# Erfarenheter från en nedlagd kommitté

Av förutvarande justitierådet Eric M. Runesson[1]

*Hur misslyckas man med att leda en parlamentarisk kommitté? Kanske var uppdraget dömt att misslyckas. Det handlade om renskötselrätten och samernas rättsliga ställning i stort. Kanske var dessa saker för kontroversiella och tidpunkten för ett politiskt ansvartagande ännu inte inne när det begav sig.*

**Inledning**

Det tycks finnas ett intresse *post mortem* för en parlamentarisk kommitté som jag misslyckades med att leda fram till ett slutbetänkande; Renmarkskommittén.

Kommitténs uppdrag var att lämna ett förslag till en ny renskötsellag. Kommittén skulle analysera det samiska folkets rätt till jakt och fiske — såväl för de samer som i dag är medlemmar i samebyar som för dem som inte är det. I uppdraget ingick också att föreslå de ändringar i andra författningar som kunde krävas av hänsyn till renskötselrätten. Jag kommer tillbaka till uppdraget.

De erfarenheter jag kommer att tala om är mina erfarenheter. Det får lov att bli en ganska personligt präglad redogörelse med utgångspunkt i mina subjektiva minnesbilder, även om jag eftersträvat att så långt möjligt anlägga ett utifrån-perspektiv. När jag fick uppdraget var jag helt neutral i alla sakfrågor; ett oskrivet kort. Under arbetet har jag kommit att ta befattning med ett gediget utredningsunderlag. Det har legat till grund för ett antal ställningstaganden. Jag är alltså inte längre neutral i sak. Det ska läsaren ha med sig.

Som jag ser det är det en dygd att försöka vara en ”reflekterande praktiker” — en som envisas med att bearbeta vunna praktiska erfarenheter med hjälp av frågorna:

– Vad gjorde jag som fungerade bra?
– Vad gjorde jag som fungerade mindre bra?
– Vad kan göras bättre till nästa gång?

Jag kommer att fokusera på arbetsprocessen, men tar upp några exempel på materiella frågor mot slutet.

**En återblick**

Det är sent i april 2021. Jag arbetar hemma med att läsa in ett tryck inför en föredragning som vi snart ska ha på HD. Jag får ett oförmodat

[1] Docent Eric M. Runesson är förutvarande justitieråd i Högsta domstolen och ledamot av Svenska Akademien. Texten är resultatet av en bearbetning och formatanpassning av ett föredrag som han höll på SvJT:s årsmöte i Stockholm den 4 november 2026.

samtal från dåvarande statssekreteraren Per Callenberg på Näringsdepartementet.

Kunde jag åta mig att vara ordförande i en parlamentarisk kommitté? Det är en stor utredning och rejält resurssatt.

Kommittén skulle bestå (förutom av mig själv) av 9 ledamöter tillsatta av riksdagens partier — två ledamöter från Socialdemokraterna. Till det skulle komma 10 sakkunniga. Kommittén skulle biträdas av ett 25-tal experter.

Jag får en redogörelse för hur direktiven är tänkta att se ut.

Kommittén skulle lämna ett förslag till en ny renskötsellag. Ja ha. Kunde ju inte så mycket om nuvarande rennäringslag. Kanske bra det. Inga förutfattade meningar i alla fall.

Kommittén skulle föreslå de ändringar i andra författningar som kunde krävas av hänsyn till renskötselrätten. Tanken på miljöbalken, skogsvårdslagen, minerallagen samt plan- och bygglagen fladdrade förbi.

I allt det här skulle det ingå en analys av det samiska folkets rätt till jakt och fiske — såväl för de samer som i dag är medlemmar i samebyar som för dem som inte är det.

Har det samiska folket en jakt- och fiskerätt?, hinner jag tänka. Vad menas?

Stort grepp, men något annat skulle nog inte bli ett grepp alls, tänkte jag.

Men det skulle delas upp. För ämnet jakt och fiske skulle behandlas i ett delbetänkande.

I delbetänkandet skulle kommittén bland annat *bedöma* inom vilka delar av statligt ägd mark dels inom åretruntmarkerna, dels ovanför den så kallade lappmarksgränsen (när renskötsel är tillåten där) som samebyar i förhållande till staten har ensamrätt att upplåta småviltsjakt och fiske på grund av urminnes hävd. Och mer. Kommittén skulle *ta ställning till* om en ensamrätt till upplåtelser av jakt enbart gäller småviltsjakt eller om den gäller allt vilt. Åhå, så älgjakten kommer med då också, tänkte jag (utan att riktigt förstå att ett icke ringa mått av dödsförakt tydligen förutsattes av kommitténs ordförande).

Kommittén skulle också *analysera* vilken rätt till upplåtelser av jakt och fiske som samebyarna kan ha där, om någon ensamrätt på grund av urminnes hävd inte kan konstateras.

Det var alltså rättsliga bedömningar som skulle behöva göras abstrakt, antagligen med något slags inkvisitoriska utgångspunkter — efter någon sorts *fact finding*. Och man måste ju rimligen basera det här på någon form av prognosteori.

Det här skulle tratta ut i ett delbetänkande med förslag till en reglering av upplåtelsebestämmelserna i rennäringslagen. Regleringen skulle kunna gälla tillfälligt till dess att en ny permanent reglering var på plats.

En liten anvisning: Förslaget skulle vara förenligt med Högsta domstolens slutsatser i Girjasdomen (NJA 2020 s. 3) och med Sveriges folkrättsliga förpliktelser.

Ja, något annat skulle väl bli svårt.

En anvisning till. Kommittén skulle vid sidan om de samiska rättigheterna ta hänsyn till den övriga lokalbefolkningens, däribland den nationella minoriteten tornedalingar, och övriga invånares kultur, traditioner, intressen och behov av att kunna jaga och fiska samt till annan näringsverksamhet såsom skogsbruk och turism.

Ja ha, rättigheter mot intressen.

Jag fick veta att kommitténs uppdrag skulle bedrivas utåtriktat och i dialog med Sametinget, Svenska Samernas Riksförbund, berörda myndigheter, kommuner, regioner, näringslivet och övriga intressenter.

Man fick räkna med många möten och resor väl då. Det där med att arbetet skulle vara utåtriktat och bedrivas i dialog gjorde att tankarna snuddade vid Jürgen Habermas deliberativa demokrati. Var det någon som trodde på det ännu? Bra. Bra. Ett slags förhandling då kanske?

De i hög grad öppna direktiven innebar inga principiella problem för mig, för jag levde då — liksom nu — med uppfattningen att en utredning ska kunna bedrivas som ett fritt sökande efter ett optimalt resultat. När direktiven förutsätter det ska man alltså kunna ägna sig åt ett fritt sökande och en optimerande balansering av motstående rättigheter och intressen.[2] Och det ska ske utan ovidkommande hänsyn till särintressen som kan göra sig gällande genom en stark lobby.

Dessvärre är det nog så att vad som är optimalt för den ene inte är optimalt för den andre, och vad som är optimalt idag kanske inte ter sig optimalt imorgon för preferenser är inte alltid stabila över tid. De kan också vara intransitiva, som när någon gärna vill byta ett grönt äpple mot ett rött och ett rött mot ett gult, som gärna byts ut mot ett grönt. Så kan det hålla på.

Men rättsliga bedömningar är inte preferensstyrda. När det gäller rättsliga bedömningar ska de vara vederhäftiga vare sig regeringen vill det eller inte. Det är en fråga om moral.

Man ville tydligen ha ett aktivt justitieråd i rollen som ordförande — ett justitieråd som inte suttit med på Girjasmålet, förstås. Nej, det hade ju inte jag.

Jag funderade just då inte så mycket på varför man ville ha ett aktivt justitieråd. Kanske var det för att man ville att ordföranden skulle ta med sig en tanke om självständighet och oberoende. Vackert i så fall, men också lättare att kasta ordföranden under politikens buss om den skulle blåsa fram över vad man kommer fram till. För det var fullständigt klart att det skulle bli blåst.

- Ja ha. Ingen lär bli nöjd. Det här låter ju väldigt spännande, säger jag. Men det låter också som ett uppdrag som kan kräva mycket tid.

[2] Jfr dock Krister Thelin, Advokaten, #7, 2025, s. 19.

Jo, men jag skulle biträdas av ett sekretariat. Fyra heltidssekreterare — det kom att utökas med en halvtidssekreterare med nationalekonomisk kompetens. Och jag skulle nog få jobba med flera fantastiskt fina jurister i expertgruppen.

Så bra. Jag skulle stämma av med HD så att ett uppdrag som det här inte skulle ses som en arbetshindrande bisyssla. Det blev det inte. Jag upptäckte att det fanns synergier som utvecklade mig både som rättsteoretiker och rättstillämpare. Det kunde jag ta med mig in i dömandet och in i lagrådet, där jag tjänstgjorde under två år av kommittéarbetet.

- En annan sak, säger jag. Jag har ingen erfarenhet av att arbeta med statliga utredningar. Ingen alls.
- Ja, vi har tänkt på det, sa statssekreteraren.

Jag fick intrycket att min erfarenhet av medling hade vägts in när jag kontaktades. Medling! Semper fides! Ett mycket svårt uppdrag, ett timarvode som närmar sig noll. Lockande, tyckte jag. Men mest, faktiskt, för att jag antog att det skulle bli lärorikt. Den saken besannades — med råge.

Så kom det sig att jag med sol i blick kvitterade ut en tjänstedator och en tjänstetelefon på Regeringskansliet någon vecka senare.

Delbetänkandet skulle fram den 21 november 2022 (i praktiken inom drygt ett år) och slutbetänkandet vara klart den 20 maj 2025 (utredningstiden skulle alltså vara i omkring fyra år). En seriös satsning. Nu skulle uppenbarligen politiken gå till botten med renskötselrätten och samernas rättsliga ställning som en del i en samhällelig helhet.

**Tilläggsdirektivet**

Inför valet 2022 fick kommittén tilläggsdirektiv. Det var mycket larm om det. Oppositionspartierna drev på i riksdagen. Somliga fick det att låta som om juristerna i kommittén var cykloper med enkom samiska intressen i blickfältet.

I kommittén som då mest arbetade med jakt- och fiskefrågor började det bli tydligt att sekretariatets och mina rättsliga bedömningar inte föll oppositionen på läppen så värst mycket. Bedömningarna var nog inte heller riktigt vad Socialdemokraterna hade hoppats på. Det började framstå som osannolikt att en majoritet skulle kunna formas kring ett förslag till delbetänkande som rakt av byggde på bedömningarna. Jag tänkte att man kanske skulle kunna trycktesta ett kompromissförslag om jakten och fisket i ett remissförfarande så att politiken fick mer tid att bottna i juridiken — och här var det fråga om grundlagsfrågor och folkrätt.

Så blev det regeringsskifte i oktober. Jag minns ett möte med den nye statssekreteraren i departementets lokaler. Det var mörkt ute. Sen eftermiddag. Han var trött, så trött. Jag förstod att jag bar stor skuld till detta. Så här skulle det inte gå till. Det hade blivit för mycket juridik och för litet politik. Jag förstod att statssekreteraren menade realpolitik — en politik där maktförhållanden trumfar regler och principer. Det

var ju ett menetekel. Jag tipsade om att man ju gärna kunde byta ut mig som ordförande mot någon med ett bättre politiskt omdöme om man så ville. Nä hä, inte det. Inte just nu i alla fall. Jag hade ingen bra känsla kring förutsättningarna för att få fram en försvarbar slutprodukt när jag gick hem.

Hur kom det sig att det blev mycket juridik?

En av de första sakerna som sekretariatet och jag gjorde var att företa en grundlig analys av Girjasdomen i ljuset av annan rättspraxis. Det var klart att läget var rättsfaktasensitivt. Mycket hängde på hur konkurrensen kring jakten och fisket sett ut under perioden 1500–1750. Hade konkurrensen med renskötarnas jakt och fiske varit märkbart större på de marker vi skulle täcka än den varit i Girjas? Det tog, tror jag, omkring fyra manmånader ute på Riksarkivet och inläsning av allt tillgängligt tryckt material innan vi kom fram till att svaret var nej. Slutsatsen blev att alla berörda samebyar i Norr- och Västerbotten med övervägande sannolikhet skulle kunna visa sig ha motsvarande rätt som Girjas — en Girjasrätt. Det rör sig alltså om en rätt på statlig mark ovan odlingsgränsen.

Jag förstår att tilläggsdirektivet var en följd av att sekretariatet och jag kommit fram till det. Vi presenterade vår bedömning i det som kom att kallas PM18 där det lades ner ett omfattande arbete med pedagogiken och togs fram ett unikt kartmaterial.

I samband med tilläggsdirektivet (som kom något halvår efter PM18 om jag inte missminner mig) uttalade riksdagen att de ursprungliga direktiven snarare ökade de spänningar som finns än minskade dem. Men det var nog ifrågasättandet av bedömningarna i PM18 snarare än direktiven som drev på spänningarna.

Riksdagen ville därför att de ursprungliga direktiven skulle kompletteras med att förslag skulle tas fram som tar hänsyn till samers rätt men också beaktar lokalbefolkningens och övriga svenskars tradition, intresse och behov av att jaga och fiska på det sätt som skett under lång tid, och att detta skulle ske i en inkluderande dialog med berörda parter för att hitta en hållbar väg framåt.

För mig var det där med att beakta ett mer allmänt jakt- och fiskeintresse okontroversiellt principiellt sett. Det hade funnits med på min radarskärm redan från början såsom jag tolkade de ursprungliga direktiven. Jag tycker det där med tilläggsdirektivet blev mycket skrik för lite ull.

Tiden för delbetänkandet förlängdes till den 31 augusti 2023.

**En första reflexion**

Jag tror att det var min bristande erfarenhet av utredningsarbete som gjorde att jag inte genast vände mig mot upplägget att ta den mest explosiva frågan av alla (den om jakt och fiske) i ett inledande delbetänkande. En lobbymagnet som kunde förutses kraftförsörja sig på lokala spänningar.

Jag borde nog ha försökt få till det så att alla frågor togs i ett sammanhang. Jag klandrar mig för det. Jag insåg ju att alla markanvändningsfrågorna förstås hängde ihop i det att all markanvändning påverkar förutsättningarna för renskötseln.

Kommittén skulle ställas inför en multikriteriell beslutssituation; en med flera frågor där lösningen på en fråga påverkar utrymmet för att lösa en annan fråga. Tänk på ett spindelnät — om man drar i en ände så påverkas hela nätet. I en sådan beslutssituation är det ett klassiskt misstag att försöka lösa en fråga i taget. Det kan i princip bara bli en räcka av principlösa kompromisser i ett nollsummespel. Och än värre blir det om man gör det i en beslutssituation som berör flera parter eller intressenter.

Kanske hade det inte nyttat något till om jag tagit upp det och kanske var upplägget inte en tillräcklig betingelse för mitt misslyckande. Men någon annan kan kanske göra bättre nästa gång, i en liknande situation.

**Min inramning av uppdraget**

Jag såg alltså på uppdraget som att det delvis gällde att underlätta ett slags förhandling mellan många parter, och där ingen från början hade några legitima anspråk på att bestämma över någon annan. En situation av ömsesidiga beroenden i det att den enes ställning hänger på vad den andre väljer att göra, givet att alla parter har möjlighet att påverka varandras val.

Sekreterarna och jag började med en rundresa i Lappland och Jämtland. Vi träffade länsstyrelserna och renskötarna — även företrädare för koncessionsrenskötseln som har sin alldeles särskilda historia. Jag uppfattade att vi lyckades vända en tämligen kompakt misstro till en försiktig samarbetsvilja.

Om man ska försöka underlätta en förhandling är utgångspunkten att man ska vara aktiv i processen men inte ta inte ställning i sak. En särskild utmaning var att de rättsliga bedömningar som sekretariatet och jag skulle göra som utgångspunkter för en diskussion inte skulle medföra att vi blev en del av problemet.

Det var många som inte gillade vad de fick höra. Girjasdomen borde rätteligen betraktas som ett in casu-avgörande helt utan prejudikatvärde, om det nu ens fanns något som hette prejudikat (det fanns liksom inte några särskilda principer i domen som kunde följas).

Som jag såg det blev hållningen från visst håll i kommittén att HD hade dömt i strid mot ”folkviljan” — vilket i det här sammanhanget betydde en riksdagsmajoritet.

Det här var en utveckling som jag vill minnas att jag förutsåg när de fakta som låg till grund för PM18 gradvis började komma på bordet. Det skulle nog bli mitt och sekretariatets fel; en produkt av vår selektiva perception.

En machiavellisk teknik hade förstås varit att då börja bygga en synbar distans mellan ordföranden och sekretariatet, ungefär som att sekretariatet var min och övriga kommittéledamöters hårdhjärtade partner. Men efter PM18 blev sekretariatets integritet (alltså integriteten hos unga statstjänstemän i domarkarriären) ljudligt och osakligt ifrågasatt av externa aktörer.

Jag kände att jag behövde skydda sekretariatet genom att gå ut och ta allt skäll. Som ordförande blev jag alltså tidigt en del av problemet — precis det som jag initialt visste var viktigt att undvika. Jag bedömer ändå att jag inte kunde ha handlat annorlunda.

**Strategifrågor**

Tidigt i arbetet diskuterade vi i sekretariatet vissa strategifrågor.

Vi kom fram till några viktiga hållpunkter (som jag tog upp i kommittén flera gånger).

- Skilj på sak och person!
- Agera, reagera inte!
- Belöna inte dåligt beteende!
- Fokusera på intressen, inte på positioner!
- Välj alltid att hjälpa, ovillkorligen! Gör bara sådant som är bra för den relation som du vill ha till andra och inse att du påverkas av vad andra väljer att göra.

Jag ska tillägga: Med bra relation menar jag utveckling av ett bra sätt att lösa meningsskiljaktigheter. En bra relation präglas inte av att den ene gör som den andre säger eller ”köper” in sig hos den andre.

Jag kunde över tid märka att en del som var med i arbetet omfamnade motsatt strategi — på varje punkt faktiskt. Jag tror inte att jag kunde ha gjort så mycket mer än jag gjorde för att motverka det. Jag har tänkt mycket på det utan att komma någon vart. Det enda vi andra kunde göra var att försöka fortsätta att flyga rakt. Och det ska sägas att många faktiskt orkade göra det, hela vägen igenom.

För att bryta ner misstankar om att vi hade någon särskild agenda i sak (en risk som vi såg som högst konkret och stor) sa vi att sekretariatets arbete skulle präglas av största möjliga transparens, och att vi skulle verka för att kommitténs arbete också skulle präglas av det. I princip gick alla mötesanteckningar åter till de som varit med för justering och delades sedan allmänt bland annat via kommitténs hemsida.

Transparensintresset gjorde att vi i ett tidigt skede också beslöt att kommittémötena skulle ske i närvaro av de sakkunniga. Tyvärr fungerade den ordningen inte så bra.

Det blev tydligt att många av kommittéledamöterna var obekväma med att diskutera i närvaro av de sakkunniga — där den samiska representationen var stark. Lösningen blev en ordning där kommittén ofta (särskilt mot slutet) träffades enskilt innan de sakkunniga anslöt, och ibland efter att de lämnat mötet. Jag uppfattade att de sakkunniga inte

såg det som en onödig transparensbrist. De förstod att kommittén behövde ha inslag av ”sluten verkstad” och att den verkstaden i annat fall skulle uppstå i rum utanför kommittén — vilket den gjorde iallafall.

Vi bedömde att full öppenhet också skulle gälla gentemot expertgruppen som helhet.

Kommittéförordningen säger ju annars att experter ska biträda kommittén i den omfattning som kommittén eller ordföranden bestämmer (6 § kommittéförordningen).

Jag kunde ju ha övervägt om det var så bra egentligen. Många experter hade positioner i olika organisationer. En del verkade falla för frestelsen att bli representanter för särintressen mer än experter i sak, och många inkom med synpunkter (ofta i polemisk tonart) på frågor som låg långt bortom deras expertis.

Jag insåg inte portén av det från början, och sedan satt jag ganska fast. Varje försök till en ändrad ordning skulle antagligen ses som ett försök att mörklägga ett eller annat av vad sekretariatet hade för sig. Och då var både jag och sekretariatet redan ifrågasatta som partiska.

Önskemålet om transparens ledde till att arbetet med experterna blev ganska otympligt och att en del experter använde plenarmötena ganska mycket för att inta poser för sina organisationer. Det var destruktivt för diskussionsklimatet.

Det ledde tyvärr också till att förvriden information om vad sekretariatet och jag hade för oss fick spridning, framför allt i en del jakttidningar.

Det fick heta att jag höll på att förstöra Gustav Vasas nationsbygge och att Axel Oxenstierna roterade i sin grav. Det gick rykten om att jag var same. När det påståendet inte riktigt fäste, fick det heta att min fru i varje fall var same (vilket hon alltså inte är).

En av de saker som jag är mest kritisk till är hur jag involverade den stora expertgruppen. Jag tycker idag att jag borde ha sett till att experterna bara konsulterades på behovsbasis och då inom ramen för sina förmodade expertområden. Samtidigt fanns det i kommittén ett tryck på att framför allt jägarintressena och vissa industrisektorer skulle kunna bevaka allt som sekretariatet företog sig i delbetänkandefasen — det framgick att många jaktintressenter verkade tycka att de var ena riktiga baddare på renskötsel och renars beteende och biologi. Mycket bättre än experten från SLU, faktiskt.

Ja, det där gjorde jag dåligt. Man kunde kanske ha haft expertplenum någon gång per år i stället, och då i närvaro av alla kommittéledamöter.

Genom att sekretariatets PM (många gånger med något mer eller mindre tydligt förordat handlingsalternativ) gick ut för synpunkter i hela expertgruppen — det blev alltså ett slags proto-remiss — skapades ett intryck att det rörde sig om en ”fråga-för-fråga” process. Just det där man ska undvika.

Jag hade sällan mycket utrymme för reflexion kring själva arbetsprocessen under gång. Arbetet var i regel planerat för lång tid framöver. Arbetsprocessen kunde därför lätt tas för huggen i sten när man väl satt i den. Arbetstrycket var under långa perioder högt. Det var ett otal möten, och åtskilliga telefonsamtal med berörda människor under det att sekretariatet under kommitténs livstid producerade 53 PM. Många på långt över 100 hundra sidor. Allt skulle närläsas av mig innan en PM gick ut till expertgruppen för att sedan tas vidare till kommittén, vars ledamöter nog ibland redan hade hunnit få en föruppfattning om vad som stod i dem.

Jag borde ha lyft blicken mer och tagit risken av att agera mindre mesigt än jag gjorde.

**Strategier i sak**

I mer sakligt hänseende sökte vi i sekretariatet efter övergripande utgångspunkter för en diskussion som kunde gå i riktning från hög abstraktion och principer till lösningar.

- Hur vore det om två aldrig får slå och berika sig på en tredje?
- Hur vore det om alla verksamhetsutövare absorberar sina egna externa effekter?
- Hur vore det om man utgick från en allmän hänsynsregel som den i 3 kap. 1 § jordabalken? Skulle man kunna utveckla regeln?
- Hur vore det om man som utgångspunkt gav alla nyttjandeintressen samma prioritet och vikt?
- Hur vore det om man delegerade beslut om hänsynstagande till de närmast berörda och till lokala organisationer?

Det fanns också mer tekniska men övergripande frågor, till exempel den om vad som menas med betesro och hur man mäter kumulerade störningseffekter.

Intresset från majoriteten i kommittén var svalt upplevde jag. Tendensen var att vilja gå från problem (samebyarna utestänger andra från att jaga ripa på byområdena) direkt på lösning (om de har rätt att göra det, så avskaffa den rätten) utan att gå via mellanstationerna ”ser jag vad jag tror att jag ser?”, ”troliga orsaker till det jag ser” och ”approach”. Det ska då sägas att den vedertagna visdomen hos de flesta kritiker var att det inte bara var Girjas sameby som utestängde alla från jakt. Även de andra samebyarna lyckades på grund av förment överdriven hänsyn till renskötseln från länsstyrelserna driva fram omfattade avlysningar av områden för jakt.

Jag kunde inte bryta det tankemönstret. Den uppenbara möjligheten att staten skulle kunna inleda förhandlingar om att arrendera samebyarnas jakt- och fiskerätt blev aldrig riktigt uppmärksammad därför att Girjasrätten helt enkelt ansågs vara fel. Statens äganderätt till markerna åberopades, ofta från håll som annars förespråkar enskild äganderätt som allt välstånds urkälla, och detta utan tanke på att

renskötselrätten också är föremål för egendomsskydd. Jag vet inte vad jag kunde ha gjort annorlunda i det läge som jag redan försatt mig i.

En annan utmaning bestod i att förena ett närings- och företagsekonomiskt tänkande med den kulturella dimensionen av renskötseln.

I debatten fick det ibland heta att samebyarna inte omsatte mer än en hyggligt framgångsrik ICA-handlare trots att samebyarnas markanvändning gör anspråk på omkring en fjärdedel av Sveriges yta. Hur kunde man ta så mycket hänsyn till en sådan galet olönsam näring?

För att få fart på ekonomin borde väl renarna kunna hägnas och matas med pellets så att man fick renfilé i ICA-butiken. Och lönsamt skulle det ju bli också.

Men för renskötarna innebär renbetesrätten en rätt att bedriva *naturbetesbaserad* renskötsel enligt samisk tradition och sedvana (såsom den kan variera lokalt mellan fjäll och skog samt mellan Norr- och Västerbotten och Jämtland-Härjedalen). Det är också min uppfattning om vad renbetesrätt i grunden betyder.

Om renskötseln på grund av en markexploatering måste bygga på pelletsmatning eller renarna inte kan ströva fritt är renskötselrätten omintetgjord. Det här har betydelse när man ska göra intresseavvägningar i ett utredningsarbete, liksom för all del vid tillämpning av gällande rätt.

Det var svårt att få gehör för det här. Den kulturella dimensionen av renskötselrätten har klara folkrättsliga kopplingar och den gifter sig inte så bra med nyliberala idéer som annars skulle tala för att rulla tillbaka ett statligt inflytande. Jag försökte få fokus på renen som ekologisk aktör och dess betydelse för att nå det av riksdagen beslutade miljömålet och ett storslaget fjällandskap. Det gick si så där.

En särskild svårighet med den kulturella dimensionen — alltså renskötselrättens koppling till samisk tradition och sedvana — var att diskussionen kom att handla om etnicitet i bemärkelse av härstamning, som lätt konnoterar begreppet ras och föreställningar om en kulturyttrings över- eller underlägsenhet. Bilden av ett etniskt nollsummespel började tona fram med respekt och hänsyn som en begränsad resurs. Mer lyhördhet för samisk kultur skulle liksom innebära mindre till tornedalingarna och de lokalbor som var varken samer eller tornedalingar men som hade utvecklat sina egna lokala sedvänjor och livsmönster. Renskötselrätten sågs på en del håll som diskriminerande mot dem som inte identifierade sig som samer — särskilt markägare som behövde tolerera renskötsel på sina privata marker.

Jag försökte komma ifrån den etniska kopplingen när det gällde markanvändningsrättens uppkomst. Jag upplevde kopplingen som förgiftad av både av rasbiologi och en kontroversiell postkolonial teoribildning.

Jag ville torrt beskriva renskötselrätten som en särskild rätt till fastighet som uppkommit på grund av urminnes hävd på grund av renskötsel

oavsett vilken genetisk uppsättning renskötarna hade haft i historisk tid. Vanlig fastighetsrätt alltså.

Det som kan hindra en från att få syn på det förhållandet är att lagstiftaren på 1880-talet resolut överförde renskötselrätten till ett slags associationer som kallades lappbyar — numera samebyar. Att medlem i en sameby ska vara same är inte direkt kopplat till vem som upparbetade urminnes hävd på 1500- och 1600-talet och till hur renskötaren identifierade sig kulturellt i förhållande till andra invånare på den tiden. Men nu ligger renskötselrätten där den ligger på grund av statens agerande. Det är inte samernas fel. Den ligger där den ligger och åtnjuter egendomsskydd.

Jag ville också diskutera att det knippe av rådigheter på annans mark som följer med renskötselrätten — och som alltså genom lagstiftarens göranden är knuten till samebyar — möjligen inte hindrar andra från att ha renar betande på sin eller arrenderad mark om man har lust och vill göra jobbet. Jag hann inte föra den diskussionen i mål. Men jag kan säga att jag kände att diskussionen inte välkomnades så särskilt mycket av företrädare för renskötseln. Man anade kanske ett bakhåll.

**Intra-samisk splittring**

Jag hade alltså redan blivit en del av problemet för majoriteten i kommittén på grund av min misslyckade gambit.

När sekretariatet och jag i enlighet med direktiven efter delbetänkandet gav oss i kast med frågor om samebyarnas organisation och önskemål om att samebyarna skulle öppnas för medlemskap för icke renskötande samer blev jag en del av problemet även för dem.

En sameby har likheter med en ekonomisk förening. Kraven på en lagstiftning som kan tvinga en sameby att anta nya medlemmar tycktes mig i utgångsläget likna ett krav på en fondemission till personer som inte tidigare haft någon andel i föreningen (men vars förfäder kanske haft det). Att staten skulle kräva att ett aktiebolag fondemitterar till personer som inte tidigare ägt aktier i bolaget vore knappast gångbart. Lika litet borde en sameby kunna tvingas att ge ut andelar till alla de som har släktband till människor som tidigare har bott och brukat markerna i byområdet.

Jag landade i att en medlems andel i en sameby åtnjuter egendomsskydd. Här går en skiljelinje mellan samer med och de utan medlemskap i en sameby. Jag tror att man måste bygga på frivillighetens väg och öppna för någon typ av stödjande medlemmar som inte deltar i renskötseln, om medlemskap i en sameby ska ses som en katalysator för kulturell tillhörighet.

Sådana tankar verkade inte falla i god jord överallt. Nu kunde kritik från samiskt håll överlagras på kritiken från jägarhåll. Och då hade vi knappt börjat med hur skogsbruket skulle kunna leva i samexistens med renskötseln i skogssamebyarna nedom odlingsgränsen på Sveaskogs marker. Lägg till att vi bedömde att inte bara ripjakt omfattades

av en Girjasrätt, utan också älgjakt. Ja, då åkte man ju inte fram på triumfvagn precis. Men så bedömde sekretariatet och jag att det såg ut — det kunde liksom inte hjälpas.

**En översiktlig kartering av de intressekonflikter som mötte oss**

De som i första hand kommer i fråga för en Girjasrätt är fjällsamebyarna i Norr- och Västerbotten. Den rättsliga ställningen för samebyarna i Jämtland och Härjedalen bedömdes vara en annan — och i deras perspektiv svagare. Av andra orsaker bedömde vi att även skogssamebyarnas ställning var svagare mot staten genom Sveaskog.

Om en ny lagstiftning skulle bygga på ett erkännande av en Girjasrätt för fjällsamebyarna skulle man skapa ett A-, B- och kanske C-lag bland samebyarna, vilket skulle leda till en diskussion på temat att staten ytterligare splittrar samerna. Skulle man kunna tänka sig att fjällsamebyarna gick med på något slags externt inflytande när det gällde upplåtelse av jakt och fiske för att politiskt underlätta ett erkännande av en sådan Girjasrätt till andra, som kanske inte har en renskötselrätt med samma innehåll och kvalité? Borde man kräva att en vägran att upplåta rätt att utöva jakt och fiske måste uppbäras av sakliga skäl?

Vilt och fisk är begränsade resurser. Hur ska de resurserna fördelas mellan innehavare av renskötselrätt, lokalbor, andra i Sverige och andra i EU? Jägarna utgör inte en homogen grupp. Det finns en spänning mellan jägare och fiskare som är lokalbor och de som inte är det. Det finns också variationer vad avser hur man jagar och fiskar. Lokalbor har större förtrogenhet med förekomst av renar och de jagar i regel med hundar som är tränade på att inte springa efter ren. Det tycks också finnas en del skillnader mellan den svenska jaktkulturen i förhållande till jaktkulturer i andra delar av EU.

Hur ska intresset av jakt och fiske vägas mot andra störningsfaktorer, skogsbruk, vindkraft, gruvor, turism? Är det rimligt att något annat markanvändningsintresse än renskötseln backar till fromma för jakten så att både jakt och renskötsel kan bedrivas, om nu jakten politiskt ska ges en hög prioritet?

**En blick framåt**

Det ska tydligen tillsättas en ny utredning. Jag gissar att det blir svårt för den att motivera renskötare att medverka — en gång till. Det pågår flera domstolsprocesser om en Girjasrätt för fler samebyar. Bortom jakt- och fiskerätten tycks intressena bakom ökad mineralutvinning och ett fasthållande vid dagens former för skogsbruk förstärkas.

Samtidigt kvarstår den svenska juridiska miljön som utredningen ska verka i. Och den folkrättsliga dimensionen finns också kvar med ett konkret innehåll bakom begrepp som ”urfolk”, ”självbestämmanderätt” och ”fritt och informerat samtycke” till ianspråktagande av urfolks traditionella marker.

I ett internrättsligt perspektiv kan det inte råda någon tvekan om att renskötselrätten är en särskild rätt till fastighet. Renskötselrätten bör då i första hand förstås i ett civilrättsligt och fastighetsrättsligt sammanhang — rätten är inte en singularitet eller en främmande fågel utan bara en av de naturligt förekommande fåglarna i den svenska rättsordningens fauna. Det innebär bland annat att 3 kap. 1 § jordabalken har betydelse: ”Var och en skall vid nyttjande av sin eller annans fasta egendom taga skälig hänsyn till omgivningen.”

Om det är riktigt behöver alla konkurrerande markanvändare, till exempel privata markägare i skogsbruket, ta skälig hänsyn till renskötselrätten och vice versa. Det blir inte lätt att vinna en popularitetstävling med den parollen.

En utmaning för den nya utredningen blir också att ta ställning till vad renskötselrätt mer konkret innebär.

Använda mark och vatten till underhåll för sig och sina renar — hur då använda? Som framgått råder det för mig ingen tvekan om att det är fråga om en naturbetesbaserad renskötsel enligt samisk tradition och sedvana.

Det sägs i rennäringslagen att renskötselrätten tillkommer den samiska befolkningen. En civilrättsligt grundad rätt till annans fasta egendom speglas i en skyldighetssida. En sådan skyldighet kan väl inte åläggas en ”befolkning” — detta folk är ju heller inget privat rättssubjekt. Vad som uttrycks i lagen är nog att rätten har en urfolksrättslig dimension. Det här måste en ny utredning försöka landa i.

Rätten bygger på urminnes hävd. Den är inte etniskt betingad — det ligger ju annars nära till att läsa 1 § så: ”Den som är av samisk härkomst (same) får …”

Däremot råkar det vara så att det är den historiska markanvändning, som dagens renskötare för vidare, som har gett upphov till renskötselrätten; en rätt som regleras i lag, men som inte har uppkommit på grund av lagen. Den etniska dimensionen måste man nog bottna i till slut på ett eller annat sätt.

Det leder direkt över till frågan om varför inte innehavaren av en renskötselrätt skulle kunna förfoga över rätten på samma sätt som andra innehavare av särskild rätt till fastighet kan göra. Om man godtar att rätten inte uppkommit på grund av lagen eller en tidigare statlig nåd, är det då inte diskriminering när 31 § rennäringslagen dekreterar att ”sameby eller medlem i sameby får ej upplåta rättighet som ingår i renskötselrätten”?

Borde inte en sameby som utgångspunkt kunna träffa avtal om att inskränka renskötselrätten. Den förklaring som ges i förarbetena till 1886 års lag till den ordning som råder ännu idag borde numera genera de flesta. En annan ordning skulle lätt kunna uppnås genom att samebyn (eller samfälligheten hur man nu vill se det) överlåter eller upplåter särskilda rådigheter som ingår i rätten — till exempel jakt och

fiske — eller till och med avtalar om att rätten helt eller delvis ska upphöra på samebyns område för annans markåtkomst.

Det här har en utredning att hantera (liksom även domstolarna i de processer som pågår om Girjasrätt för fler samebyar, nu sedan staten i ett sent skede valt att åberopa 31 § mot samebyarna).

**Statens markupplåtelser och markexploatering**

Jag ska avsluta med att säga något om statens markupplåtelser och markexploatering.

I 32 § första stycket rennäringslagen sägs:

> På sådan kronomark ovanför odlingsgränsen som står under statens omedelbara disposition och på renbetesfjällen får nyttjanderätt upplåtas endast om upplåtelsen kan ske utan *avsevärd olägenhet* (min kursivering) för renskötseln.

Om staten ska ses som fastighetsägare, borde inte staten då ta samma hänsyn till renskötselrätten som alla andra markägare måste göra — det borde väl följa av 3 kap. 1 § jordabalken. Att gränsen för skälig hänsyn — men bara för hänsynen till renskötselrätten — skulle gå vid vad som inte medför en avsevärd olägenhet ter sig svårt att förklara med mindre man ska anse att renskötselrätten är en särskild rätt i strykklass när det kommer till statlig mark. En lösning finns kanhända redan i gällande rätt om lagen tolkas i linje med förarbetena. Där sägs att samerna kan vara skyldiga att tåla *mindre störningar*. Det bör också vara så som 32 § första stycket ska tolkas. Staten får då upplåta nyttjanderätt endast om inte någon olägenhet av betydelse uppkommer.

Jag ska säga något om renskötselrätten och skogsbruket också.

I skogsvårdslagen 13 b § sägs:

> Inom ett område där renskötsel får bedrivas enligt rennäringslagen (1971:437) under hela året (renskötselns året-runt-marker), får avverkning inte ske om den
>
> 1. medför ett sådant *väsentligt bortfall* (min kursivering) av renbete att möjligheterna att hålla tillåtet renantal påverkas, eller
> 2. *omöjliggör* (min kursivering) sedvanlig samling och flyttning av renhjord.

Det är tydligt att vissa markanvändare förmenas ha lägre prioritet än andra. Om en utredning kommer fram till att renskötselrätten har eller bör ha ett i princip lika starkt egendomsskydd som skogsägaren har till sin mark borde i utgångsläget de bägge rättighetshavarnas intressen väga lika tungt. Det tycks i grunden gälla en grannelagsrättslig fråga. Kan verkligen 13 b § tillämpas enligt sin ordalydelse eller måste ett annat mått av hänsyn tas? Det går i vart fall knappast att särbehandla renskötseln utan sakliga skäl. Sådana sakliga skäl kan vara svåra att hitta även om en del politiker och företrädare för skogsnäringen skulle vilja det.

I miljöprövningssammanhang för ny och ändrad markanvändning läggs påverkanströskeln ”påtagligt försvårar” i fråga om det allmänna intresset renskötsel, inte det enskilda. Statens intresse av renskötsel regleras genom den tröskeln. Den tröskeln besvarar inte om inskränkningen i det enskilda är godtagbar.

Man bör inte blanda ihop trösklarna. Det allmänna intresset prövas i miljötillståndsärenden. Den för miljötillståndsprocessen intressanta frågan blir väl då närmast hur domstolen ska förhålla sig till att en exploatör inte har löst frågan om markåtkomst med renskötselrättshavaren.

Här kommer man — som jag förstår det — redan enligt gällande rätt in på frågor om de negativa externa effekter som flera exploatörer ger upphov till ska beaktas kumulerat eller om den ena exploatörens negativa effekter ska beaktas för sig.

Det kan rimligen inte vara en kontroversiell fråga att kumulativa effekter ska beaktas i och för sig, men det kan vara praktiskt svårt att göra det inom ramen för tillståndsprocesserna i deras nuvarande utformning. En väg framåt kan vara att tillämpa regelverket kring underlaget för miljökonsekvensbeskrivningarna så att kumulativa effekter som huvudregel ska redovisas särskilt.

Det kan handla om att ställa större kvalitetskrav på underlaget. Det kan handla om krav på information från exploatören även om aspekter som bör prövas i en senare fas. Det kan handla om krav på viss beskrivning av kumulativa effekter. Man kan i linje med en försiktighetsprincip överväga lindrat beviskrav för vad som är ”bestående påverkan”. Det kan också handla om krav på en viss minsta tid mellan exploatörens samråd med berörd sameby och ansökan. Det vore inte orimligt om det ställs krav på att exploatören (kanske som en processförutsättning) ska visa rätt till markåtkomst som ett utfall av samrådet eller grannelagsrätten.

En del av det här kan säkert åstadkommas genom en rättsutveckling i praxis i avvaktan på ny lagstiftning.

**Tid för politisk dådkraft**

Delbetänkandet där kommittén i augusti 2023 föreslog en Girjasrätt för all direktkontrollerad statlig mark i åretrunt-området parad med ett slags kontraheringsplikt — i praktiken ganska likt det avlysningssystem som gäller nu men med andra principiella utgångspunkter — den var svår att få ut på remiss. Det gick till slut. Förslaget mötte förstås mycket kritik.

Kritiken kom från diametralt olika håll; förstås. Men jag uppfattade att regeringen såg det som att kritiken var enhällig. Redan uppdraget att behandla den lilla delmängden om rätten att upplåta jakt och fiske hade alltså misslyckats. Fiasko! Att kommittén skulle lyckas med resten var väl då otänkbart. Slöseri med tid och resurser på för mycket orimlig juridik.

Återigen i mitt arbetsrum hemma. Novembermörkret har börjat lägga sig men himlen är fortfarande röd över Mälaren. En journalist från SVT ringer. Har du hört att Renmarkskommittén ska läggas ner?

- Nä, inte ett ljud. Det är så mycket snack och ryktesspridning.
- Nä hä. Jasså. Ja, då så. Underligt.

5 minuter senare. Statssekreteraren ringer. Kan du komma på möte imorgon? Vi har skarpa besked.

Ja, jag kunde ju ana.

- Om det är skarpa besked kan vi väl lika gärna ta det nu på telefon.
- Ja, om du vill ta det så. Regeringen har beslutat att lägga ner Renmarkskommittén. Den borde kunna avslutas till den 1 december.

Jag hade just inte några frågor eller kommentarer; ja ha ja, på så sätt. Jag lyckades några dagar senare utverka respit till den 1 januari 2026 för arkivering och avslut av pågående PM och för att sekreterarna skulle kunna hitta nya jobb — det finns tydligen en föreställning om att utredningssekreterare saknar anställningsskydd. Är det så? Sekretariatet och jag hann också göra ett färdigt lagförslag med författningskommentarer som vi lade ut som en sekretariats- och ordförandeprodukt på kommitténs hemsida. Jag hoppas få möjlighet att i annat sammanhang återkomma till det konkreta innehållet i förslaget.