enskilde i

<sup>11</sup> Riksdagen uttalade år 1977 att samerna är ett urfolk som har folkrättsliga krav på kulturell särbehandling, prop. 1976/77:80, bet. 1976/77:KrU43 och rskr. 1976/77:289.

<sup>12</sup> Bengtsson, 2004, s. 54.

<sup>13</sup> SFS 1979:429, SFS 1971:437 och SFS 1972:297.

<sup>14</sup> Detta utvecklas vidare i Brännström, 2017, s. 19–21.

<sup>15</sup> Hästad, T., Sakrätt avseende lös egendom, Norstedts Juridik, Stockholm 2000, s. 22–23. Se även Sundell, J.-O., Svensk fastighetsrätts historia, Iustus, Uppsala, 2015, s. 15 som beskriver hur dessa tre aspekter av förfoganderätten skiljt sig åt på avgörande punkter över tid. Se vidare Brännström, 2017, s. 56–67.

relation till andra rättighetshavare. Inom den allmänna fastighetsrätten rör det sig om krav på ömsesidig hänsyn rättighetshavarna emellan, rätten till skadestånd vid skada och intrång samt rätten till domstolsprövning. Inom den speciella fastighetsrätten rör det sig om ett krav på avvägningar mellan rättighetshavares behov och intressen, rätten till ersättning, rätten att yttra sig innan ett ärende avgörs och rätten till domstolsprövning.<sup>16</sup>

Både äganderätten och renskötselrätten utgör egendom som omfattas av egendomsskyddet i 2:15 RF och artikel 1 första tilläggsprotokollet till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, hädanefter benämnd artikel 1-1 EKMR.<sup>17</sup> En ytterligare utgångspunkt för studien är därför att lagstiftning och rättstillämpning bör vara förenlig med de grundläggande krav som uppställs i dessa bestämmelser.

### 3. BETYDELSEN AV HISTORISKA SKEENDEN

Fastighetsrättslig lagstiftning bär ofta tydliga spår av tidigare regleringar och historiska förhållanden måste inte sällan beaktas för att fastställa vad som idag utgör gällande rätt.<sup>18</sup> Det aktuella rättsförhållandet utgör inget undantag i detta avseende. Den parallella rätten till skogsmarkerna som äganderätten och renskötselrätten utgör har sin förklaring i historiska skeenden, vilket även måste beaktas vid en analys av dagens rättsliga situation. Här är kolonisationen av de norra delarna av Sverige och de avvitringar som kronan därefter genomförde av särskild betydelse.<sup>19</sup>

Samer har bebott och använt de inre delarna av Norrland innan nationsbildningen, bl.a. för renskötsel. Före år 1750 var samerna i princip ensamma om att bruka dessa områden, även om det fanns relativt intensiva handelskontakter med andra områden.<sup>20</sup> Redan på 1600-talet påbörjade kronan emellertid en medveten kolonisationspolitik, som dock inte fick genomslag förrän i mitten av 1700-talet.

<sup>16</sup> Se vidare Brännström, 2017, s. 69–72.

<sup>17</sup> Frågan om renskötselrätten utgör egendom har berörts av ED vid ett antal tillfällen, se t.ex. *Handölsdalens sameby m.fl. mot Sverige*.

<sup>18</sup> Sundell, 2007, s. 7

<sup>19</sup> Se vidare Brännström, 2017, s. 87–94 och 165–167.

<sup>20</sup> SOU 2006:14, Samernas sedvanemarker, s. 84–86.

Genom reglementen och särskilda förmåner, som exempelvis skattefrihet och befrielse från militärtjänstgöring, drevs denna politiska inriktning. Efter Lappmarksreglementet år 1749 påbörjades en relativt stor inflyttning av bofasta i området, men det förekom även att samer blev bofasta. Marken i norra Sveriges inland var till en början inte uppdelad mellan ägare, men så småningom uppstod konkurrens mellan bofasta. Avvittringarna, som pågick från mitten av 1700-talet fram till 1920-talet, innebar att enskildas mark skulle skiljas ut från de marker som kronan förvaltade. Genom avvittringarna kom skogsmarken att bli privat egendom. Dagens äganderättsförhållanden, där skogsmarken tillhör enskilda fastighetsägare, är således resultatet av en medveten kolonisationspolitik och de avvittringsprocesser som staten genomfört.<sup>21</sup>

Dessa historiska skeenden får betydelse för hur rättigheterna kan definieras i förhållande till varandra idag. Renskötselrätten utgör en rätt som i många områden föregick äganderätten. Betydelsen av detta utvecklas nedan.

#### 4. ÄGANDERÄTTENS OCH RENSKÖTSEL- RÄTTENS PRIVATRÄTTSLIGA KARAKTÄR

Innan rättsförhållandet mellan äganderätten och renskötselrätten beskrivs krävs en viss förklaring av respektive rättighets innebörd och privaträttsliga karaktär.<sup>22</sup>

Äganderättens innebörd har beskrivits utförligt i många rättsvetenskapliga sammanhang och kan i denna korta sammanfattning inte ägnas någon större uppmärksamhet.<sup>23</sup> Vad gäller skogsmarken omfattar äganderätten en rätt att på olika sätt förfoga över den, bland annat genom att skogen får avverkas. Fastighetsägaren får vidta de åtgärder som normalt vidtas inom skogsbruket och som anses utgöra accepterade skogsvårdsåtgärder. Möjligheten att avverka skogen är dock relativt detaljerat reglerad i SVL. Fastighetsägaren ska innan

<sup>21</sup> Strömgen, J., *The Swedish State's Legacy of Sami Rights Codified in 1886*, i Allard, C., Skogvang, S. (red.), *Indigenous Rights in Scandinavia, Autonomous Sami Law*, Ashgate, Dorchester 2015, s. 97.

<sup>22</sup> Se vidare Brännström, 2017, s. 136–164.

<sup>23</sup> Se vidare Brännström, 2017, s. 171–173.

avverkningen lämna in en anmälan till Skogsstyrelsen som har att pröva lämpligheten av de åtgärder som ska vidtas. I fjällnära skog krävs tillstånd innan skogen avverkas. I SVL finns även vissa bestämmelser om hänsyn till rennäringen i 13 b och 30 §§.

Att renskötselrätten är av privaträttslig karaktär klarlades av Högsta Domstolen år 1981 i det så kallade Skattefjällsmalet.<sup>24</sup> Därefter har det varit oklart vilka rättsliga konsekvenser detta får i den svenska rättsordningen. Flera offentliga utredningar har bl.a. tittat på hur samernas rättsliga situation kan förstärkas.<sup>25</sup> I dessa utredningar har fokus inte legat på renskötselrätten, utan främst på att skydda rennäringen som allmänt intresse. Det politiska arbetet har dock stannat upp sedan länge, eftersom förändringar som stärker samernas rättsliga ställning anses vara för politiskt kontroversiella.<sup>26</sup>

Av RNL och sedvanerätten framgår att renskötselrätten bl.a. omfattar en rätt att använda skogsmarken för renbete, att färdas över skogsmarken och att bygga anläggningar. Fokus för studien är renbetet som regleras i 15 § RNL och som får sitt innehåll genom sedvanerätten, dvs. renskötselns sätt att använda marken.

Av särskilt intresse är att båda rättigheterna omfattar fastighetens substans, i det här fallet träden och markvegetation. Som utgångspunkt gäller att båda rättighetshavarna har rätt att faktiskt använda skogsmarken, fatta beslut om den och tillgodogöra sig det ekonomiska värdet av den. I studien konstateras att respektive rättighetshavares grundläggande rätt till marken var för sig är relativt utförligt definierad genom rättskällorna vad gäller skogsbruk och renskötsel.

En slutsats är att renskötselrätten är mer självständig i förhållande till äganderätten än andra bruksrättigheter.<sup>27</sup> Renskötselrätten grundar sig i det långvariga bruket och inte i avtal eller myndighetsbeslut. Utöver detta gäller båda rättigheterna för all framtid, inget

<sup>24</sup> NJA 1981 s. 1.

<sup>25</sup> SOU 1999:25 Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige, Frågan om Sveriges anslutning till ILO:s konvention nr 169, SOU 2001:101 En ny rennäringspolitik – öppna samebyar och samverkan med andra markanvändare, SOU 2005:116 Jakt och fiske i samverkan och SOU 2006:14 Samernas sedvanemarken.

<sup>26</sup> Persson, A. H., Samerätt – ett komplicerat rättsområde inom fastighetsrätten, i Eklund, R. m.fl., *Skrifter till Anders Victorins minne*, 2009, s. 439.

<sup>27</sup> Se vidare Brännström, 2017, s. 168–179.

vederlag utgår dem emellan och ingen av rättighetshavarna kan ensidig säga upp rättsförhållandet. Sakrättsligt gäller renskötselrätten i förhållande till alla andra innehavare av bruksrättigheter, även mot nya fastighetsägare som inte känner till renskötselrätten. Rättsförhållandet har inte heller inte föregåtts av någon lämplighetsprövning. När marken koloniserades och avvitrtingarna genomfördes var kronans inställning att marken kunde användas parallellt, även om det redan i ett tidigt skede stod klart att detta inte stämde.

Analysen visar således att äganderätten och renskötselrätten utgör två rättigheter som är självständigare i förhållande till varandra än vad som vanligen är fallet inom fastighetsrätten. En central slutsats i avhandlingen är därför att renskötselrätten inte går att förklara genom och inordna i traditionella fastighetsrättsliga principer, exempelvis principen om äganderättens enhet. Äganderätten och renskötselrätten utgör i stället ett rättsförhållande som kan jämföras med en delad äganderätt till marken.<sup>28</sup>

## 5. JÄMFÖRELSENA MED ANNAN FASTIGHETSRETTSLIG LAGSTIFTNING

Som nämns ovan finns det inte något avtal mellan fastighetsägaren och renskötselrättshavaren som reglerar deras inbördes förhållanden.<sup>29</sup> De rättsliga förhållandet mellan äganderätten regleras ovan i stället främst i SVL, RNL och skadeståndslagen. I avhandlingen görs jämförelser mellan de relevanta bestämmelserna med regleringen av förhållandet mellan rättigheter inom den övriga fastighetsrätten, exempelvis mellan grannar, vid servitut, nyttjanderätter, anläggningar och ledningsrätter. I denna del av analysen ligger fokus på kravet på ömsesidig hänsyn rättighetshavarna emellan, ekonomisk kompensation vid skada och intrång samt rätten till domstolsprövning.

Jämförelserna visar att regleringen av rättsförhållandet i RNL och SVL i flera avseenden avviker från annan fastighetsrättslig lagstiftning som reglerar förhållandet mellan rättigheter. Regleringen

<sup>28</sup> Se vidare Brännström, 2017, s. 177–179.

<sup>29</sup> Bengtsson, B., Samerätt, en översikt, Norstedts Juridik, Stockholm 2004, s. 54.

saknar även centrala inslag som används i andra jämförbara fastighetsrättsliga situationer, vilket beskrivs kortfattat nedan.<sup>30</sup>

I SVL och RNL saknas bestämmelser om ömsesidig hänsyn på ett sätt som motsvarar andra fastighetsrättsliga situationer. I stället byggs hänsynskravet upp genom olika bestämmelser. Det hänsynskrav som uppställs på renskötselrättshavaren i 65 § RNL motsvarar i princip de krav som finns på rättighetshavare i andra fastighetsrättsliga sammanhang. Fastighetsägarens hänsynskrav utformas genom 13 b och 31 §§ SVL. Analysen visar att fastighetsägaren i flera avseenden har en förmånligare ställning än i motsvarande lagstiftning där rättighetshavaren ofta måste visa skälig hänsyn. De aktuella bestämmelserna är betydligt mer långtgående, vilket innebär att lagstiftningen tillåter långtgående skador på renskötselrättshavarens egendom. Det innebär att renskötselrättshavarens möjlighet att använda marken minskar eller till och med omöjliggörs i vissa situationer. Renskötselrättshavaren måste därmed tåla betydligt större skador och intrång än i andra jämförbara situationer. Det föreligger därmed även en obalans mellan den hänsyn som fastighetsägaren respektive renskötselrättshavaren ska visa.

Utöver detta saknas uttryckliga bestämmelser om ekonomisk kompensation mellan fastighetsägaren och renskötselrättshavaren. I förarbetena uttalas att renskötselrättshavaren kan föra talan i allmän domstol om skadestånd, men analysen visar att rättens utformning och systematik samt de faktiska förhållandena innebär att möjligheten att med framgång föra en talan om ekonomisk kompensation är ytterst begränsad. Fastighetsägaren tillåts därmed orsaka skada på renbetet, utan att det finns tydliga bestämmelser om ersättning.

Vad gäller det processuella rättighetsskyddet visar analysen att fastighetsägaren har en rättslig situation som motsvarar andra fastighetsrättsliga situationer. Fastighetsägaren får yttra sig över innehållet i avverkningsärendet innan det avgörs och denne har möjlighet att överklaga beslut som går denne emot. För renskötselrättshavarens del saknas flera centrala inslag i det processuella rättighetsskyddet.

<sup>30</sup> Se Brännström, 2017, s. 180–282.

Eftersom renskötselrättshavaren är innehavare av en stark bruksrätt som påverkas av avverkningarna är de att betrakta som sakägare. Renskötselrättshavarens ställning som sakägare är emellertid otydlig i SVL och i Skogsstyrelsens ärendehandläggning. Det finns inget krav på att renskötselrättshavaren ska höras i ett ärende om avverkning. Renskötselrättshavaren har därmed en ytterst begränsad möjlighet att yttra sig innan ärenden om avverkning avgörs.

Det föreligger visserligen inga formella hinder för renskötselrättshavaren att överklaga ett beslut om avverkning som fattas av Skogsstyrelsen. Däremot finns det med dagens utformning av lagstiftningen i praktiken ytterst begränsade möjligheter för renskötselrättshavaren att överklaga sådana beslut. Formella beslut fattas endast i undantagsfall. Dessa beslut skickas inte alltid till renskötselrättshavaren, som därmed inte känner till beslutet. Renskötselrättshavaren får därmed oftast inte kännedom om den planerade avverkningen förrän den är genomförd. En annan slutsats är att utformningen av lagstiftningen gör det är svårt för både fastighetsägaren och renskötselrättshavaren att få sin rätt prövad i domstol.

Sammantaget är renskötselrättshavarens rättighetsskydd betydligt svagare än andra rättighetshavare inom det fastighetsrättsliga systemet. Det gäller särskilt på vinterbetesmarkerna. Men även fastighetsägarens rättighetsskydd är svagare än i andra fastighetsrättsliga situationer.

Analysen av rättighetshavarnas förfoganderätt visar att lagstiftningen genom 13 b och 31 §§ SVL samt 30 § RNL ger fastighetsägaren en jämförelsevis långtgående rätt att använda fastigheten, fatta beslut om den och tillgodogöra sig dess ekonomiska värde. Detta får som konsekvens att renskötselrättshavarens möjlighet att använda marken och tillgodogöra sig dess ekonomiska värde begränsas och i vissa fall till och med omöjliggörs. Detta motiveras av allmänna intressen, vilket naturligt leder in på frågan om egendomsskyddets betydelse för regleringen av förhållandet mellan äganderätten och renskötselrätten.

## 6. EGENDOMSSKYDDETS BETYDELSE

Som nämnts ovan omfattas både äganderätten och renskötselrätten av egendomsskyddet i 2:15 RF och artikel 1-1 EKMR. Bestämmelserna i SVL och RNL innebär att både äganderätten och renskötselrätten berörs på ett sådant sätt att egendomsskyddet aktualiseras för båda rättighetshavarna. Staten måste därför vid upprättandet av lagstiftning och i tillämpningen av densamma beakta båda rättighetshavarnas egendomsskydd. Som utgångspunkt gäller därmed att både fastighetsägaren och renskötselrättshavaren ska kunna använda skogsmarken för skogsbruk respektive renskötsel. För att rättighetshavarnas rätt att förfoga över egendomen ska kunna begränsas krävs att det föreligger ett allmänt intresse och att nyttjanderegleringen är proportionerlig i förhållande till de konsekvenser som detta får för rättighetshavaren. I detta ligger även att pröva om denne har rätt till ekonomisk kompensation. Det räcker inte heller att staten avstår från att vidta åtgärder med de enskildas egendom, utan egendomsskyddet omfattar en skyldighet för staten att agera för att skydda rättigheterna. I detta ligger ett ansvar för att skydda rättighetens utövning i förhållande till andra, främst genom att göra det möjligt att få sin rätt prövad.<sup>31</sup>

I skogsvårdslagen anges flera allmänna intressen som kan motivera att enskildas rätt att använda marken regleras och begränsas. Två sådana allmänna intressen är skogsproduktion och rennäring. Skogsproduktion som allmänt intresse innebär ett uttalat mål att skogen ska generera ekonomisk tillväxt och bidra till produktionen av timmer, 1 § SVL. Detta genererar arbetstillfällen och bidrar positivt till Sveriges export. Rennäringen utgör ett allmänt intresse då den har ett behov av sammanhängande betesmarker och då den anses ha svårt att erhålla skydd i förhållande till annan markanvändning. I det allmänna intresset rennäring ligger även att samerna är ett urfolk, vilket innebär att staten ska främja det samiska folkets möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfunds-

<sup>31</sup> Se Brännström, 2017, s. 73–82 med hänvisningar.

liv, 1 kap. 2 § 6 st. RF. Detta krav på främjande omfattar även renskötseln som ett centralt inslag i samernas traditionella levnadssätt.<sup>32</sup>

Samtidigt utgör äganderätten och renskötselrätten, som beskrivs ovan, rättigheter av privaträttslig karaktär. Detta innefattar bl.a. en rätt för rättighetshavarna att faktiskt använda egendomen, fatta beslut som rör den och tillgodogöra sig dess ekonomiska värde.

Skogsbruket och renskötseln har således inslag som både utgör allmänna och enskilda intressen. Jag menar att en riktig bedömning av egendomsskyddet förutsätter att man skiljer på det allmänna intresset av skogsproduktion i förhållande till fastighetsägarens privaträttsliga rätt till marken. På samma sätt måste man också skilja på det allmänna intresset rennärning i förhållande till renskötselrättshavarens rätt av privaträttslig karaktär. Analysen visar att dessa olika aspekter av rätten är tydligt sammanblandade i lagstiftningen, vilket gör att det är tveksamt om lagstiftningen är förenlig med kraven i egendomsskyddet.<sup>33</sup>

SVL har en tydlig produktionsinriktning, vilken påverkar både utformningen av bestämmelserna och de bedömningar som ska göras i tillämpningen.<sup>34</sup> Det allmänna intresset av skogsproduktion påverkar rättighetshavarnas möjlighet att utöva sina rättigheter. Denna produktionsinriktning sätter även ramarna för relationen mellan äganderätten och renskötselrätten och den starka rättsliga ställning som fastighetsägaren har i förhållande till renskötselrättshavaren kan till stor del förklaras av detta.

Som redan nämnts behandlas rennärningen i huvudsak som ett allmänt intresse i SVL. Det är det allmänna intresset som i huvudsak har motiverat skyddet för renskötselns markanvändning och renskötselrättens betydelse är ytterst otydlig. Analysen visar att det allmänna intresset skogsproduktion är tydligt överordnat det allmänna intresset rennärning, då bestämmelserna utformats så att ett ”rationellt skogsbruk” inte ska försvåras. Men varken i lagstiftningen eller förarbetena redogörs för hur proportionalitetsbedömning-

<sup>32</sup> Prop. 1975/76:209 s. 138.

<sup>33</sup> Se Brännström, 2017, s. 294 – 311.

<sup>34</sup> Produktionsmålet uppställs i 1 § SVL.

arna har gjorts mellan de berörda intressena och rättigheterna vid utformningen. Det är även otydligt hur proportionalitetsbedömningarna bör göras i tillämpningen.

Det är alltså främst det allmänna intresset av skogsproduktion som motiverar att skogsbruket får orsaka långtgående skada på renbetesresursen som utgör enskild egendom. I jämförelse med andra proportionalitetsbedömningar är dock de skador som tillåts på renbetet mycket långtgående, särskilt då det saknas uttryckliga bestämmelser om ekonomisk kompensation.

Utöver detta är det tveksamt om det uppställda målet om hänsyn till rennäringsen över huvud taget kan uppnås med den utformning som bestämmelserna i SVL har. Lagstiftningen innebär att renskötselrättshavaren får bära en stor del av bördan för att produktionsmålet ska uppnås, utan att ersättning utgår. Avsaknaden av bestämmelser om ersättning när den enskildes möjlighet att använda skogsmarken begränsas utifrån allmänna intressen är den tydligaste bristen i lagstiftningen. Renskötselrättshavarens ytterst begränsade möjlighet att få sin rätt prövad i domstol är en annan tydlig brist utifrån egendomsskyddets krav.

## 7. FÖRSLAG TILL FÖRÄNDRINGAR I LAGSTIFTNINGEN

Som analysen visar finns uppenbara brister i regleringen av förhållandet mellan äganderätten och renskötselrätten. Lagstiftningen bör därför förändras så att den tydligare utgår från och reglerar det privaträttsliga förhållandet mellan äganderätten och renskötselrätten. I avhandlingen lämnas förslag på hur lagstiftningen kan förändras för att åtgärda de brister som finns.<sup>35</sup>

I ett framtida lagstiftningsarbete bör rättighetshavarnas förfoganderätt i förhållande till varandra klargöras och lagstiftningen bör tillhandahålla ett tillräckligt rättighetsskydd för båda rättighetshavarna. I detta ligger att klargöra att både fastighetsägaren och renskötselrättshavaren har en självständig rätt i förhållande till

<sup>35</sup> Se Brännström, 2017, s. 317–335.

varandra att använda skogsmarken. Rättigheterna omfattar samma resurs, skogsmarken, som därmed utgör gemensam egendom. Utgångspunkten bör därmed vara att det utgör en gemensam angelägenhet att skogsmarken sköts så att den fyller sin funktion för båda rättighetshavarna. Utifrån det naturliga samband som på detta sätt finns mellan äganderätten och renskötselrätten bör rättighetshavarna ha speciella skyldigheter i förhållande till varandra, på samma sätt som inom exempelvis grannelagsrätten.

Ett sätt att förtydliga renskötselrättens privaträttsliga karaktär är att uttryckligen ange i lagstiftningen att renskötselrätten utgör en särskild rätt till fast egendom och att i offentlighetslagstiftning uttryckligen ange att renskötselrättshavaren är sakägare.

Även i detta rättsförhållande bör utgångspunkten vara att andras rättigheter ska respekteras och att rättighetshavarna inte får tillfoga annat än mindre skada på egendom som omfattas av andras rätt. Fastighetsägaren och renskötselrättshavaren bör därför ur ett privaträttsligt perspektiv inte tillåtas att tillfoga varandras egendom mer långtgående skada. Om lagstiftningen går utöver detta grundläggande krav och tillåter mer långtgående åtgärder måste detta motiveras av ett allmänt intresse och vara proportionerligt i förhållande till konsekvenserna för rättighetshavarna. I detta ligger att pröva om det föreligger en rätt till ersättning.

I ett framtida lagstiftningsarbete bör det tydligt anges vilka värden som har beaktats vid utformningen av lagstiftningen och vilka faktorer som ska vägas in i tillämpningen. Här är det viktigt att lagstiftaren och tillämparen skiljer på de berörda allmänna intressena och enskildas rättigheter. Vid varje nyttjandereglering bör det även övervägas vilka konsekvenserna blir för de enskilda rättighetshavarna och om åtgärden är proportionerlig. De avvägningar och ställningstaganden som ligger bakom bör redovisas så öppet och utförligt som möjligt.

En tänkbara lösning för att bättre beakta de privaträttsliga förhållandena är att göra överenskommelser mellan fastighetsägaren och renskötselrättshavaren till ett centralt inslag i lagstiftningen. Det

innebär att man i större utsträckning än idag skulle kunna överlämna till rättighetshavarna att komma överens om de åtgärder som kan vidtas på fastigheten. Dagens samrådsförfaranden måste då ersättas med förhandlingar mellan parterna där avsikten är att uppnå överenskommelser om hur marken ska brukas. Om detta inte låter sig göras bör det finnas möjlighet att få tvisten prövad. Här torde det krävas anpassningar i lagstiftningen till det stora antal fastighetsägare och avverkningar som det rör sig om. Man kan exempelvis tänka sig kollektiva avtal som redan används inom arbetsrätten eller hyresrätten. Överenskommelserna skulle även kunna utgöra ett inslag i dagens förvaltningssystem.

Ett annat sätt att förstärka de privaträttsliga inslagen i lagstiftningen är att införa bestämmelser om ekonomisk kompensation vid skada och påverkan. Sådana bestämmelser kan antingen utgöra en del i en mer privaträttslig reglering eller användas inom ramen för ett förvaltningsrättsligt förfarande.

Ett centralt inslag i skyddet för rättigheter är möjligheten att få sin rätt prövad i domstol. Det bör därför klargöras i vilka situationer parterna har rätt att få sin rätt prövad genom överklagande. Ett alternativ är att göra Skogsstyrelsens beslut överklagbara. Ett annat alternativ är att införa en särskild instans som prövar särskilt komplicerade frågor. Inom fastighetsrätten finns flera exempel på sådan särskilda instanser, exempelvis hyres- och arrendenämnderna. Det rör sig även här om förfaranden som anpassats till de särskilda förutsättningarna. Viktiga argument för att införa sådana förfaranden är att situationen kräver en snabb och effektiv prövning som inte är så kostsam för parterna. Även betydelsen av att försöka förlikas är ett skäl som har framhållits. I en sådan instans finns även möjlighet att tillsätta särskild kompetens om skogsbruk och renskötsel.

## 8. RÄTTsutveckling genom lagstiftning eller domstolsutslag?

Avslutningsvis ska något sägas om rättsutvecklingen på området. Studien visar att det finns tydliga brister i den lagstiftning som

reglerar förhållandet mellan äganderätten och renskötselrätten. Det finns således ett behov av att förändra den. Genom en politisk process skulle lagstiftaren kunna ta ansvar för att införa rättsliga lösningar som hanterar intressekonflikten och som hanterar de mer övergripande frågeställningarna. Som tidigare nämnts har emellertid lagstiftningsarbetet länge stått stilla på detta område. De senaste förändringarna som genomförts i SVL har snarare försvagat renskötselrättshavarens rättsliga ställning.<sup>36</sup> Det finns därför inte mycket som pekar på att rättsutvecklingen kommer att ske genom lagstiftningsprocessen.

Det är i stället genom prövningar i domstol som rättsutveckling skett vad gäller samiska markrättigheter. Genom Skattefällsmålet, Nordmalingsmålet och det nu pågående Girjas-målet har domstolarna fått ta ställning till grundläggande frågor om renskötselrättens existens och innebörd samt dess relation till äganderätten.<sup>37</sup> Med den rättsutveckling som nu sker i övrigt vad gäller den konstitutionella rättens betydelse och domstolarnas uppgift att pröva frågor om de grundläggande rättigheternas respekteras, är ett mer tänkbart scenario att även förhållandet mellan äganderätten och renskötselrätten kommer att prövas i domstol. Det finns dock flera problem med denna typ av domstolsprövningar. Domstolarna prövar endast de avgränsade frågor som läggs framför dem, vilket ofta bara utgör en skärva av den komplexa verkligheten. Avgörandena leder inte heller till en lösning av alla problem eller till långsiktigt hållbara lösningar där flera olika aspekter av en fråga kan övervägas. Min mening är därför att lagstiftaren bör ta ansvar för rättsutvecklingen genom en genomlysning av frågan om förhållandet mellan äganderätten och renskötselrätten inom ramen för lagstiftningsprocessen.

Avslutningsvis kan konstateras att skogsvårdslagen i flera avseenden inte är i takt med sin tid.

<sup>36</sup> Se Brännström, 2017, s. 118–121 och 260.

<sup>37</sup> NJA 1981 s.1, NJA 2011 s. 109 och Gällivare tingsrätts dom, 2016-02-03, mål nr T323-09, överklagat till Hovrätten för övre Norrland, mål nr T 214-16 där huvudförhandling inleddes i november 2017.