

Delrapport

Diarienummer
511-1533-2018



Samiska frågor i anslutning till en eventuell nationalpark

Vålådalen–Sylarna–Helags



Länsstyrelsen
Jämtlands län

Omslagsbild

En renkalv som vilar. Foto: Tor Lundberg Tuorda.

Utgiven av

Länsstyrelsen Jämtlands län
Februari 2018

Beställningsadress

Länsstyrelsen Jämtlands län
831 86 Östersund
Telefon 010-225 30 00

Löpnummer

2018:11

Diarienummer

511-1533-2018

Publikationen kan laddas ner från Länsstyrelsens hemsida
www.lansstyrelsen.se/jamtland

Innehållsförteckning

Samiska frågor i anslutning till en eventuell nationalpark	4
Samebyarnas inställning under processens gång	4
Upplägg för möten med samebyarna	5
Renskötselrätten och rennäringens bedrivande	6
Smärre justeringar i rennäringens utövande.....	7
Nödvärnsrätt och 28 b § jaktförordningen	8
Turism och friluftsliv	9
Småskalig samisk turism	10
Informationsbehov	11
Övrigt	11

Samiska frågor i anslutning till en eventuell nationalpark

- » Samebyarnas uppfattning är att renskötselrätten kommer att bestå utan inskränkningar i en eventuell nationalpark.
- » Samebyarna stödjer kravet om ändring av 28 b § jaktförordningen.
- » För rennäringen är det viktigt att identifiera rättsliga möjligheter till att styra och begränsa turism/friluftsliv inom en nationalpark.
- » Stort behov av information hos medlemmarna i samebyarna beträffande vad en nationalpark innebär och hur processen fortskrider.

Sedan september 2017 har (förutom möten i beredningsgruppen för nationalparksarbetet) sju särskilda möten genomförts med de tre samebyarna (Handölsdalen, Tåssåsen, Mittådalen) som berörs av en eventuell nationalpark i Vålådalen–Sylarna–Helags. Tre möten har hållits med medlemmarna i respektive sameby, medan övriga fyra möten har hållits med de personer som representerar samebyarna i beredningsgruppen. Det som refereras i denna delrapport hänför sig i huvudsak till vad som framkommit vid mötena med medlemmarna i respektive sameby.

Samebyarnas inställning under processens gång

Samebyarnas inställning till bildandet av en eventuell nationalpark har varierat över tid. Detta har främst sin bakgrund i att man från samebyarnas sida anser att det har funnits stora oklarheter beträffande vad en nationalpark skulle komma att innebära i förhållande till rennäringen. Det som kan uppfattas som en otydlighet eller osäkerhet från samebyarnas sida vad gäller inställningen till en nationalpark, ska således inte nödvändigtvis uppfattas som en negativ inställning till en nationalpark som sådan utan kan snarare ha sin bakgrund i deras uppfattning och intryck av hur utredningsprocessen har skett.

Från samebyarnas sida har man hela tiden uttryckt behov av att få garantier vad gäller de framtida förutsättningarna för rennäringen, samt att få ett klarläggande vad gäller syftet med att inrätta en nationalpark i Jämtlandsfjällen.

Eftersom det visade sig svårt att få fram sådana garantier, samtidigt som ett klart uttalat syfte för nationalparken inte hade tagits fram, blev samebyarnas inledningsvis försiktigt positiva inställning till frågan om en nationalpark efterhand mer skeptisk.

Mot bakgrund av sina erfarenheter klargjorde samebyarna vissa förutsättningar som man ansåg måste föreligga för att man från samebyarnas sida skulle kunna acceptera bildandet av en nationalpark i Jämtlandsfjällen. Samebyarnas krav rör dels syftet med en nationalpark, dels rennäringens fortsatta förutsättningar inom en nationalpark, dels frågor rörande samernas utövande av renskötselrätten, dels rovdjursförvaltningen och slutligen samebyarnas inflytande i förvaltningen av en nationalpark.¹

¹ Odaterad skrivelse från ordförandena i de berörda samebyarna.

I sin framställning till myndigheterna klargjorde samebyarna att de grundläggande frågor som tas upp i deras skrivelse måste hanteras innan man från samebyarnas sida var beredda att gå vidare med arbetet. Om samebyarnas krav inte blev beaktade kom samebyarna att motsätta sig att en nationalpark skulle inrättas.

Under april 2016 lämnade Naturvårdsverket och Länsstyrelsen svar på samebyarnas skrivelse.² Från samebyarnas sida uppfattades inte myndigheternas svar på samebyarnas tidigare framställda krav som tillfredställande. Mot den bakgrunden förklarade samebyarna därefter att man motsatta sig bildandet av en nationalpark.³ Naturvårdsverket och Länsstyrelsen, genom generaldirektör Björn Risinger och landshövding Jöran Hägglund, lämnade under juli 2016 en svarsskrivelse till samebyarna.

Med stöd av de klargöranden som framgick ur myndighetschefernas brev meddelade samebyarna under augusti 2016 att man ställde sig positiva till att öppna upp för en framåtsyftande dialog i nationalparksfrågan.⁴ Därefter har samebyarna tagit del i planprocessen för att åstadkomma en nationalpark.

Upplägg för möten med samebyarna

Av tidigare förstudie – och av de dokument som föreligger som ett resultat av förstudien – framgår att planprocessen för kommande nationalpark till viss del har präglats av förväntningar och förhoppningar. Det rör sig dels om förväntningar om att en nationalpark faktisk ska bildas, dels om förhoppningar om att oklarheter och/eller intressemotsättningar ska lösas under processen gång. Det vill säga någon gång i framtiden.

Det är ur flera perspektiv produktivt att planeringsprocessen löper på i en positiv anda, men innebär samtidigt en risk för att oklarheter inte reds ut eller att eventuella intressemotsättningar inte tydliggörs. Inför den fortsatta processen har jag ansett det särskilt viktigt att försöka klargöra principiella frågor som påverkar samebyarnas villkor i en eventuell nationalpark för att därigenom identifiera eventuella intressemotsättningar som skulle göra det mindre sannolikt att samebyarna skulle ställa sig bakom ett förslag om inrättande av en nationalpark.

Ett första steg i detta arbete har varit att få en uppfattning om hur de klargöranden och beskrivningar som myndighetscheferna på Naturvårdsverket och Länsstyrelsen har lämnat beträffande rennäringens framtida villkor uppfattats av samebyarna.

Detta gäller framför allt i förhållande till följande tre frågor:

- » frågan om renskötselrätten och rennäringens bedrivande
- » frågan om nödvärnsrätten
- » och frågan om möjligheterna att reglera turismen inom en eventuell nationalpark.

2 Skrivelse till samebyarna från projektledningen, 2016-04-28.

3 Skrivelse från samebyarna till Naturvårdsverket och Länsstyrelsen i Jämtlands län, 2016-05-05.

4 Skrivelse från samebyarna till Naturvårdsverket och Länsstyrelsen i Jämtlands län, 2016-08-19.

Vid möten med de tre samebyarna har därför särskild vikt lagts vid att få fram information om detta. Mötena har emellertid också varit ett tillfälle att föra ut information om nationalparksprocessen till alla medlemmar i samebyarna. Första delen av mötena har därför ägnats åt att lämna information och att ge åhörarna tillfälle att ställa frågor. Det har vid dessa tillfällen visat sig att informationsbehovet är stort och mycket tid har gått åt att besvara allehanda frågor. (Se rubriken Informationsbehov nedan).

Renskötselrätten och rennäringens bedrivande

Vad gäller frågan om renskötselrätten och rennäringens bedrivande har följande klargöranden lämnats inför den fortsatta processen.

För det första att:

- » renskötselrätten kommer fortsatt att gälla fullt ut i en blivande nationalpark.

För det andra att:

- » förutsättningarna för en bärkraftig rennäring kommer inte att urholkas vid en eventuell nationalparksbildning. Samebyarna kommer att fortsättningsvis kunna disponera markområdena i en eventuellt ny nationalpark för rennäring med samma förutsättningar för utveckling som i områden utanför en eventuell nationalpark.

Samebymedlemmarnas uppfattning av myndigheternas klargöranden i dessa delar var entydigt. Man uppfattar att renskötselrätten kommer att bestå oinskränkt inom en eventuell nationalpark. Därefter uppfattar man att förutsättningarna för att bedriva rennäring vad gäller hur samebyarna nyttjar området blir de samma inom en eventuell nationalpark som de för närvarande är.

Med hänvisning till klargörandet om att renskötselrätten ska gälla fullt ut i eventuell nationalpark är samebyarnas inställning att ett beslut om nationalpark inte kan innebära begränsningar för samebyarna att i framtiden bygga nya anläggningar där behov uppkommer vad gäller renvaktarstugor, slaktanläggningar eller broar.

Detsamma gäller i förhållande till samebyarnas återkommande behov av att nyttja helikopter. Samebyarnas sätt att se på frågan är grundat i att nyttjande av helikopter utgör ett nödvändigt hjälpmedel i dagens rennäring. (Däremot är det inte osannolikt att fler renskötare i framtiden kommer att nyttja drönare för att driva renhjordar.)

Vad gäller samebyarnas nyttjande av terrängfordon, såväl vinter som sommar, var inställningen också i den frågan att eventuella begränsningar inte är förenligt med de utfästelser eller klargöranden som getts.

Smärre justeringar i rennäringens utövande

Av Naturvårdsverkets och Länsstyrelsens skrivelse framgår emellertid ett visst förbehåll i förhållande till ovannämnda klargöranden.

I skrivelsen har myndigheterna bland annat framfört följande:

Vad beträffar behov av smärre justeringar i detaljfrågor som berör bland annat rennäringens utövande, för det långsiktiga bevarandet av området som nationalpark, så kommer dessa frågor att diskuteras inom ramen för nationalparksprojektet.

Det har visat sig mycket svårt att få respons vad gäller vad "smärre justeringar" skulle kunna innebära sett ur samebyarnas perspektiv. Som jag uppfattar det upplevs frågan som hypotetisk och för tidigt väckt. Dels uppfattas processen mot en nationalpark vara i sin början – åtminstone i förhållande till konkreta utformningar av verksamheten inom en eventuell park – och av den grund svår att bevara. Dels anses nog frågan falla utanför samebyarnas ansvarsområde – att identifiera begränsningar som kan komma att åläggas rennäringen utifrån hänsynen till andra intressen anses inte vara ett ansvar som kan läggas på rennäringens företrädare.

Trots grundläggande skepsis gentemot uppgiften har frågan diskuterats. Mötesdeltagarna blev ombudda att ge exempel på vad de ansåg kunde utgöra "smärre justeringar" i rennäringens utövande. Det visade sig emellertid mycket svårt att få fram konkreta exempel på vad som skulle kunna utgöra en smärre justering. Under denna punkt diskuterades särskilt frågan om begränsningar vad gäller nyttjande av snöskoter respektive terrängmotorcykel och "fyrhjuling". Samebyarnas inställning i dessa frågor framgår dock av vad som ovan har redovisats.

Vid mötet med en av samebyarna utvecklades frågan om samebyns nyttjande av terrängfordon till en diskussion om markskador som uppstår som en följd av "fyrhjulingar". I samband med detta diskuterades möjligheten att flytta transportleder till mindre känsliga områden eller att göra markunderhåll för att undkomma markskador. Somliga ansåg att detta kunde anses utgöra smärre justeringar.

En annan fråga som diskuterades under temat "smärre justeringar" var samernas rätt till jakt och fiske. Generellt kan sägas att samebymedlemmarnas rätt till jakt och fiske representerar en mycket viktig fråga för samebyarna. Trots det diskuterades om ändrade tidsramar för älgjakten kunde anses utgöra en smärre justering. I flera fall ansågs detta kunde utgöra en smärre justering. Jag vill dock påpeka att det i så fall gäller en fråga som närmast rör renskötselrätten och inte, som aktualiserades i myndighetscheferna skrivelse, "renskötselns utövande".

Nödvärnsrätt och 28 b § jaktförordningen

Enligt 28 § jaktförordningen har tamdjursägare under vissa förutsättningar rätt att avliva rovdjur som angriper ens tamdjur. Enligt bestämmelserna i 28 b § jaktförordningen gäller inte 28 § i nationalparker. Inom de flesta stora nationalparkerna i Norrland bedrivs rennärning. Samtidigt utgör nationalparkerna en naturlig miljö för alla de stora rovdjuren i Sverige.

Undantagsbestämmelsen i 28 b § innebär att de samebyar som bedriver rennärning inom ett område som är avsatt som nationalpark inte kan freda sina renar från rovdjursangrepp på samma sätt som man kan utanför nationalparken. Mot denna bakgrund lämnade Svenska Samernas Riksförbund (SSR) 2012-01-15 en hemställan till regeringen om att genomföra ändringar i bestämmelserna i 28 § jaktförordningen.

Motivet för SSR:s hemställan om ändringar var dels att man inom rennärningen rent allmänt upplevde ett ökat rovdjurstryck, dels att flera samebyars kalvningsland var inom gränserna för nationalparker och därmed var särskilt utsatta i förhållande till rovdjursangrepp. SSR:s hemställande ledde emellertid inte till några ändringar i jaktförordningen.

Från Naturvårdsverkets sida har man aviserat att man avser att förutsättningslöst granska undantagsbestämmelsen i 28 b § jaktförordningen. Tanken från Naturvårdsverkets sida är utreda och överväga huruvida skydds jakt ska kunna vara möjligt inom nationalparker. Naturvårdsverket lämnade information om detta vid beredningsgruppsmöte under slutet av oktober 2017. Mot den bakgrunden har frågan diskuterats på möten med respektive sameby.

Vid mötena med samebyarna har medlemmarna uttryckt att en förutsättning för att samebyarna ska kunna ställa sig bakom inrättandet av nationalpark är att det även i fortsättningen ska vara möjligt att bedriva skydds jakt inom de markområden som faller inom gränsen för en eventuell nationalpark. Alltså att en ändring av 28 b § jaktförordningen faktiskt genomförs.

Det är emellertid klart att det är ytterst sällsynt att någon inom de berörda samebyarna har kunnat tillämpa bestämmelserna i 28 § jaktförordningen. Vid de möten som tills nu har genomförts var det ingen som själv hade verkställt skydds jakt med stöd av den aktuella bestämmelsen. Därutöver var det ingen som hade något minne av att någon annan i samebyn tidigare hade genomfört skydds jakt med stöd av bestämmelsen.

I Jämtlands län finns exempelvis endast ett registerärende med hänvisning till 28 § jaktförordningen under perioden 2000–2017 (diarienummer: 3429-2015). Mot denna bakgrund kan man säga att frågan rent faktisk har liten praktisk betydelse, i synnerhet i jämförelse med frågan om toleransnivåer för rovdjur.

Möjligheten att med stöd av lag kunna tillämpa nödvärnsrätten vid rovdjursangrepp inom en framtida nationalpark tillmäts emellertid stor principiell betydelse från samebyarnas sida. Detta ska bland annat ses i ljuset av de ansträngningar Svenska Samernas Riksförbund har gjort för att få till stånd ändringar av 28 b § jaktförordningen. Frågan om eventuella ändringar i bestämmelsen bör

därmed betraktas utifrån ett nationellt perspektiv och hanteras utifrån de rennäringsspolitiska krav som Svenska Samernas Riksförbund tidigare har framfört mot statsmakterna. De samebyar som frågan aktualiseras för med tanke på en eventuell nationalpark i Jämtland ställer sig alltså bakom de krav som tidigare presenterats av Svenska Samernas Riksförbund även om bestämmelserna i 28 § jaktförordningen endast undantagsvis kan komma att tillämpas.

Vid mötena med samebyarna har en konkret utformning av 28 § b efter en eventuell förändring inte diskuterats.

Turism och friluftsliv

Turismen och det rörliga friluftslivet är omfattande i det fjällområde som planeras som nationalpark. Betesmarkerna för alla de tre samebyarna som omfattas av planerna om nationalpark berörs i olika grad av turism och det rörliga friluftslivet. Ett beslut om inrättande av en nationalpark kommer med stor sannolikhet att leda till ett ökande antal besökande i området.

Alla de tre samebyarna kommer i så fall att beröras av det, men förmodligen på ganska olika sätt. Handölsdalens sameby har redan omfattande störningar av turismen, Tåssåsen sameby befärs att en nationalpark kan leda till ökad turism i de delar inom samebyns året-runt-marker som faller inom gränsen för en nationalpark, medan man inom Mittådalens sameby känner oro för ökade störningar utanför gränsen för en nationalpark med tanke på att regleringen (exempelvis av snöskotertrafiken) där kan bli mindre restriktiv i jämförelse med.

Vad gäller turismen och friluftslivet i fjällen står Handölsdalens sameby under alla omständigheter i en särställning. Den så kallade Jämtlandstriangeln med vandringsleder mellan STF-stationerna Storulvån, Sylarna och Blåhammaren skär genom samebyns kärnområden, vilket innebär att ett stort antal turister befinner sig inom samebyns kärnområden. Samtidigt berörs även ytterområdena av samebyns året-runt-marker av välbesökta turistmål. För alla tre samebyar, och i synnerhet för Handölsdalens sameby, är det av avgörande betydelse att turismen inom året-runt-markerna kan regleras.

Under tiden för den tidigare förstudien har det från myndigheters sida återkommande getts uttryck för att en ökande turismtillströmning som följer genom en nationalparksbildning kan regleras i förhållande till rennäringens intresse av betesro och minst möjliga störningar i samband med renarnas kalvningsperiod.

Detta skulle kunna uppnås dels med hjälp av informationsåtgärder och god planering dels genom zonerings där olika intressen eller aktiviteter sprids i olika områden. Detta har skapat ett intryck av att man genom ett beslut om nationalpark kan få tillgång till rättsregler som ger möjlighet att avlysa ett område för turister eller besökande. För samebyarna framstår en sådan möjlighet som mycket attraktiv med hänsyn på den ökande turismen som redan har skett i det aktuella fjällområdet.

Det råder emellertid stor tveksamhet huruvida gällande rättsregler ger möjlighet till zonerings på det sätt som det tills nu har skapats ett intryck av.

I myndighetschefernas skrivelse till samebyarna förkommer inte beskrivningar som ger intrycket av att zoner och avlysning av områden skulle vara möjligt.

Möjligheten för regleringen av turismen i området beskrivs enligt följande:

- » Genom god planering av leder och anläggningar inom en eventuell nationalpark kan vägvisning och tydlig information leda besökare i området på ett bättre sätt än idag vilket gör att störningar på rennäringen istället kan minska.

Mot bakgrund av att processen för planering av en nationalpark har pågått över relativt lång tid är det av intresse att klargöra hur citatet ovan uppfattas av samebyarna. Det visar sig att den rådande uppfattningen är att ett beslut om nationalpark skulle ge tillgång till rättsliga instrument som ger möjlighet att stänga vissa områdena för turister eller besökande.

Mot denna bakgrund får det anses mycket angeläget att under 2018 klargöra vilka rättsliga möjligheter som faktiskt finns för att reglera turister och besökande i fjällområdet inom en nationalpark.

Småskalig samisk turism

Inom många samebyar bedriver enskilda medlemmar sidoverksamhet utöver rennäring. Ofta rör det sig om turism eller besöksverksamhet i liten skala. Sådan verksamhet kan i vissa fall bedrivas med stöd av den enskildes renskötselrätt.

I Handölsdalens sameby bedriver för närvarande fyra av samebyns medlemmar sidoverksamhet inriktad främst mot fisketurism. Verksamheten består av att man erbjuder turister övernattnings och tillhandahåller utrustning och eventuella transporter. Verksamheten bedrivs med hjälp av underupplåtelse från Länsstyrelsen.

I Tåssåsens sameby drivs småskalig turistverksamhet i flera olika bolag. Verksamheten är dels inriktad mot fiske, dels mot naturturism och upplevelse av samisk kultur. Verksamheten inkluderar erbjudanden om transporter till och från anläggningar.

I Mittådalens sameby finns enstaka medlemmar som bedriver främst fisketurism.

Medlem i sameby har möjlighet att hos Länsstyrelsen ansöka om tillstånd att ha med gästjägare på älgjakt. I vissa fall bedriver den som ansöker om tillstånd för gästjägare turistverksamhet och jakten blir i sådana fall en del i en sådan verksamhet. Under säsongen 2017/2018 beviljades 110 tillstånd för gästjägare i Jämtlands län.

Informationsbehov

Av de möten som har hållits med samebyarna framgår att det finns ett stort behov av information dels beträffande vad en nationalpark kan innebära, dels kring vad som sker inom processen för en nationalpark. Det är uppenbart att samebyarnas representanter i beredningsgruppen inte hinner informera övriga bymedlemmar om de diskussioner som förs vid dessa möten, eller om de principiella ställningstaganden som tas under arbetets gång.

Bland annat har det visat sig särskilt viktigt att diskutera vad delaktighet i nationalparksprocessen innebär och därvidlag lämna tydlig information om att ett deltagande i processen inte ska (och inte kan) tolkas som ett ställningstagande för en nationalpark från samebyarnas sida. Med hänsyn till den dubbla roll som personer som representerar sina samebyar i beredningsgruppen har vid möten i samebyn, är det angeläget att information om ovannämnda förhållande ges och att informationen kan lämnas av andra än dem själva.

I det fortsatta arbetet måste informationsbehovet gentemot alla samebymedlemmar således särskilt uppmärksammas.

Övrigt

Det är viktigt att notera att man från samebyarnas sida har en positiv inställning till den fortsatta processen för tillskapande av en nationalpark. Detta innebär visserligen inte att man i slutänden gör ett positivt ställningstagande till en nationalpark, men reflekterar ändå att man anser att en nationalpark kan ha positiva effekter i förhållande till rennäringen och i förhållande till samisk näringsutveckling i övrigt.

Därutöver ska det uppmärksammas att det inom samebyarna finns olika uppfattningar kring planerna på en nationalpark bland samebymedlemmarna. Vissa har en grundläggande skepsis mot den typen av förändringar som en nationalpark kommer att innebära. Andra ser en eventuell nationalpark som en möjlighet till en utveckling som kan gynna rennäringen i området eller gynna andra typer av samisk näringsutövning

Samtidigt kan specifika frågor visa sig vara avgörande för vilken inställning man som enskild intar till frågan om en nationalpark. Vid möte med en av samebyarna togs exempelvis frågan om framtida sophantering upp som en fråga som skulle vara avgörande för vederbörandes inställning till nationalpark. Utifrån ett resonemang om att ett ökande antal besökande kommer att leda till att mängden sopor ökar samtidigt som dagens sophantering inte anses fungera (medel för sophantering anslås inte längre), kan slutsatsen bli att man ställer sig negativ till nationalpark utan att övriga aspekter har vägts in.

Eivind Torp

Samordnare samiska frågor i nationalparksprocessen



Länstyrelsen Jämtlands län

Postadress: 831 86 Östersund
Besöksadress: Residensgränd 7
Telefon: 010-225 30 00
jamtland@lansstyrelsen.se
www.lansstyrelsen.se/jamtland