Svenska kyrkan

Dnr KS 2026-0778
4 november 2026

Ekonomi- och finansavdelningen
Promemoria

Förvaltning av prästlönefastigheter inom renskötselområdet – förslag till närmare bestämmelser

Promemorians huvudsakliga innehåll

Kyrkomötet beslutade 2025 om nya och ändrade bestämmelser om förvaltningen av prästlönetillgångarna i 46 kapitlet kyrkoordningen. I 46 kap. 8 a § kyrkoordningen infördes en ny principiell bestämmelse om hänsyn till urfolk. Bestämmelsen innebär bland annat att den urfolksrättsliga principen om fritt och informerat förhandssamtycke ska tillämpas vid markanvändningsåtgärder som har en direkt och betydande påverkan för renskötselns bedrivande. Denna promemoria lämnar förslag på vilka krav och tillämpningsbestämmelser som ska föreskrivas för att säkerställa att fritt och informerat förhandssamtycke tillämpas i Svenska kyrkans skogsbruk. Fritt och informerat förhandssamtycke grundas bland annat på urfolks rätt till självbestämmande, rätt till mark och vatten, rätt till ett eget kulturliv och rätt till icke-diskriminering.

Innehåll

1 Ärendet och dess beredning 3

2 Allmän bakgrund 4
2.1 Urfolks och minoriteters rättigheter 4
2.1.1 Sedvanerättsliga principer, FN:s urfolksdeklaration och ILO-konvention nr 169 om urfolk och stamfolk i självstyrande länder 5
2.1.2 Nationell reglering om konsultation med det samiska folket 9
2.1.3 Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter 12
2.1.4 Nationell reglering om nationella minoriteter och minoritetsspråk 14
2.2 Traditionell naturbetesbaserad renskötsel och annan markanvändning 14
2.2.1 En historisk tillbakablick av renskötseln i svensk rätt 15
2.2.2 Renskötselrätten grundas på urminnes hävd 16
2.2.3 Renskötsel utövas inom renskötselområdet av medlem i sameby 17
2.2.4 Traditionell naturbetesbaserad renskötsel 22
2.2.5 Annan markanvändnings påverkan på renskötselns förutsättningar 23
2.2.6 Reglering av hänsyn, samråd och samplanering med samebyar vid skogsbruk 26
2.2.7 Ett renskötselanpassat skogsbruk 34
2.3 Prästlönetillgångarnas reglering och förvaltning 40
2.3.1 Specialreglerad egendom 40
2.3.2 Prästlönetillgångarnas förvaltning idag 41
2.3.3 Ursäkten till det samiska folket och Svenska kyrkans försoningsarbete tillsammans med minoriteten tornedalingar, kväner och lantalaiset 41
2.3.4 Den inomkyrkliga offentlighetsprincipen gäller i förvaltningen 43
2.3.5 Kyrkostyrelsens tillsyn över förvaltningen 44

3 Överväganden och förslag 44
3.1 Inledande bestämmelser 45
3.2 Tillämpningsområdet, avgränsningar och definitioner 47
3.3 Grundläggande kunskapskrav 54
3.4 Allmänt om gemensamplanering 55
3.5 Initiering av gemensamplanering 58
3.6 Genomförande av gemensamplaneringens möten 62
3.7 Uppföljning av överenskommelsen och ändring av samtycke 66
3.8 Undantag från krav på gemensamplanering 69
3.9 Dialog och synpunkter 74

4 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser 75

5 Konsekvenser 76

1 Ärendet och dess beredning

Kyrkomötet beslutade 2025 om nya och ändrade bestämmelser om förvaltningen av prästlönetillgångarna i 46 kapitlet kyrkoordningen. Bland dessa var en ny principiell bestämmelse om hänsyn till urfolk, som infördes i 46 kap. 8 a §, och som innebär att *vid förvaltningen av prästlönefastigheter ska särskilda åtgärder vidtas för att främja renskötselrätten, koncessionsrenskötsel och den rätt urfolk har att utöva sina andliga och kulturella traditioner i de områden där de traditionellt har bott och verkat.* Bestämmelsen ger stöd för olika former av åtgärder och hänsyn, genom ett krav på att särskilda åtgärder vidtas.

Utöver detta beslutade kyrkomötet att *den urfolksrättsliga principen om fritt och informerat förhandssamtycke ska tillämpas vid markanvändningsåtgärder som har en direkt och betydande påverkan för renskötselns bedrivande*. Denna sistnämnda del av bestämmelsen börjar gälla den 1 januari 2027, så att kyrkostyrelsen till samma tid skulle kunna utfärda närmare bestämmelser om den samplanering eller det samråd som behöver ske mellan stiften och samebyarna för att leva upp till urfolksrättens princip om fritt och informerat förhandssamtycke (*free*, *prior and informed consent*, ibland förkortad FPIC). Det är dessa tillämpningsbestämmelser som denna promemoria handlar om.

Arbetet med att utforma dessa tillämpningsbestämmelser har skett i dialog med samiska företrädare och berörda stift. För detta ändamål tillsattes en referensgrupp i januari 2026. Samiska rådet i Svenska kyrkan valde ut vilka samiska organisationer som skulle vara representerade i referensgruppen. Därefter gick en förfrågan ut till dessa organisationer som själva utsåg sin representant till gruppen. I referensgruppen har representanter från Sametinget, Svenska samers riksförbund (SSR), Sáminuorra, Landsförbundet Svenska Samer, Samiska rådet i Svenska kyrkan, Luleå stift, Härnösands stift, Västerås stift och kyrkokansliet ingått. Arbetet i referensgruppen har syftat till att identifiera de frågor som behöver tydliggöras och tillsammans med gruppen utarbeta förslag till tillämpningsbestämmelser. Referensgruppen har träffats vid sju tillfällen under 2026 samt deltagit vid dialogkonferensen *Ságastallamat 3*. Dialog har även skett med Uppsala stift.

Inom beredningsarbetet har därutöver dialogmöte med samiska företrädare hållits under samiska veckan i Umeå den 2 mars 2026, digitalt den 26 mars 2026 (anordnat tillsammans med SSR) och digitalt den 27 april 2026 (anordnat tillsammans med Sáminuorra). Synpunkter har också inhämtats från företrädare för koncessionsrenskötseln och minoriteten tornedalingar, kväner och lantalaiset vid ett digitalt dialogmöte den 18 maj 2026 med Koncessionssamebyarnas intresseförening och Svenska Tornedalingars Riksförbund – Tornionlaaksolaiset (STR-T). Vid dialogkonferensen *Ságastallamat* 3, den 16–17 oktober 2026 i Härnösand, presenterades ett förslag till tillämpningsbestämmelser om förvaltning av prästlönefastigheter inom renskötselområdet. Under dialogmötet fördes även flera gruppsamtal om förslaget till bestämmelser. Synpunkter och medskick från dialogmötena har beaktats under beredningen.

Härutöver har kunskap inhämtats genom insamlande av material, intervjuer och möten med sakkunniga för att inhämta kunskap i specifika frågeställningar med fokus på lagstiftning, renskötselns förutsättningar, ekologi och FSC:s skogsbruksstandard.

Efter dialog med det samiska språkvårdsorganet Sámi Giellagáldu har även språkvårdsorganet påbörjat ett arbete med att normera en översättning av *free*, *prior and informed consent* till samiska språk.

2 Allmän bakgrund

Kyrkostyrelsen uttryckte i skrivelsen KsSkr 2025:6 *Hållbarhet i Svenska kyrkans skogsbruk* med förslag till kyrkoordningsändringar till kyrkomötet 2025, en avsikt att ta fram tillämpningsbestämmelser om den samplanering eller det samråd som behöver ske mellan stiften och samebyarna för att leva upp till urfolksrättens princip om fritt och informerat förhandssamtycke. I skrivelsen betonade kyrkostyrelsen att urfolksrättens principer bör få genomslag i Svenska kyrkans markförvaltning.[1] Tillämpning av fritt och informerat förhandssamtycke är centralt för markanvändning inom ett urfolks traditionella marker. Frågan knyter även an till Svenska kyrkans ursäkt till det samiska folket. Inom ursäktsarbetet är utveckling av långsiktigt hållbara former för samiskt inflytande samt för att beakta urfolksrättens principer i Svenska kyrkans markförvaltning och skogsbruk centrala frågor. Detta i ljuset av att försoningsarbetet till stor del fokuserar på att omförhandla maktrelationer och att aktivt verka för upprättelse för kyrkans tidigare övergrepp och kränkningar.

Kyrkostyrelsen angav även i sin skrivelse att Svenska kyrkans markförvaltning behöver leva upp till intentionerna om fritt och informerat förhandssamtycke, såsom principen tolkas i internationell rätt.[2]

Detta sker drygt tio år efter att det inkom en motion (M 2015:21) till kyrkomötet 2015 om att uppmana regering och riksdag att anta ILO-konvention nr 169 om urfolk och stamfolk i självstyrande länder (ILO-konvention nr 169). Kyrkolivsutskottet ansåg i sitt betänkande (Kl 2015:5) att Svenska kyrkan skulle bidra till att påskynda processen med en svensk ratificering av ILO-konvention nr 169. Utskottet konstaterade också att Svenska kyrkan är en stor markförvaltare och att hänsyn ska visas för samernas renskötselrätt inom kyrkans skogsbruk. Det uttalades även att en del i detta kunde vara att Svenska kyrkan, tillsammans med samebyarna och andra samiska organisationer, kunde utforma samråd i ILO-konventionens anda. Kyrkomötet biföll utskottets förslag att bifalla motionen.

Den centrala frågan som denna promemoria ska svara på avser vilka krav och bestämmelser som ska föreskrivas för att säkerställa att fritt och informerat förhandssamtycke tillämpas i Svenska kyrkans skogsbruk.

2.1 Urfolks och minoriteters rättigheter

I detta avsnitt redogörs för den lagstiftning, både internationell och nationell, som särskilt reglerar urfolks och nationella minoriteters rättigheter. Den del av den internationella rätten som berör urfolk kallas för urfolksrätt. Den internationella rätten riktar sig till stater och är bindande för de stater som ratificerat berörda konventioner. Ibland kan delar av en konvention ge uttryck för en sådan allmän folkrättslig princip att den får anses vara bindande även för stater som inte ratificerat konventionen. Den nationella lagstiftningen på det här området riktar sig till regering, statliga förvaltningsmyndigheter, regioner och kommuner. Detta avsnitt syftar till att belysa dels innebörden och omfattningen av urfolks och minoriteters rättigheter så som de regleras i internationell rätt, dels belysa hur dessa rättigheter har implementerats i nationell rätt.

[1] KsSkr 2025:6, *Hållbarhet i Svenska kyrkans skogsbruk,* s. 37.

[2] Ibid*,* s. 40.

2.1.1 Sedvanerättsliga principer, FN:s urfolksdeklaration och ILO-konvention nr 169 om urfolk och stamfolk i självstyrande länder

FN:s urfolksdeklaration (urfolksdeklarationen) från 2007[3] är en av de viktigaste konventioner och deklarationer som Sverige har anslutit sig till när det gäller minoriteter och urfolk.[4] Urfolksdeklarationen fastställer den starka kopplingen mellan mark som grunden för urfolks liv och kultur och den integrerade relation som finns mellan urfolkens identitet och de marker och naturresurser som urfolk är beroende av. Dessutom erkänner deklarationen uttryckligen urfolks rätt att utveckla sina egna beslutsfattande institutioner utifrån sina egna procedurer och normer. Deklarationen ger uttryck för principerna om icke-diskriminering och självbestämmande, vilket inkluderar autonomi eller självstyre i frågor som rör ett urfolks egna angelägenheter (artiklarna 2–4). I deklarationen finns också ett antal artiklar som behandlar urfolkens rätt till mark och vatten samt deras rätt att konsulteras i frågor som berör dem (artiklarna 10, 18, 19 och 26–29). Där föreskrivs bland annat att stater ska rådfråga och samarbeta i god anda med berörda urfolk genom deras egna representativa institutioner för att få deras fria och informerade samtycke innan staterna antar och genomför lagar eller administrativa åtgärder som kan påverka urfolken.[5]

Andra FN-konventioner som berör minoriteter och urfolk är FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, FN:s internationella konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering, men även FN:s konvention om biologisk mångfald. (Se härutöver en beskrivning av Europarådets ramkonvention för skydd av nationella minoriteter i avsnitt 2.1.3.)

ILO-konvention nr 169, som behandlar urfolks rättigheter, är juridiskt bindande för de stater som ratificerat den. Konventionen är inte ratificerad av Sverige, däremot anses konventionens innehåll överensstämma med FN:s urfolksdeklaration, så att de ömsesidigt förstärker varandra. I Girjasdomen hänvisade Högsta domstolen till ILO-konvention nr 169 och angav att artikel 8.1 i konventionen får anses ge uttryck för en allmän folkrättslig princip. Det innebar i målet i fråga att domstolen ansåg att det vid tillämpningen av nationell lagstiftning ska tas vederbörlig hänsyn till urfolkets sedvänjor och sedvanerätt, även fast Sverige inte ratificerat konventionen.[6] En internationell överenskommelse – även kallade konventioner, traktat eller fördrag – kan alltså få betydelse för en stat trots att staten inte har tillträtt den eller trots att överenskommelsen inte har trätt i kraft. Överenskommelsen fungerar då som bevis eller markör för en sedvanerättslig utveckling. En bestämmelse i en överenskommelse kan också ses som en precisering av en sedvanerättslig princip som stater blir bundna av.[7]

Det kan nämnas att dessa internationella åtaganden som följer av urfolksrätten i första hand innebär ett ansvar för *stater* i förhållande till enskilda eller en folkgrupp.

---

[3] United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, antagen den 13 september 2007 (A/RES/61/295).

[4] FN:s urfolksdeklaration antogs som en resolution genom omröstning i generalförsamlingen. Den utgör alltså en politisk viljeyttring. Som sådan är den därmed inte bindande för FN:s medlemsstater, men den är vägledande. En resolution som ges benämningen ”deklaration” indikerar mellanstatliga normer av viss upphöjd betydelse. I vissa delar kan deklarationen anses ge uttryck för en allt vanligare politisk och folkrättslig syn på urfolksfrågor, och därför ge vägledning i fråga om vad som är gällande sedvanerättsliga principer.

[5] Se vidare i SOU 2023:46, *Jakt och fiske i renbetesland*, delbetänkande av Renmarkskommittén, s. 285ff.

[6] NJA 2020 s. 3 punkt 130.

[7] SOU 2023:46, *Jakt och fiske i renbetesland*, delbetänkande av Renmarkskommittén, s. 275.

Urfolksrätten består alltså både av regler från internationella överenskommelser och av sedvanerättsliga principer. Sedvanerättsliga principer som är särskilt betydelsefulla för urfolk har ofta ett samband med rättigheter till land och vatten. Principerna framgår dock även av flera av konventionerna ovan.

Fritt och informerat förhandssamtycke

Fritt och informerat förhandssamtycke är ett begrepp som kan användas i olika betydelser. Ibland menas själva principen eller rättigheten för urfolk att ge, eller inte ge, sitt samtycke. Ibland avses hela den process som samtycket är en del av men som också rymmer de olika förutsättningar som behöver finnas på plats för att ett lämnande av samtycke ska vara möjligt.

Fritt och informerat förhandssamtycke har stöd i internationella mänskliga rättigheter och följer av rätten till självbestämmande, men även att urfolk fritt får bestämma sin politiska ställning och fritt fullfölja sin ekonomiska, sociala och kulturella utveckling, som det uttrycks i artikel 3 i urfolksdeklarationen.

Om man fokuserar på helheten av fritt och informerat förhandssamtycke har denna princip beskrivits bestå av tre delar som hänger ihop: rätten att bli konsulterad, rätten till deltagande och rätten till marker och resurser. För att principen ska anses respekterad behöver samtliga tre delar finnas med.[8]

Rätten att bli konsulterad innebär att det bör finnas en process med dialog och förhandling – ett samråd – som spänner över ett helt projekt, från planering till utförande och uppföljning. Skyldigheten att samråda med urfolk och principerna för detta har kommit till mot bakgrund av historiska mönster av påtvingade beslut och levnadsmönster som har utgjort ett allvarligt hot mot urfolks överlevnad. Deltagandet innebär en möjlighet att komma med egna initiativ, att urfolk ska kunna komma med egna förslag och även föreslå en annan modell som alternativ till den ursprungliga. Det innebär vidare att kunna påverka en beslutsprocess och inte bara ges möjlighet att delta i processen eller bli hörda.

Enligt urfolksrätten ska samråd med urfolk ske förtroendefullt, eller i god anda (på engelska *in good faith*), i syfte att uppnå en överenskommelse eller samtycke till föreslagna åtgärder.[9] Detta förhållningssätt innebär bland annat att parterna ska ha en god kommunikation så att parterna kan nå överenskommelser med full överblick över vad frågan eller beslutet handlar om. Det innebär också att urfolket ska ha möjlighet att bli hörda och få sina frågor och funderingar besvarade.[10] Begreppet förtroendefullt syftar vidare till att förhindra att den ena parten begränsar den andra partens påverkansmöjligheter. I stället ska parterna sträva efter ömsesidig förståelse och att nå en överenskommelse i samförstånd. Samrådsförfarandet behöver därför utformas så att det finns förutsättningar för att nå konsensus mellan alla berörda parter och så att urfolket ska kunna lämna sitt samtycke fritt och utan påtryckningar.[11] Innebörden av detta är att samråd med urfolk behöver ses som en process för att uppnå en överenskommelse som båda parter kan acceptera.

---

[8] Se exempelvis *Free, prior and informed consent: a human rights-based approach,* the Expert Mechanism on the Right of Indigenous Peoples, Study for the Human Rights Council, A/HRC/39/62, 10 augusti 2018, s. 5f.

[9] Jfr artikel 19 i FN:s urfolksdeklaration och artikel 6.2 i ILO-konvention nr 169 om urfolk och stamfolk i självstyrande länder.

[10] UN-REDD programme, *Guidelines on Free, Prior and Informed Consent*, 2013, s. 41.

[11] Jfr Report to the Human Rights Council, A/HRC/12/34, 15 juli 2009, punkterna 46–49, s. 16f. och SOU 2023:46, *Jakt och fiske i renbetesland*, delbetänkande av Renmarkskommittén, s. 286f.

Samråd med urfolk ska också ske så tidigt som möjligt i en beslutsprocess. Annars riskerar samrådet att bara bli ett tillfälle för urfolket att informeras om beslut som redan har fattats eller som är på väg att fattas.[12] För att uppfylla innebörden av att urfolkets samtycke ska inhämtas *på förhand*, behöver urfolket dels ges tillräckligt med tid för att kunna ta ställning till ett förslag, dels ha en faktisk möjlighet att påverka beslutet.

Fritt och informerat förhandssamtycke är en erkänd juridisk norm inom internationell rätt och kravet att tillämpa fritt och informerat förhandssamtycke erkänns uttryckligen i flera beslut från de människorättsorgan som har mandat att tolka olika internationella och regionala instrument inom urfolksrätten. De allmänna principer om mänskliga rättigheter och rättigheter som brukar nämnas som grunden för fritt och informerat förhandssamtycke är följande.

Rätt till självbestämmande

Rätten till självbestämmande innebär i korthet att ett urfolk har rätt att bestämma över sin egen framtid. Internt självbestämmande för urfolk innebär en rätt att utveckla sin kultur, sina språk, sin religion och sina näringar. Självbestämmandet kan vara territoriellt eller avse bevarandet av de autonoma funktioner som urfolket behöver för att kunna fortleva – såsom ekonomiska eller politiska institutioner – samt de tillgångar i form av naturresurser som behövs för att kunna försörja sig, eftersom urfolkens traditionella näringar oftast är knutna till land- och vattenresurser.[13]

Icke-diskriminering

Principen om icke-diskriminering anses utgöra ett viktigt skydd för dem som tillhör en minoritet, särskilt eftersom den skyddar minoriteterna i förhållande till majoritetsbefolkningen. Diskrimineringsförbudet innebär att personer som är i likadana situationer ska behandlas lika. Men det innebär också att personer som är i olika situationer ska behandlas olika, om det inte finns objektiva och rimliga skäl för något annat. Ett led i detta är att kulturella skillnader ska beaktas. Det kan alltså finnas skäl att särbehandla vissa grupper vilkas kulturella bakgrund skiljer sig från majoritetsbefolkningens. En särbehandling kan vara ett nödvändigt led i att tillse att medlemmarna i minoritetsgruppen har samma möjligheter att utöva sina rättigheter som andra. I detta ligger även att säkerställa att urfolk har faktisk möjlighet att delta i samhällslivet och att inga beslut som direkt rör deras rättigheter och intressen får fattas utan deras samtycke.[14]

Rätten till eget kulturliv

Rätten till eget kulturliv innebär att en minoritet inte får förnekas rätten att i gemenskap med andra medlemmar av sin grupp ha sitt eget kulturliv, bekänna sig till och utöva sin egen religion och använda sitt eget språk. [15] Rätten till ett eget kulturliv täcker in gruppens traditionella levnadssätt, såväl vad gäller näringsfång som religion och konstutövning. Kulturliv ska i det här sammanhanget alltså förstås i vid bemärkelse – även näringsfång och traditionella ekonomiska aktiviteter är en central del i ett urfolks kultur. Urfolkskulturer är i regel tätt sammanlänkade med användning

[12] Report to the Human Rights Council, A/HRC/12/34, 15 juli 2009, punkt 46.

[13] Bland annat artiklarna 3–4 i FN:s urfolksdeklaration. Se även SOU 2023:46, *Jakt och fiske i renbetesland*, delbetänkande av Renmarkskommittén, s. 279.

[14] Bland annat artiklarna 2 och 19 i FN:s urfolksdeklaration.

[15] Bland annat artiklarna 8–9, 11 och 13 i FN:s urfolksdeklaration.

av mark och naturresurser.[16] Rätten till egen kultur innebär en skyldighet för stater att positivt stödja minoriteters strävanden att bevara sin särart. Den omständigheten att urfolksmedlemmar har anpassat sig till samhällsutvecklingen och moderniserat sina traditionella näringar och ekonomiska aktiviteter innebär inte att dessa verksamheter inte längre täcks av skyddet för den egna kulturen. Rätten till kultur avser individer, men normen åstadkommer ett skydd för verksamheter som bedrivs i grupp; eftersom gruppen ofta är en förutsättning för urfolks och minoriteters traditionella kulturliv och näringar.[17]

Förväntan på privata aktörer

Det är staterna och dess regeringar som är ansvariga för att genomföra eller säkerställa att samråd eller konsultationer med urfolk sker, även i de fall när det är privata aktörer som ska bedriva verksamheten i fråga. Däremot har det konstaterats att det kan ligga i en privat aktörs intresse, till följd av sina policyer och andra styrdokument, att anstränga sig för att agera i enlighet med gällande internationella normer om urfolks rättigheter, däribland normerna om samråd eller konsultation. Även utan rättsligt bindande krav har privata aktörer respekterat mänskliga rättigheter till följd av en växande förväntan på att även privata aktörer ska respektera sådana normer.[18]

De senaste årens utveckling om hållbart företagande, med bland annat nya redovisnings- och rapporteringsregelverk, har inneburit utökade hållbarhetskrav på privata aktörer. Ett exempel är riktlinjer från Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) för multinationella företag med rekommendationer från stater till privata aktörer om ansvarsfullt företagande.[19] Dessa omfattar bland annat mänskliga rättigheter, miljö, arbetsvillkor och relationer till lokalsamhällen, och bygger på ett due diligence-perspektiv där privata aktörer förväntas identifiera, förebygga och hantera negativa konsekvenser i sin verksamhet och i värdekedjan. I OECD:s riktlinjer anges också att förväntningarna på att privata aktörer ska respektera mänskliga rättigheter inte blir mindre bara för att staten inte lever upp till lagstiftning eller brister i sina internationella åtaganden i fråga om mänskliga rättigheter.[20]

CSRD (Corporate Sustainability Reporting Directive) och närliggande regelverk inom EU har förstärkt denna utveckling genom att göra hållbarhetsrapportering mer omfattande och standardiserad.[21] Detta har inneburit att hänvisning till och tillämpning av internationella ramverk – däribland OECD:s riktlinjer och FN:s vägledande principer – i praktiken har blivit en etablerad del av både rapportering och bolagsstyrning. Tillsammans har dessa ramverk bidragit till att många privata aktörer idag i praktiken har en förväntan på sig att bedrivas i linje med internationella normer för mänskliga rättigheter, inklusive hänsyn till urfolk och lokalsamhällen.

---

[16] SOU 2023:46, *Jakt och fiske i renbetesland*, delbetänkande av Renmarkskommittén, s. 280.

[17] Se bland annat Committee on Economic, Social and Cultural Rights: General comment No. 21*, Right of everyone to take part in cultural life*, Forty-third session, 2–20 November 2009, E/C.12/GC/21, s. 36f., E/C.12/GC/21.

[18] *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people,* James Anaya, rapport till FN:s råd för mänskliga rättigheter, 15 juli 2009, A/HRC/12/34, p. 54-57, s. 19 f.

[19] OECD (2023) *OECD:s riktlinjer om ansvarsfullt företagande för multinationella företag.*

[20] Ibid, punkt 43, s. 35.

[21] För en bakgrund, se bland annat i SOU 2023:35 *Nya regler om hållbarhetsredovisning*, s. 167 ff. Det kan tilläggas att senare omarbetningar om förenklingar i EU:s krav om hållbarhetsrapportering bland annat har inneburit höjda trösklar i regelverken, vilket innebär att färre företag omfattas av kraven jämfört med tidigare. Se vidare i SOU 2026:27 *Lättnader i kraven på hållbarhetsrapportering,* delbetänkande av Utredningen om vissa frågor om redovisning och granskning av hållbarhetsrapporter.

Samerna som urfolk

En vanlig definition av urfolk är att de härstammar från folkgrupper som bodde i landet eller i ett geografiskt område som tillhör landet, vid tiden för erövring eller kolonisation eller fastställandet av nuvarande statsgränser. Utmärkande för ett urfolk är viljan att bevara, utveckla och överföra sin etniska identitet, kultur och sociala institutioner och brukandet av sin traditionella livsmiljö till framtida generationer.[22]

Samerna är ett folk som lever i fyra länder: Sverige, Norge, Finland och Ryssland. Samerna har flera närbesläktade språk, en rik kultur och egna sociala, kulturella, ekonomiska och politiska institutioner som särskiljer dem från majoritetsbefolkningen i de olika länderna. Sveriges riksdag erkände samerna som ett urfolk 1977. Det uttrycktes då att samerna utgör en ursprunglig befolkning, som i Sverige är lika gammal som eller äldre än landets majoritetsbefolkning, och att samerna därigenom har en särställning i förhållande till andra minoriteter och majoritetsbefolkningen.[23] Att det samiska folket har status som urfolk medför särskilda kollektiva och individuella rättigheter enligt urfolksrätten och nationell rätt. Exempel på sådana kollektiva rättigheter är framför allt rätten till mark och vatten, renskötselrätt, egendomsrätt, självbestämmande och konsultation. Dessa rättigheter säkerställer att det samiska folket kan fortsätta utöva och utveckla sin kultur och sina språk, sedvänjor och traditionella näringar.[24] Samerna är det enda urfolket i Europa.

2.1.2 Nationell reglering om konsultation med det samiska folket

Lagen (2022:66) om konsultation i frågor som rör det samiska folket (konsultationslagen) antogs 2022 och utgör en ny typ av lagstiftning utan tidigare förebild i svensk rätt. Konsultationslagen avser att avspegla Sveriges åtaganden enligt internationell rätt och urfolksrätten. Lagen utgår från samernas ställning som urfolk och syftet med konsultation är att främja det samiska folkets inflytande över sina angelägenheter. Lagen innehåller bestämmelser om att regering, statliga förvaltningsmyndigheter, regioner och kommuner – inom lagens tillämpningsområde – ska konsultera samiska företrädare innan beslut fattas i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna.

Konsultationer enligt lagen ska genomföras i god anda. Med god anda avses i denna lag att konsultationen ska präglas av uppriktighet och ärlighet. Detta innebär bland annat att konsultationsdeltagarna ansvarar för att skapa ett konsultationsklimat som är grundat på ömsesidig tillit och att den konsultationsskyldige, med de begränsningar som kan följa av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), ska informera om alla relevanta omständigheter som kan påverka beslutet.[25]

Enligt 8 och 9 §§ konsultationslagen ska den konsultationsskyldige i ett tidigt skede informera den samiska företrädaren om ärendet och fråga om konsultation begärs. Det ska framgå av förfrågan när den senast ska ha besvarats och tidsfristen ska

[22] Se bland annat artikel 1 ILO-konvention nr 169 om urfolk och stamfolk i självstyrande länder, SOU 1999:25, *Samerna - ett ursprungsfolk i Sverige. Frågan om Sveriges anslutning till ILO:s konvention nr 169*, s. 52 f och SOU 2026:58, *Markerna berättar och minns – konsekvenserna för samer av svensk politik*, slutrapport av Sanningskommissionen för det samiska folket, volym 1, s. 148.

[23] Se prop. 1976/77:80 *om insatser för samerna*, s. 1 och 16, KrU 1976/77:43 s. 4 och rskr 1976/77:289.

[24] 1 kap. 2 § sjätte stycket regeringsformen (1974:152). Bestämmelsen avspeglar delvis folkrättsliga principer som uttrycks i bland annat Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter - särskilt art. 5.1, FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter - särskilt art. 1.2, FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter - särskilt art. 1.2, samt FN:s deklaration om urfolks rättigheter - särskilt art. 26.

[25] Prop. 2021/22:19, *En konsultationsordning i frågor som rör det samiska folket*, s. 142 och 154.

vara skälig. Den konsultationsskyldiga bestämmer på vilket sätt en konsultation ska genomföras men ska så långt som det är möjligt och lämpligt tillgodose den samiska företrädarens önskemål om konsultationsform. Av förarbetena till lagen uttalas att det är angeläget att den samiska företrädaren har ett betydande inflytande över konsultationsformen, eftersom syftet med konsultationen är att främja det samiska folkets inflytande över sina angelägenheter. Den samiska företrädaren bör därför ha möjlighet att kunna påverka hur ett inflytande kan utövas genom att önska att konsultationen ska genomföras i en viss form. Samtidigt betonas de konsultationsskyldigas ansvar för handläggningen av ärenden enligt förvaltningslagen (2017:900). Enligt förvaltningslagen ska ärenden handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt, utan att rättssäkerheten eftersätts. Mot den bakgrunden valde man ordningen att det skulle vara den konsultationsskyldiga som får bestämma på vilket sätt en konsultations ska genomföras. Det kan innebära till exempel skriftlig handläggning eller muntlig handläggning, såväl genom video- eller telefonkonferens, som fysiskt. Regeringen har dock påpekat att den avser följa utvecklingen av tillämpningen av konsultationslagen, och om syftet inte uppnås, så kan det finnas behov av att föreslå nödvändiga ändringar i bestämmelsen som reglerar konsultationsformen.[26]

Av 9 § konsultationslagen framgår att den samiska företrädaren inför en muntlig konsultation ska ha rätt att få en skriftlig redogörelse för de frågor som ärendet rör och ges skälig tid för att hämta in de upplysningar som behövs och för att på annat sätt förbereda konsultationen. Vidare framgår av 11 § konsultationslagen att vid konsultationen ska den konsultationsskyldige och den samiska företrädaren yttra sig över varandras ståndpunkter. Konsultationen ska genomföras i god anda och fortsätta tills enighet eller samtycke uppnåtts, eller tills den konsultationsskyldige eller den samiska företrädaren förklarar att enighet eller samtycke inte kan nås i ärendet.

I konsultationslagen har ett antal avvägningar gjorts av vilka situationer som kräver konsultation med samerna innan beslut. Ett undantag gäller enligt 5 § konsultationslagen bland annat för ärenden som är brådskande och där ett dröjsmål skulle medföra risk för betydande olägenhet. I förarbetena till lagen betonas att uttrycket risk för betydande olägenhet är ett mycket högt ställt krav för att avstå konsultation i ett ärende. Det innebär att en konsultation ska underlåtas endast om ett dröjsmål till följd av att genomföra en konsultation skulle medföra mycket stora olägenheter från allmän synpunkt. Situationer som omnämns är exempelvis fjällräddning och annan samhällskritisk eller samhällsnyttig verksamhet av brådskande natur. Undantaget från konsultationsskyldigheten kan komma att bli tillämpligt vid den typ av räddningstjänstverksamhet som regleras i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, bland annat fjällräddningens verksamhet, liksom vid beslut i krissituationer exempelvis enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, polislagen (1984:387), smittskyddslagen (2004:168) eller epizootilagen (1999:657). Det bör alltså handla om ärenden där dröjsmål är förenat med särskilt stora risker.[27]

En annan situation som kan falla under det undantaget är när den lagstiftning som reglerar förfarandet i det aktuella ärendet ställer krav på handläggningstiden och dröjsmål med beslutet medför risk för betydande olägenheter. Det förhållande att det föreskrivs tidsfrister för handläggningen medför inte per automatik att ett ärende är undantaget från konsultationsskyldigheten. Det krävs även att ett dröjsmål till följd av att genomföra en konsultation skulle medföra en risk för betydande olägenheter. En myndighet kan alltså inte avstå från att konsultera samerna i ärenden som ska avgöras

[26] Prop. 2021/22:19, *En konsultationsordning i frågor som rör det samiska folket*, s. 92 ff.
[27] Ibid, s. 79.

inom en kort tid. Även om ett ärende ska avgöras inom kort tid kan det ändå finns utrymme för en enklare form av konsultation med en samisk företrädare, exempelvis genom en telefon- eller videokonferens eller skriftligen inom en mycket kort tidsfrist. Är ett ärende brådskande påverkar det bedömningen av vad som är en skälig tidsfrist för att svara samt formen för konsultation.[28]

Ett annat undantag enligt 5 § konsultationslagen gäller om den samiska företrädaren som ska konsulteras avstår från konsultation. Av förarbetena till lagen anges att det till exempel kan bli aktuellt när den berörda samiska företrädaren redan har haft möjlighet till samråd enligt speciallagstiftning på området och därför anser att en konsultation är onödig. Det kan också vara så att företrädaren inte har någon invändning mot ett föreslaget beslut. Konsultation behöver inte heller genomföras med en samisk företrädare som inte svarat på en förfrågan om konsultation inom skälig tidsfrist, eftersom det får betraktas som att den samiska företrädaren avstår från konsultation i ärendet.[29]

Av 5 § konsultationslagen framgår också ett undantag för när det är uppenbart att konsultation inte behövs eller om konsultation är uppenbart olämpligt. Uppenbarhetsrekvisitet innebär att undantaget ska tillämpas mycket restriktivt. I förarbetena till lagen framhålls att detta undantag syftar till att undvika dubbla konsultationer i samma frågor eller att konsultation behöver hållas i en fråga där det genom ett tidigare samråd konstaterats råda enighet mellan parterna. I dessa fall får det antas att samernas rätt till inflytande tillgodosetts tidigare i handläggningsprocessen och att det därmed saknas anledning att hålla en ytterligare konsultation om samma frågor. Exempelvis bör Trafikverket inte vara skyldig att konsultera samerna inför beslut om fastställande av vägplaner om konsultation hållits av väghållningsmyndigheten i samband med framtagandet av vägplanen. Det kan även anses vara uppenbart att konsultation inte behövs om ett tidigare samråd som en markägare eller den som avser att utföra eller bedriva en verksamhet har hållit med berörd sameby visar att frågan förvisso kan ha särskild betydelse för samerna men samrådet leder till enighet om vilka anpassningar som är nödvändiga. Undantaget kan också gälla när en myndighet i ett tidigt skede finner att en ansökan om en åtgärd inte kommer att beviljas och därmed inte heller kommer att påverka samernas markanvändning.[30]

Vid införandet av konsultationslagen konstaterades dels att samerna bör ha rätt att avgöra vilka ärenden som kan få särskild betydelse för dem, dels att samiska företrädare ska ha rätt att initiera konsultationer. Därför framgår av 6 § konsultationslagen en initiativrätt för samiska företrädare att begära konsultation i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna. En sådan begäran kan komma direkt på eget initiativ från den samiska företrädaren och innebär i praktiken att konsultation som huvudregel ska genomföras. I förarbetena till lagen anges att en sådan rätt kan antas ge bättre förutsättningar för att i ett tidigt skede utbyta synpunkter och bygga ömsesidig förståelse i frågor som kan få särskild betydelse för samerna.[31]

Konsultationslagen har kritiserats som otillräcklig ur såväl ett urfolksrättsligt som minoritetsrättighetsperspektiv. Kritiken omfattar dels begränsningarna i lagens tillämpningsområde, det vill säga vilka myndigheter och organ som har konsultationsplikt, dels vilka sakfrågor eller omständigheter som kan bli föremål för konsultation. Den mest betydande avgränsningen är att konsultationer inte sker i

[28] Prop. 2021/22:19*, En konsultationsordning i frågor som rör det samiska folket*, s. 79 f.
[29] Ibid, s. 80.
[30] Ibid, s. 80 f.
[31] Ibid, s. 82 ff.

majoriteten av de ärenden som rör mark- och naturresursanvändning inom renskötselområdet. Den modellen som har valts i Sverige med särskilda miljödomstolar som prövningsmyndighet i första instans, innebär att ärendena undantas från konsultationslagen som endast gäller för regering, statliga förvaltningsmyndigheter, regioner och kommuner. Domstolar är inte förvaltningsmyndigheter och omfattas därmed inte av konsultationsskyldigheten. Eftersom avgränsningen innebär att inte heller miljöprövningsdelegationen vid länsstyrelsen ska konsultera samer i sina ärenden, finns endast ett fåtal ärenden kvar som rör markfrågor, däribland inrättande av nationalparker och reservat, bergmästarens beslut om bearbetningskoncession samt kommunala planer. Eftersom lagen endast gäller förvaltningsbeslut omfattas inte heller andra typer av beslut såsom exempelvis omprövningen av tillstånd för vattenkraft, anmälnings- och underrättelseärenden enligt skogsvårdslagen (1979:429) och alla tillsynsärenden under miljöbalken (1988:808), vilka ofta kan vara av särskild betydelse för samerna. Konsultationslagen har också kritiserats för bristen på internationell kunskap om konsultationer och förståelse för att konsultationer är något som sker mellan två folk (svenskar och samer) och inte bara bör ske vid ett tillfälle, utan är något som måste fortgå över längre tid. I exempelvis Norge och Kanada har konsultationsplikten, jämfört med den svenska konsultationslagen, utvecklats mot ett ”samtyckesbaserat beslutsfattande”.[32]

I en studie som utvärderat om konsultationslagen har bidragit till att främja det samiska folkets inflytande över sina angelägenheter noterades även brister i hur lagen tillämpas av myndigheterna. I rapporten konstateras att många myndigheter inte genomför konsultationerna så som det är tänkt enligt urfolksrätten. De samiska grupperna involveras ofta för sent i processen, när det inte längre finns någon större möjlighet att påverka centrala delar av beslutet. Myndigheterna har också blandat ihop kravet på samråd enligt annan lagstiftning och konsultationer, trots att konsultationer innebär fördjupade skyldigheter jämfört med samråd. I många ärenden har dokumentationen varit bristfällig eller saknats helt. Samiska grupper har ibland inte konsulterats alls i för dem helt centrala frågor, vilket tyder på en bristande förståelse för vad som är av särskild betydelse för det samiska folket. Inte sällan har samiska företrädare behövt utbilda myndigheterna i vad lagen innebär. Samiska företrädare har därför upplevt att konsultationerna skapat en större arbetsbelastning, utan att ge ökat inflytande i enlighet med lagens intentioner. I rapporten konstateras även att konsultationerna har kunnat leda till visst inflytande, men sällan i ärendenas huvudfrågor.[33]

2.1.3 Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter

Europarådet bildades efter andra världskriget för att säkerställa respekten för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter i Europa. Inom ramen för organisationen har två konventioner utarbetats till skydd för minoriteter och deras språk. Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter (ramkonventionen) trädde i kraft den 1 februari 1998. Den europeiska stadgan om

[32] Allard, C., SvJT 2026 s 7, *Samernas rätt till inflytande i beslut – en analys av lagstiftningen och dess begränsningar*, s. 22 ff.

[33] Westeson, J., Kløcker Larsen, R., & Arancibia Holm, D. (2026). *För lite, för sent – konsultationslagens bidrag till samiskt inflytande, 2022–2024. SEI report.* Stockholm Environment Institute, s. 47.

landsdels- eller minoritetsspråk trädde i kraft den 1 mars. Båda konventionerna ratificerades av Sverige år 2000.[34]

I samband med att Sverige ratificerade ramkonventionen angavs att de nationella minoriteterna i Sverige är judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar. Det innebär att samerna i Sverige både är ett urfolk och en nationell minoritet. Ramkonventionen syftar till att skydda såväl nationella minoriteter som enskilda personer som tillhör nationella minoriteter och garanterar nationella minoriteter en rad mänskliga rättigheter och grundläggande friheter.[35] Exempelvis innehåller ramkonventionen bestämmelser om skydd från diskriminering, fientlighet och våld, mötes-, förenings-, yttrande-, tanke-, samvets- och religionsfrihet samt åsikts- och yttrandefrihet på det egna språket. Stater som ratificerat konventionen åtar sig vidare att erkänna att den som tillhör en nationell minoritet har rätt att fritt och utan ingripande använda sitt minoritetsspråk privat och offentligt, och såväl muntligt som skriftligt.[36]

Minoriteten tornedalingar, kväner och lantalaiset

I denna promemoria behandlas, utöver urfolket och den nationella minoriteten samer, också minoriteten tornedalingar, kväner och lantalaiset eftersom även den minoriteten bedriver renskötsel i Sverige inom ramen för koncessionsrenskötseln (se mer om minoriteten och koncessionsrenskötsel i avsnitt 2.2.3).

Den nationella minoriteten tornedalingar är inte en homogen grupp, lika lite som andra minoriteter eller majoriteten är det, och redan i samband med riksdagens erkännande av minoriteten blev det tydligt att benämningen tornedalingar var för snäv för att uppfattas som en gemensam benämning för hela den grupp som hade uttalad samhörighet, identitet, språk och kultur. Den tornedalska minoritetens företrädare framförde tidigt till regeringen att namnet på den erkända minoriteten behövde revideras för att inkludera hela minoriteten. Som en följd har samtal förts inom minoriteten om att hitta en gemensam benämning som kan inkludera hela den grupp som anser sig tillhöra den nationella minoriteten.[37]

Ramkonventionen undviker avsiktligt att definiera begreppet minoritet. Gränserna för identiteter är ofta flytande och Europarådet har inte velat påtvinga någon en kategorisering av grupper. Ramkonventionen utgår i stället från principen om självidentifikation (artikel 3), där det framgår att varje enskild individ själv avgör om hen anser sig tillhöra en nationell minoritet och om hen vill göra anspråk på det skydd och stöd som samhället erbjuder minoriteten.[38]

Statens sannings- och försoningskommission för tornedalingar, kväner och lantalaiset har därför ett förhållningssätt som utgår från minoritetsrättigheterna och den benämning som minoriteten använder själv, det vill säga tornedalingar, kväner och lantalaiset.[39] Det har även Svenska kyrkan valt att göra inom sitt försoningsarbete

[34] SOU 2023:68 *Som om vi aldrig funnits – exkludering och assimilering av tornedalingar, kväner och lantalaiset*, slutbetänkande av Sannings- och försoningskommissionen för tornedalingar, kväner och lantalaiset, s. 129.
[35] Ibid, s. 129.
[36] Ibid, s. 130.
[37] Ibid, s. 31.
[38] SOU 2022:32, *Då människovärdet mättes – exkludering och assimilering av tornedalingar*, kväner och lantalaiset, delbetänkande av Sannings- och försoningskommissionen för tornedalingar, kväner och lantalaiset, s. 29.
[39] Ibid, s. 29.

med minoriteten (se mer om försoningsarbetet i avsnitt 2.3.3). Den här promemorian utgår från samma begreppsanvändning.

2.1.4 Nationell reglering om nationella minoriteter och minoritetsspråk

Av 1 kap. 2 § sjätte stycket regeringsformen (1974:152) framgår att det samiska folkets och etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas. Bestämmelsen i grundlagen utgör ett så kallat målsättningsstadgande och innehåller en programförklaring för samhällsverksamhetens inriktning när det gäller stödet åt nationella minoriteter. Samerna nämns särskilt i bestämmelsen, för att markera att samerna även har en särställning som erkänt urfolk i landet.[40]

Vidare innehåller lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk (minoritetslagen) bestämmelser om bland annat nationella minoriteter, nationella minoritetsspråk, och rätten att använda minoritetsspråk hos förvaltningsmyndigheter och domstolar samt bestämmelser om förskola och äldreomsorg. Samtliga kommuner och andra myndigheter är skyldiga att informera minoriteterna om deras rättigheter. De är också skyldiga att skydda och främja minoriteternas språk och kultur. Särskilt viktigt är barns och ungas rätt att få utveckla sitt språk och sin kultur.

Dessutom är kommuner och andra myndigheter enligt 5 § minoritetslagen skyldiga att ge minoriteterna inflytande över frågor som berör dem och så långt det är möjligt samråda med minoriteterna i sådana frågor. Sådant samråd ska ske genom en strukturerad dialog i syfte att kunna beakta minoritetens synpunkter och behov i myndighetens beslutsfattande.

Det har framförts att minoritetslagen, jämfört med konsultationslagen, ställer upp mer långtgående skyldigheter för förvaltningsmyndigheter som fattar beslut i frågor som berör samer. De situationer där samer ska ges inflytande enligt minoritetslagen är fler och bredare jämfört med hur konsultationslagen är utformad. Därtill är uttrycket att samråd ska ske ”genom en strukturerad dialog” mer i enlighet med urfolksrätten, än den konsultationsform som regleras i konsultationslagen.[41] Av förarbetena till lagen framgår att samråden bör utgå från Europarådets kod för idéburna organisationers medverkan i beslutsprocesser. Koden är en guide för att involvera det civila samhället och innehåller konkreta råd och exempel. Samråd beskrivs som något som sker på olika nivåer under ett ärendes gång, eftersom olika former av inflytande är viktigt vid olika tidpunkter i beslutsprocessen. Delaktighet och inflytande för de nationella minoriteterna bör därför uppnås genom olika former av medverkande i olika skeden av en beslutsprocess. Det avgörande är att de nationella minoriteterna ges möjlighet till reellt inflytande och delaktighet, vilket är minoritetslagens syfte med samrådsförfarandet.[42]

2.2 Traditionell naturbetesbaserad renskötsel och annan markanvändning

I detta avsnitt redogörs för lagstiftningen om renskötsel och hänsyn till renskötseln i nationell rätt samt i FSC:s skogsbruksstandard (Forest Stewardship Council). Vidare

[40] Prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag*, s. 188 ff.

[41] Allard, C., SvJT 2026 s 7, *Samernas rätt till inflytande i beslut – en analys av lagstiftningen och dess begränsningar*, s. 29 f.

[42] Prop. 2017/18:199, *En stärkt minoritetspolitik*, s. 42.

beskrivs hur traditionell naturbetesbaserad renskötsel bedrivs och hur annan parallell markanvändning påverkar renskötselns förutsättningar. Detta avsnitt syftar till att dels belysa innebörden och omfattningen av gällande reglering på området, dels belysa de utmaningar som finns vid parallell markanvändning och de behov av anpassningar och särskilda åtgärder som framförts för att möjliggöra fortsatt traditionell naturbetesbaserad renskötsel.

2.2.1 En historisk tillbakablick av renskötseln i svensk rätt

Samerna har sedan urminnes tider befolkat de norra delarna av Norden, långt innan nationerna Sverige, Norge och Finland bildades. Renen har alltid varit ett viktigt inslag i samernas hushållning – först som ett bytesdjur som jagades, och så småningom som ett domesticerat tamdjur som mjölkades, bar packning, användes som dragdjur med mera. Successivt övergick samerna till att hantera renarna i renhjordar, vilket utvecklades till en mer omfattande rennomadism.[43]

Från andra hälften av 1600-talet började den svenska kronan bedriva en kolonisationspolitik i Lappland genom att uppmuntra nybyggesverksamhet i lappmarkerna. Kronans uppfattning var länge att eftersom jordbruk och renskötsel var skilda näringar kunde de utövas samtidigt på samma område. Resultatet av nybyggeskolonisationen blev så småningom konkurrens om markerna, både beträffande jakten och fisket och andra resurser. Tvister mellan samer och nybyggare hade knappt förekommit före 1700-talets mitt, men ökade i omfattning därefter. Så småningom kom de renskötande samerna att trängas bort från marker som de tidigare hade brukat ensamma. Jordbruket betraktades av myndigheterna som den viktigaste näringen. Genom avvittringen[44], som i Norrland började på 1700-talet och med vissa uppehåll pågick till 1900-talets början, skildes statens mark från enskildas. Denna process är grunden till de markägarförhållanden som i dag råder i Norrland. Avvittringen gick i praktiken ut över de samer som inte var nybyggare. Dessa kunde inte längre använda den mark som avvittrats för enskilda. I Jämtland och Härjedalen, där avvittringarna genomfördes tidigare än i Lappland, kom dessa att drabba samerna särskilt hårt. Där genomfördes avvittringarna helt utan hänsyn till de samiska betesrättigheterna.[45]

Under 1800-talets slut fanns ett flertal delvis kolliderande lagar, instruktioner och kungliga brev som reglerade de renskötande samernas rättigheter. Först 1886 kom den första renbeteslagen som syftade till att kodifiera vad som redan gällde i fråga om samiska markrättigheter. I lagen fastställdes vilka områden som samerna hade rätt att använda för sina behov, och vilka befogenheter de hade i områdena. Lagen, liksom dess efterträdare, byggde på uppfattningen att samerna inte var ägare till markerna som de använde för renbete. Nomadiserande renskötsel ansågs inte kunna grunda

---

[43] Se bland annat SOU 2005:116, *Jakt och fiske i samverkan*, slutbetänkande av Jakt- och fiskeutredningen, s. 63 och Brännström, M., *Skogsbruk och renskötsel på samma mark – en rättsvetenskaplig studie av äganderätten och renskötselrätten*, 2017, s. 88 f.

[44] Avvittringen var den process genom vilken enskildas mark skildes från statens i norra Sverige. Avvittringen inleddes i slutet av 1680-talet med syftet att göra skog tillgänglig för bergsbrukets behov. Så småningom blev syftet framför allt att skapa förutsättningar för nybyggen och en ökad jordbruksproduktion. Avvittringen innebar att norrländska hemman tilldelades avsevärda skogsmarker med äganderätt. Hur stor yta som tillkom varje hemman varierade mellan olika län och tidpunkter beroende på vilken stadga som tillämpades. När skogarnas värde steg under 1800-talet blev avvittringsmarkerna mindre till ytan. I lappmarkerna blev all marktilldelning beroende av skattläggning, och enskildas rätt att disponera skog inskränktes. Se SOU 2023:46, *Jakt och fiske i renbetesland*, delbetänkande av Renmarkskommittén, s. 457.

[45] SOU 2023:46, *Jakt och fiske i renbetesland*, delbetänkande av Renmarkskommittén, s. 151 ff.

någon sådan rätt till marken. Däremot framhöll man i lagens förarbeten att samerna varit först på markerna och därför hade bättre rätt än nybyggarna när det gällde de befogenheter som ingick i renskötselrätten. Lagen innebar samtidigt en formell förändring i samernas rättsställning då enskilda samers rätt till vissa specifika områden ersattes av en kollektiv rätt för lappbyar (senare samebyar). Den första renbeteslagen syftade bland annat till att undanröja konflikter med den bofasta befolkningen. Detta lyckades emellertid inte. Lagen revideras redan år 1898, vilket dock inte medförde någon större förändring av de renskötande samernas ställning. Detsamma kan sägas om 1928 års renbeteslag. I den sistnämnda lagen tydliggjordes att det enbart var de renskötande samerna som hade de rättigheter som ingick i renskötselrätten, till exempel rätt till jakt och fiske.[46]

Samtliga renbeteslagar byggde på tanken att det fanns ett ”lapprivilegium”, det vill säga att renskötselrätten var en förmån som staten hade beviljat samerna. Detta synsätt har även präglat rennäringslagen (1971:437), som är den lag som gäller idag. Det har dock senare framgått av omfattande rättspraxis att detta synsätt var felaktigt och att samernas renskötselrätt grundar sig på ett långvarigt brukande av marken. Det har bland annat resulterat i en ändring av rennäringslagen 1993, då det infördes ett stadgande i lagens första paragraf om att renskötselrätten grundas på urminnes hävd.[47] Det är dock viktigt att notera att lagändringen inte innebar någon omarbetning av lagstiftningen utifrån att renskötseln konstaterats vara av privaträttslig karaktär.[48] Detta innebär i praktiken att rennäringslagen har brister utifrån ett rättighetsperspektiv, då de samiska markrättigheter som slagits fast genom Högsta domstolens domar[49] inte har implementerats i lagstiftningen.

2.2.2 Renskötselrätten grundas på urminnes hävd

Rennäringslagen reglerar renskötselns bedrivande och interna organisering i Sverige. I 1 § rennäringslagen regleras renskötselrätten – den exklusiva samiska rätten att använda mark och vatten till underhåll för sig och sina renar. Det framgår av lagen att denna rätt grundas på urminnes hävd och att den tillkommer den samiska befolkningen. Urminnes hävd är ett äldre fastighetsrättsligt begrepp som numera är avskaffat. Äldre rättigheter som har tillkommit genom urminnes hävd består dock fortfarande.[50] Samernas roll i och för uppkomsten av renskötselrätten får en särskild betydelse mot bakgrund av urfolksrätten, eftersom samerna är ett urfolk. Sverige som stat har gentemot andra stater åtagit sig att skydda den samiska kulturen, där renskötseln är en central kulturbärare.[51]

Renskötselrätten kan vidare beskrivas som en bruksrätt av civilrättsligt slag. Rätten är inte ett offentligrättsligt grundat privilegium. Rätten gäller under obegränsad tid och oberoende av avtal. Den avser en extensiv markanvändning på mycket stora områden, men utesluter inte att någon annan, genom exempelvis nyttjanderätt eller servitut, kan ha en rätt till markanvändning på samma område. Renskötselrättens innehåll skyddas juridiskt sett – på samma sätt som exempelvis äganderätten till en

[46] SOU 2023:46, *Jakt och fiske i renbetesland*, delbetänkande av Renmarkskommittén, s. 155 ff.
[47] Ibid, s. 157 ff.
[48] Brännström, M., *Skogsbruk och renskötsel på samma mark – en rättsvetenskaplig studie av äganderätten och renskötselrätten*, 2017, s. 104.
[49] Jfr Skattefjällsdomen NJA 1981 s. 1, Nordmalingsdomen NJA 2011 s. 109, och Girjasdomen NJA 2020 s. 3.
[50] Jfr Girjasdomen NJA 2020 s. 3 och SOU 2023:46, *Jakt och fiske i renbetesland*, delbetänkande av Renmarkskommittén, s. 346.
[51] SOU 2023:46, *Jakt och fiske i renbetesland*, delbetänkande av Renmarkskommittén, s. 150.

fastighet – av egendomsskyddet i regeringsformen och Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.[52]

Trots att det finns lagstiftning på området är det rättsliga förhållandet mellan fastighetsägarens rätt att bruka skogen och renskötselhavarens rätt att bedriva renskötsel på samma mark delvis oklart. Rättsvetenskaplig forskning tyder på att renskötselrätten har en starkare rätt till den fasta egendomen än vad den nuvarande lagstiftningen ger uttryck för. Det är dessutom inte helt klart hur rättigheterna förhåller sig till varandra. Exempelvis är det oklart vad det innebär att två rättighetshavare brukar samma mark och hur långt de får gå i sitt nyttjande i förhållande till varandra. Förhållandet mellan skogsbruket och renskötseln har behandlats i flera offentliga utredningar och det har konstaterats att den nuvarande lagstiftningen inte i tillräcklig utsträckning beaktar det privaträttsliga förhållandet mellan fastighetsägaren och renskötselrättshavaren. En förklaring till detta är att de rättigheter som fastighetsägaren har står i direkt strid med renskötselrättshavarens rättigheter. [53]

Uttrycket att ”använda mark och vatten till underhåll för sig och sina renar” innehåller enligt 15–20, 23 och 25 §§ rennäringslagen flera olika beståndsdelar. Renskötselrätten innebär därigenom rätt till renbete, rätt att uppföra byggnader och anläggningar som behövs i renskötseln, rätt till visst skogsfång, rätt att förflytta renar och rätt att jaga och fiska. Innehållet i bruksrätten har varierat beroende på sedvanor och över tid ändrade förhållanden och kan vara mer omfattande än vad som framgår av den skrivna lagen. Den markanvändning som har gällt av ålder – det vill säga hur markerna har brukats historiskt – kan innebära att rättigheterna är starkare på vissa marker än på andra. Detta framgår bland annat av rättspraxis.[54]

2.2.3 Renskötsel utövas inom renskötselområdet av medlem i sameby

Renskötselområdet

Renskötsel får bedrivas inom det i 3 § rennäringslagen utpekade renskötselområdet. Området utgörs av två typer av marker, dels mark där renskötsel får bedrivas året runt (som kallas åretruntmarkerna), dels mark där renskötsel får bedrivas under tiden 1 oktober till 30 april (som kallas vinterbetesmarkerna). Renskötselområdet inom Sveriges gränser sträcker sig från Treriksröset i norr till nordvästra delarna av Dalarna i söder, och från riksgränsen mot Norge i väster till Bottenviken och Bottenhavet i öster. Området uppskattas totalt sett täcka mer än halva Sveriges yta. Att det handlar om en uppskattning beror på att vinterbetesmarkernas gränser inte fullt ut är bestämda, utan beror på var renskötsel bedrivs av ålder.

Vid beskrivning av renskötselområdets omfattning behövs förståelse för flera historiska begrepp så som lappmarkerna, lappmarksgränsen, odlingsgränsen, renbetesland, skattefjällen och renbetesfjällen. Med begreppet *lappmarkerna* avsågs först områdena som delvis ligger i dagens landskap Lappland, men som också sträckte sig ner till kusten och in i vad som i dag är Finland, fram tills lappmarksgränsen fastställdes under mitten av 1700-talet. Efter att gränsen fastställts syftade begreppet lappmarkerna på områdena väster om gränsen, det vill säga motsvarande dagens

[52] Jfr Skattefjällsdomen NJA 1981 s. 1, Girjasdomen NJA 2020 s. 3 och SOU 2023:46, *Jakt och fiske i renbetesland*, delbetänkande av Renmarkskommittén, s. 265 f.

[53] Brännström, M., *Skogsbruk och renskötsel på samma mark – en rättsvetenskaplig studie av äganderätten och renskötselrätten*, 2017, s. 18 f.

[54] Jfr Girjasdomen NJA 2020 s. 3 och SOU 2023:46, *Jakt och fiske i renbetesland*, delbetänkande av Renmarkskommittén, s. 149.

landskap Lappland.[55] Med begreppet *lappmarksgränsen* avses den gräns som på 1700-talet drogs genom Västerbottens och Norrbottens län och som syftade till att stimulera kolonisationen, skapa ordning i skattesystemet och hindra att Lapplands resurser togs i anspråk av kustlandets befolkning. Lappmarksgränsen har fortfarande juridisk betydelse eftersom den utgör en del av regleringen om var renskötsel får bedrivas under olika delar av året och hur de olika delarna i renskötselrätten får bedrivas.[56] Med begreppet *odlingsgränsen* avses den gräns som under 1800-talets mitt drogs upp för nybyggesverksamheten till skydd för samernas renbetesland. Väster om gränsen skulle inga nybyggen få anläggas. Markerna där ansågs inte lämpliga för odling och skulle vara uteslutande samernas område. Gränsen beslutades slutligt år 1867. Nybyggesanläggningarna kom emellertid ändå att fortsätta ovanför gränsen.[57] Med begreppet *renbetesland* förstås sådana marker som vid avvittringen har förklarats utgöra renbetesland eller av ålder har använts som sådant land.[58] Med begreppet *skattefjällen* avses de fjällområden i Jämtland och Härjedalen som samerna vid avvittringen betalade skatt för.[59] I Jämtland och Härjedalen drogs inte någon lappmarks- eller odlingsgräns. I stället kom skattefjällen under senare hälften av 1800-talet att utvidgas genom att staten köpte in enskilda hemman som skulle användas till renbete. Med begreppet *renbetesfjällen* avses skattefjällen och utvidgningshemmanen. Renbetesfjällen utgör åretruntmarker för renskötsel i Jämtland och Härjedalen. I Dalarna utgörs renskötselns åretruntmarker av statliga marker som upplåtits för renbete genom kungliga brev under slutet av 1800-talet.[60]

Vid avgränsningen av renskötselområdet i Västerbottens och Norrbottens län används begreppen lappmarksgränsen, odlingsgränsen och renbetesland. Åretruntmarkerna i Västerbottens och Norrbottens län består enligt 3 § rennäringslagen av:

– marker ovanför odlingsgränsen, och
– marker nedanför odlingsgränsen, men ovanför lappmarksgränsen, där skogsrenskötsel bedrivs under våren, sommaren eller hösten och som antingen tillhör eller tillhörde staten vid utgången av juni 1992 (så kallad kronomark) eller som är renbetesland.

Vinterbetesmarkerna i Västerbottens och Norrbottens län består av:

– övriga delar av lappmarkerna nedanför odlingsgränsen, och
– sådana trakter utanför lappmarkerna där renskötsel av ålder bedrivs vissa tider av året.

I Härjedalen finns därutöver vinterbetesmarker som grundar sig på avtal mellan samebyar och privata markägare.[61] Sådana marker omfattas inte av rennäringslagens definition av renskötselområdet.

I Jämtlands län avgränsas åretruntmarkerna i huvudsak av renbetesfjällen och i Dalarnas län av de så kallade kungabrevsmarkerna. Åretruntmarkerna i Jämtlands och Dalarnas län består enligt 3 § rennäringslagen av:

– renbetesfjällen, och

[55] SOU 2023:46, *Jakt och fiske i renbetesland*, delbetänkande av Renmarkskommittén, s. 152.
[56] Ibid, s. 153.
[57] Ibid, s. 155.
[58] Ibid, s. 162.
[59] Ibid, s. 154.
[60] Ibid, s. 155.
[61] Ibid, s. 163.

– de områden i Jämtlands och Dalarnas län som vid utgången av juni 1992 tillhörde staten och var särskilt upplåtna för renbete.

Vinterbetesmarkerna i Jämtlands och Dalarnas län består av:

– sådana trakter utanför renbetesfjällen där renskötsel av ålder bedrivits vissa tider av året (i praktiken under vinterhalvåret).

Karta över renskötselområdet indelat i samebyar



Källa: Sametinget, illustratör Anders Sunesson

Renskötselområdets indelning i samebyar

Enligt rennäringslagen tillkommer renskötselrätten det samiska folket. Renskötsel får dock enligt 1 § rennäringslagen endast utövas av den som är medlem i en sameby. Renskötselområdet är därför enligt 6–7 §§ rennäringslagen indelat i betesområden som fördelats mellan landets 51 samebyar. Storleken på byarnas betesområden varierar, liksom antalet renägare och yrkesverksamma renskötare i respektive sameby. Indelningen i byområden görs av Sametinget. Länsstyrelsen bestämmer det högsta antal renar som får hållas på bete inom byns betesområde. Det finns tre typer av samebyar; fjällsamebyar (33 stycken), skogssamebyar (tio stycken) och koncessionssamebyar (åtta stycken).

Regleringen av samebyarna finns i 9–14 och 35–64 §§ rennäringslagen. En sameby är en juridisk person och en ekonomisk och administrativ sammanslutning där renskötselarbetet planeras och bedrivs i samverkan inom det bestämda geografiska området. Samebyn liknar i viss mån en ekonomisk förening och har till ändamål att för medlemmarnas gemensamma bästa ordna renskötsel inom byns betesområde. Rennäringslagen innehåller relativt detaljerade bestämmelser om vem som får vara medlem i en sameby samt om samebyns närmare uppgifter, organisation och förvaltning. Medlem i en sameby kan den vara som deltar eller har deltagit i renskötsel inom byn samt vissa närstående, nämligen den som är make eller hemmavarande barn till medlem eller som är efterlevande make eller underårigt barn till avliden sådan medlem. En sameby kan som medlem anta också en annan same, om denne avser att med egna renar driva renskötsel inom byns betesområde. Det är dock endast samer som har renskötselrätt. Annan än same, som är eller varit gift med renskötande same, kan visserligen vara medlem i samebyn och delaktig i renskötseln men saknar då egen renskötselrätt.

Samebyn företräds av en styrelse som leder renskötseln i byn och som företräder medlemmarna utåt i frågor som rör renskötselrätten. Styrelsen ska bland annat tillse att medlemmarnas gemensamma intressen tillvaratas utan att någon medlem missgynnas. Styrelsen utses av bystämman och består av en ordförande och ytterligare en eller flera ledamöter. Som styrelsens beslut gäller den mening som fler än hälften av de närvarande röstar för. Vid lika röstetal gäller den mening som stöds av ordföranden. Byns kostnader för renskötseln fördelas mellan byns renskötande medlemmar utifrån deras reninnehav. En samebymedlem kan överklaga bystämmans beslut och vissa styrelsebeslut till Sametinget.

Koncessionsrenskötsel – en särskild form av renskötsel

Renskötsel som bedrivs inom koncessionssamebyar utgör en särskild form av renskötsel. Koncessionsrenskötsel innebär att en same kan få tillstånd (koncession) att bedriva renskötsel i Norrbottens län nedanför lappmarksgränsen inom ett område (koncessionsområdet) där renskötsel av hävd förekommer året runt. Koncessionsrenskötseln skiljer sig från annan renskötsel i Sverige även genom att koncessionssamebyarna har åretruntmarker utanför lappmarkerna och att renarna inte bara ägs av renskötande samer utan även av andra ortsbor som får ha så kallade skötesrenar.

Det är inom ramen för koncessionsrenskötslen som minoriteten tornedalingar, kväner och lantalaiset har tillgång till rennäringen genom att de upplåter renskötseln

av sina skötesrenar till en same som har fått tillstånd att driva renskötsel i området.[62] Enligt historiska källor har minoriteten levt längs hela Torne Älv och kringområdet långt innan industrialiseringen, som inleddes i slutet av 1800-talet, och som förändrade förutsättningarna för minoritetens traditionella näringar.[63] Renskötseln har utgjort en integrerad del av minoritetens traditionella näringar, kultur och samhällsliv och har bedrivits parallellt med jordbruk, jakt, fiske och skogsbruk. För många inom minoriteten utgör ägandet av skötesrenar och deltagandet i koncessionsrenskötseln en central del av den kulturella identiteten. Renen har historiskt haft stor betydelse för minoriteten och renskötseln har därigenom varit, och är fortfarande, en viktig del av deras vardag. Minoritetens möjlighet att äga renar och att ägna sig åt skötsel av renar har dock länge varit, och är fortfarande, begränsad.[64]

Reglerna om koncessionsrenskötsel infördes genom 1928 års renbeteslag för att lösa en gammal stridsfråga. Under de äldre renbeteslagarnas giltighetstid var renskötseln sommartid inte tillåten inom det område där tillstånd nu kan meddelas, mellan Kalix och Torne älvdalar. Trots det hölls ett icke obetydligt antal renar året runt nedanför lappmarksgränsen i Norrbottens län. De tillhörde till övervägande del bofasta personer som inte ansågs vara samer. I sammanhanget är det viktigt att notera att området nedanför lappmarksgränsen sammanfaller med minoriteten tornedalingar, kväner och lantalaisets traditionella bosättningsområde. För att göra allvar av förbudet mot att låta renar, som inte omfattades av renbeteslagen, beta på så kallad främmande mark skärptes bestämmelserna i 1917 års lag. Syftet var att få bort de renar som året om hölls nedanför lappmarksgränsen. Bestämmelserna kom dock inte att tillämpas i praktiken, och sedvanan att även sommartid hålla renar i vissa socknar utanför lappmarkerna gick inte att få bort. Lagstiftaren valde då att i 1928 års renbeteslag avskaffa gällande förbud mot sådan renskötsel och i stället anvisa lagliga former för näringens bedrivande. Med andra ord lagreglerades den långvariga praxis, som hade funnits långt innan 1886 års renbeteslag, att hålla renar året runt nedanför lappmarksgränsen.[65]

Koncessionsrenskötsel regleras idag av rennäringslagen och bedrivs i den östligaste delen av Norrbottens län nedanför lappmarksgränsen längs Torne och Kalix älvdalar. Koncessionsområdet omfattar Pajala, Överkalix, Övertorneå, Haparanda och Kalix kommuner.[66] Enligt 85 § rennäringslagen får tillstånd lämnas endast om fortsatt renskötsel inom området är till övervägande nytta för orten och endast om den som söker koncession kan antas komma att driva renskötseln på ett ändamålsenligt sätt. Tillstånd meddelas för viss tid, om högst tio år. Koncessionshavaren får bedriva renskötsel både med egna renar och med skötesrenar som tillhör

> 1. den som äger eller brukar en jordbruksfastighet, som helt eller delvis är belägen inom den del av länet där koncessionsrenskötsel får bedrivas, om ägaren eller brukaren är bosatt på fastigheten eller inom området,
> 2. den som tidigare har haft koncession inom området, om denne är bosatt inom den del av länet där koncessionsrenskötsel får bedrivas och inte har övergått till annat huvudsakligt förvärvsarbete,

[62] SOU 2023:68 *Som om vi aldrig funnits – exkludering och assimilering av tornedalingar, kväner och lantalaiset*, slutbetänkande av Sannings- och försoningskommissionen för tornedalingar, kväner och lantalaiset, s. 399 f.
[63] Ibid, s. 381.
[64] Ibid, s. 398 f.
[65] Ibid, s. 403 f.
[66] Ibid, s. 403 f.

3. efterlevande make eller efterlevande underårigt barn till koncessionshavare eller till sådan under 2 angiven tidigare koncessionshavare som vid tidpunkten för dödsfallet ägde skötesrenar, om den efterlevande är bosatt inom den del av länet där koncessionsrenskötsel får bedrivas.

Tillståndet kan enligt 88 § rennäringslagen innefatta en befogenhet att för renskötseln anlägga stängsel, uppföra byggnader och ta virke i koncessionsområdet. Några befogenheter till markanvändning i övrigt finns inte.

Renskötseln i koncessionsområdet bedrivs inom samebyar. Medlemmar i samebyn består av dels koncessionshavarna, dels skötesrenägarna. Enligt 86 § rennäringslagen har koncessionshavarna en röst för varje påbörjat tjugotal renar, medan skötesrenägarna har en röst var oavsett reninnehav. Vidare får skötesrenägare enligt 88 § rennäringslagen ha högst 30 renar per hushåll. Antalet skötesrenar har begränsats för att ge utrymme för koncessionshavarna att utöka sitt renantal, eftersom de ska kunna försörja sig på renskötseln i kombination med avgifterna för skötesrenarna. Det finns med andra ord en strukturell obalans som gör att skötesrenägarna har betydligt mindre inflytande och begränsade möjlighet att ha renar.

De tillämpningsbestämmelser som den här promemorian avser omfattar renskötsel som bedrivs inom såväl fjällsamebyar och skogssamebyar som koncessionssamebyar.

2.2.4 Traditionell naturbetesbaserad renskötsel

Renen har funnits i Sverige sedan istiden. Vildrenen dog ut under 1800-talet. Den renstam som finns i Sverige i dag är domesticerad, men dess ursprungliga livsmönster består. År 2009 uppgick den svenska renstammen till omkring 200 000 djur. Antalet varierar cykliskt, beroende av bland annat yttre omständigheter som tillgången på lavar, förhållandena vid kalvningen och rovdjursstammarnas storlek.

Skogsrenskötsel utnyttjar olika vegetationstyper i barrskogen året om, medan fjällrenskötsel bedrivs på betesområden i barrskogen under vintern och i fjällen under sommaren.

Fram till mitten av 1900-talet följde renskötarna hjorden till fots eller vintertid på skidor. Till sin hjälp hade de hundar. Numera sker förflyttningarna ofta med hjälp av snöskoter, terrängmotorcykel och i vissa fall helikopter. Även annan teknik utnyttjas, till exempel GPS. Lastbilstransporter kan också förekomma på långa sträckor när hinder i terrängen gör det omöjligt för renskötare att flytta renarna till fots.

Olika faktorer styr renens vandringar, men främst är det tillgången till föda. Renen har behov av områden med olika betestyper som tillsammans ger tillgång till bete året om. Under barmarksperioden betar renarna det mesta som är grönt inom åretruntmarkerna, men när snön börjar falla söker sig renarna ned till skogslandskapet för att beta mark- och hänglavar. Under vintern kan lavarna utgöra upp till 80 procent av renarnas föda. Om inte renen kan komma åt marklaven, till exempel på grund av hård skare, så kallad flen, kan hänglav vara ett alternativ. Renen har en unik förmåga att bryta ned och tillgodogöra sig energiinnehållet i lavar. En annan faktor är honrenarnas, vajornas, instinkt att återkomma till kalvningsplatserna. Renens vandringsmönster påverkas också av människans ingrepp i terrängen, till exempel motorvägar och järnvägar.[67]

Det finns en faktor som varje år är direkt avgörande för vandringarna och det är de väderförhållanden som råder under vintern. Det kan vara fråga om sträng kyla,

[67] Se exempelvis NJA 2011 s 109 (Nordmalingsdomen) och Greenpeace Nordic och Renskog, K*ampen om renskogarna – en inblick i skogsbolagens brist på respekt för rätten till Fritt, På förhand och Informerat Samtycke,* 2025, s. 7.

kraftiga snöfall, perioder med tö som skapar skare, eller hårda vindar som under regniga och fuktiga förhållanden och låga temperaturer skapar isbark. Renarna och deras skötare kan då tvingas att söka sig till andra områden än planerat. Renarnas flyttning kräver emellertid energi och det gäller att hushålla med betet och djurens krafter. Renhjorden flyttas därför inte längre ned mot kustområdet än nödvändigt.

Vissa koncessionssamebyar bedriver en renskötsel som liknar skogsrenskötseln, med fribetande renar och årstidsbundna beten. Andra koncessionssamebyar bedriver en mer stationär renskötsel där renarna har tillgång till foder som stöd till naturbetet och återkommande vistas i hägn.

Vinterbete kan delas upp i ordinärt vinterbete och reservbete (så kallat flenbete eller bete på grund av andra extraordinära faktorer). Vid normala klimatförhållanden drar sig renarna oftast mot de ordinarie vinterbetesområdena. Under vintrar då vädret avviker från det normala går renarna till reservbetesområdena, som oftast har goda snö- och betesförhållanden.

Renlaven växer långsamt. På ett hårt betat område krävs det ett par decennier för att laven ska komma upp igen i full storlek. Även av detta skäl måste renskötarna periodvis växla betesområden.

Renskötseln grundar sig på traditionell kunskap, som byggts upp över generationer och som överförs mellan generationer i arbetet, varandet och livet med renar i landskapet. Den traditionella kunskapen hjälper renskötare att sköta renarna på bästa sätt, till exempel genom en upparbetad kunskap om var renarna kan finna bete och var de därmed stannar under rådande väderförhållanden.

2.2.5 Annan markanvändnings påverkan på renskötselns förutsättningar

Som beskrivits medför renskötselrätten en extensiv användning av mycket stora markområden under obegränsad tid för bland annat naturbete. Renskötselrätten avser dock inte bara en rätt att låta renar beta, utan omfattar även bruk av marken på sätt som har samband med skötsel av renar och för vad som krävs för renskötares livsuppehälle på markerna.

Renskötseln, och förutsättningarna för denna, påverkas av en rad olika yttre faktorer (som beskrivits i avsnitt 2.2.4). Renskötseln är inte statisk, utan förändras i takt med tiden. Liksom annan näring och annan kulturutövning påverkas renskötseln av samhällsutvecklingen i stort, liksom av teknikanvändning och motorisering.

Samtidigt är betesmarkerna påverkade av konkurrerande anspråk på mark och naturresurser. Konkurrerande markanvändning härrör bland annat från skogsbruk, gruvverksamhet, industrianläggningar, energiproduktion, infrastruktur samt rekreation och friluftsliv. Renskötseln är beroende av stora markområden som nyttjas under olika delar av året. Det behöver finnas flyttvägar och korridorer i landskapet för att renarna ska kunna röra sig mellan dessa områden. När konkurrerande markanvändning fragmenterar betet skapar det barriärer mellan betesområden. Det medför att renarnas naturliga bete störs, vilket försämrar deras kondition och därmed påverkar produktiviteten i renskötseln.[68]

Renskötseln påverkas även av rovdjur som kan döda eller skrämma renar och av klimatförändringar. Förändringarna i klimatet leder bland annat till försämrade vinterbetesförhållanden, brist på svalkande snöfläckar sommartid och osäkra isförhållanden vid renflyttning. Konkurrerande markanvändning kan försvåra för renskötseln att nyttja alternativa betesmarker och därmed anpassa sig till de pågående

[68] SOU 2023:46, *Jakt och fiske i renbetesland*, delbetänkande av Renmarkskommittén, s. 171 med hänvisningar vidare däri.

klimatförändringarna. Större förändringar i växtligheten (artsammansättning och naturtyp) kan på längre sikt påverka rennäringens förutsättningar.

Vid bedömningen av hur renskötseln sammantaget påverkas av yttre faktorer används ofta begreppet kumulativ påverkan. Med det menas att konkurrerande markanvändning och övriga faktorer förstärker varandra så att den totala påverkan blir kraftigare än den sammanlagda effekten av de olika påverkansfaktorerna var för sig.

Skogsbrukets särskilda påverkan på renskötselns förutsättningar[69]

På 55 procent av Sveriges landareal överlappar rättigheten att bedriva skogsbruk med stöd av äganderätten och den samiska rättigheten att bedriva renskötsel med stöd av renskötselrätten varandra. I en artikel om skogspolitikens konsekvenser för den samiska renskötseln i forskningsantologin från Sanningskommissionen för det samiska folket anges att skogen i skogspolitiken beskrivs som en ekonomisk resurs. Samtidigt förväntas skogen erbjuda förutsättningar för skogens alla arter, sociala värden samt ge förutsättningar för samerna att bedriva traditionell naturbetesbaserad renskötsel. Vidare framgår att staten sedan 1950-talet har fört en skogspolitik med tydliga virkesproduktionsmål.[70]

På 1950-talet när det moderna skogsbruket infördes blev skogspolitiken inriktad på produktion och skogsodling. Skogarna i renskötselområdet dominerades då av glesa skogar som var äldre än 80 år. På dessa marker var strategin att kalavverka glesa bestånd och återplantera tätare skogar med ”bättre träd.” Skogsbruksmetoderna förändrades från tidigare selektiv avverkning till dagens moderna beståndsinriktade trakthyggesbruk med intensiva föryngringsmetoder. Det innebar intensiv markberedning som harvning och plöjning, plantering, gödsling, dikning, och även plantering av den nordamerikanska tallarten *Pinus contorta*, ofta kallad contorta eller contortatall.[71] Resultatet blev tätare, likåldriga och monokulturella skogar där majoriteten av skogarna i dag är yngre än 80 år. Trots att majoriteten av skogarna i dag är yngre och träden klenare, har förtätningen av skogarna lett till att den totala skogsvolymen ökat med 60 procent sedan 1950-talet. Stora delar av skogslandskapet inom renskötselområdet har omformats både genom de faktiska avverkningsnivåerna och den enhetliga avverkningen av stora områden, samtidigt som ett omfattande nätverk av skogsbilvägar byggts. Den sammantagna effekten av ett förändrat skogsbruk har lett till att de tidigare sammanhållna renbetesskogarna, med god tillgång på både marklav, hänglav och annan viktig föda, successivt blivit uppdelade. Bristen på vinterbete gör markerna svåra att använda för renskötseln.[72]

Studier av hur skogslandskapet i renskötselområdet har förändrats visar att 71 procent av skogsarealen ”med lavtyp” (det vill säga där över 50 procent av marken är täckt av marklav) försvann mellan 1955 och 2013. Sådana marker utgör den viktigaste skogstypen för renskötseln vintertid. Samtidigt har arealen contortaskog ökat. Nästan all sådan skog finns inom renskötselområdet och har ofta planterats på tidigare lavrika marker. Jämfört med den inhemska tallen skuggar contortatallen mer och ger mer näring till markvegetationen. Detta missgynnar marklaven till förmån för

---

[69] Jfr. för en översiktlig kunskapssammanställning om skogsbruk och renskötsel broschyren *Skog och Ren* från 2014, tillgänglig på https://www.skogsstyrelsen.se/globalassets/mer-om-skog/rennaring/skog-och-ren-2014.pdf (hämtad 2026-06-12).

[70] SOU 2026:15, *Marken, vattnet, tankarna – Konsekvenser för samer av svensk politik*, forskningsantologi från Sanningskommissionen för det samiska folket, volym 2, Sandström, P. m.fl. *Skogspolitikens konsekvenser för den samiska renskötseln*, s. 714.

[71] Ibid, s. 719 f.

[72] Ibid, s. 719 f.

gräs och mossor. Contortaplanteringar anses allmänt som helt förlorade betesområden för renarna. Renskötarna vittnar om att planteringarna även skapar barriärer i landskapet där stamtäta, ibland krokiga, vridna och fallna träd leder till sämre framkomlighet för både renar och människor. Analys av positionsdata från renar med GPS-halsband visar också att renarna undviker contortabestånd med träd högre än tre meter.[73]

Man kan dela in skogsbrukets påverkan på renskötselns förutsättningar i skogsbruksåtgärder som påverkar marklav och de som påverkar hänglav.

Marklaven har minskat främst till följd av intensiv markberedning, gödsling och minskat ljusinsläpp i tätare skogar. Vid markberedning, rivs eller grävs marken på ett hygge upp för att gynna nya trädplantor. Samma effekt uppstår vid körskador från skogsmaskiner. Generellt undviker renar nyligen markberedda hyggen, både på grund av minskningen av lavtäcket och för att jordlukten blir dominerande och gör det svårt för renarna att lokalisera den återstående laven genom snön. Kvävegödsling av skogsmark sker vanligtvis cirka tio år före slutavverkning. Historiskt har det använts mer frekvent, men anses numera inte lönsamt på de magraste markerna. Renar undviker gödslade områden den första vintern efter gödsling. Gödsling gynnar i stället många av de växter som konkurrerar med marklavar. Marklavar är beroende av ljusinsläpp och påverkas negativt av ett högt antal plantor per hektar, när plantorna börjar komma upp i höjd. Öppna skogar med gläntor och variation både i träddiameter och ålder gynnar marklaven. En förutsättning för att marklavarna inte ska konkurreras ut av annan växtlighet är att skogsbestånden hålls glesa under hela omloppstiden genom röjning och gallring, vilket inte alltid är fallet.[74]

Förekomsten av hänglav beror främst på skogens åldersstruktur, men också på skogsbeståndens storlek. Kalhyggesbruket har resulterat i att arealen av hänglavsskogar har minskat drastiskt. Eftersom spridningsförmågan hos hänglavar är begränsad skulle selektiv avverkning av sammanhängande skogsbestånd underlätta spridningen av hänglavar. Den skulle också gynnas av en ökning av andelen lämnade ”evighetsträd” (solitärer) som aldrig avverkas. Om det finns spridningskällor inom en 200 meters radie kan hänglav börja återetableras i planterade eller självföryngrade bestånd cirka 60 år efter slutavverkning. Om dessa spridningskällor i stället avverkas får hänglaven svårt att återetablera sig. Renskötare vittnar om att det tar cirka 120 år för hänglaven att växa till sig så pass mycket att den kan utgöra en betesresurs för renen.[75]

Den drastiska minskningen av marker rika på häng- och marklav har kraftigt försvårat möjligheten att bedriva en traditionell naturbetesbaserad renskötsel. Det bidrar till en enorm stress för renskötaren, vars uppgift är att ombesörja att renen ständigt hittar föda. Uppdelningen av skogslandskapet och bristen på sammanhållna,

---

[73] SOU 2026:15, *Marken, vattnet, tankarna – Konsekvenser för samer av svensk politik*, forskningsantologi från Sanningskommissionen för det samiska folket, volym 2, Sandström, P. m.fl. *Skogspolitikens konsekvenser för den samiska renskötseln*, s. 722 f.

[74] SOU 2026:15, *Marken, vattnet, tankarna – Konsekvenser för samer av svensk politik*, forskningsantologi från Sanningskommissionen för det samiska folket, volym 2, Sandström, P. m.fl. *Skogspolitikens konsekvenser för den samiska renskötseln*, s. 724 f. och Horstkotte, T., Djupström, L., *Rennäring och skogsnäring i Sverige – delad kunskap för delad markanvändning.* Future Forests Rapportserie 2021:2. Sveriges lantbruksuniversitet, Umeå, 2020, s. 10 och 12.

[75] SOU 2026:15, *Marken, vattnet, tankarna – Konsekvenser för samer av svensk politik*, forskningsantologi från Sanningskommissionen för det samiska folket, volym 2, Sandström, P. m.fl. *Skogspolitikens konsekvenser för den samiska renskötseln*, s. 726 och Horstkotte, T., Djupström, L., *Rennäring och skogsnäring i Sverige – delad kunskap för delad markanvändning.* Future Forests Rapportserie 2021:2. Sveriges lantbruksuniversitet, Umeå, 2020, s. 11.

kvalitativa vinterbetesmarker har inneburit att renarna tvingas beta i större grupper över mer vidsträckta betesområden. Denna ofrivilliga anpassning till en renskötsel med renarna utspridda över stora områden minskar renskötarnas flexibilitet och anpassningsförmåga till svåra väderförhållanden. Det ökar även risken för oönskade sammanblandningar av olika renhjordar och risken för konflikter internt och mellan samebyar. Stora utspridda vintergrupper försvårar bevakningen av renarna. Det bidrar till högre risk för att renar blir påkörda av tåg och vägtrafik och försvårar möjligheten att avvärja rovdjursangrepp. Problemen påverkar renens betesro negativt och försämrar dess kondition och möjligheten för vajan att föda fram en livskraftig kalv.[76]

2.2.6 Reglering av hänsyn, samråd och samplanering med samebyar vid skogsbruk

Både skogsbruket och renskötseln bedrivs med stöd av rättigheter till fast egendom. Om rennäringslagen är den svenska speciallag som reglerar renskötselns bedrivande och interna organisering i Sverige (se avsnitten 2.2.2 och 2.2.3), innehåller skogsvårdslagen krav på hänsyn till renskötseln. I Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd[77] till skogsvårdslagen (SKSFS 2011:7) finns vidare vissa bestämmelser om hänsyn till rennäringen och samråd med samebyar, men även om angränsande frågor så som hänsyn till naturvården, kulturmiljövården och användning av contortatall. I 3 kap. 5 § miljöbalken föreskrivs även att mark- och vattenområden som har betydelse för rennäringen så långt som möjligt ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra dess bedrivande. Det är Sametinget som är ansvarig myndighet för att peka ut de områden som är av riksintresse för rennäringen och som ska skyddas mot sådana åtgärder.

Det finns även angränsande lagar, så som minoritetslagen och konsultationslagen, som inte har direkt betydelse för Svenska kyrkan i sin markförvaltning inom renskötselområdet, men som reglerar närliggande frågor. Det kan också noteras att internationella konventioner kan innehålla regleringar som går utöver nationella lagar, men som inte är införlivade i svensk rätt.

Skogsvårdslagen

Skogsvårdslagen reglerar brukandet av skogen. Lagen anger som ett uttryck för skogspolitiken i 1 §, att skogen är en nationell tillgång och en förnybar resurs som ska skötas så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls. Det anges vidare att vid skötseln ska hänsyn tas även till andra allmänna intressen. Rennäringen är ett av dessa. Skogsvårdslagen innehåller regler som beskriver hur den som bedriver skogsbruk ska ta hänsyn till renskötseln, bland annat genom samråd med samebyar. Av lagens förarbeten framgår att syftet med bestämmelserna är att skogsbruket ska respektera renskötselrätten. Det har dock framförts att lagtexten inte speglar det skydd renskötseln åtnjuter med hänsyn till

[76] SOU 2026:15, *Marken, vattnet, tankarna – Konsekvenser för samer av svensk politik*, forskningsantologi från Sanningskommissionen för det samiska folket, volym 2, Sandström, P. m.fl. *Skogspolitikens konsekvenser för den samiska renskötseln*, s. 726 f. och SOU 2026:58, *Markerna berättar och minns – Konsekvenser för samer av svensk politik*, Slutrapport av Sanningskommissionen för det samiska folket, volym 1, s. 541.

[77] Vad som menas med termen ”allmänt råd” framgår av 1 § författningssamlingsförordningen (1976:725). Ett allmänt råd är generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende. Allmänna råd är alltså ett råd för hur man tillämpar en lag, förordning eller myndighetsföreskrift. Syftet med allmänna råd är att de ska vara en hjälp vid tolkningen av olika rättsregler samt bidra till en enhetlig rättstillämpning.

renskötselrättens starka ställning. Den speglar inte heller att den traditionella naturbetesbaserade renskötseln, som en del av den samiska kulturen, ska främjas.[78]

Skogsvårdslagens krav, i relation till renskötseln, kan grovt delas in i två krav, dels krav på hänsyn till rennäringen, dels krav på samråd med berörd sameby.

Hänsyn till rennäringen

I skogsvårdslagen finns krav i 31 § på anpassning med hänsyn till rennäringen som gäller vid skötsel av skog inom renskötselområdet. För det första anges ett krav på sådan anpassning som är uppenbart påkallad med hänsyn till rennäringen. Det gäller uttryckligen i fråga om hyggens storlek och utläggning, beståndsanläggning, kvarlämnande av trädsamlingar och skogsbilvägars sträckning. För det andra anges att vid planering och genomförande av åtgärder ska eftersträvas att berörd sameby har årlig tillgång till sammanhängande betesområden och till vegetation som behövs inom områden för samling, flyttning och rastning av renarna. Den här hänsynsbestämmelsen avser hela renskötselområdet, alltså både inom åretruntmarkerna och vinterbetesmarkerna.

Vidare gäller enligt 13 b § skogsvårdslagen att avverkning inom renskötselns åretruntmarker inte får ske om avverkningen antingen medför ett sådant väsentligt bortfall av renbete att möjligheterna att hålla tillåtet renantal påverkas, eller om den omöjliggör sedvanlig samling och flyttning av renhjord. Detta ger uttryck för ett förbud mot avverkningar som kan rubba de grundläggande förutsättningarna för fortsatt renskötsel i den berörda samebyn. Det handlar främst om att begränsa större avverkningar, både tidsmässigt och geografiskt. Det tillåtna renantalet för varje sameby fastställs av länsstyrelsen, enligt 15 § andra stycket rennäringslagen. Det kan dock noteras att Skogsstyrelsen endast en gång har fattat beslut om att förbjuda en avverkning med stöd av den bestämmelsen.[79] Bestämmelsen har kritiserats, bland annat för att det inte är förutsebart att koppla kraven till påverkan på något så komplext som renantal, men även för att bestämmelsen inte ger utrymme för avvägningar i det enskilda fallet.[80]

Rennäringslagensuppdelning av renskötselområdet i åretruntmarker och vinterbetesmarker har sin utgångspunkt i renskötselns bedrivande. Skogsvårdslagen har, i relation till renskötsel, i stället en geografisk gränsdragning med utgångspunkt i vegetationen, eller naturvärdena. Skogsvårdslagens gräns är administrativt fastställd och sammanfaller inte med den så kallade odlingsgränsen. Enligt skogsvårdslagen ser bestämmelserna olika ut beroende på om avverkning planeras i så kallad fjällnära skog eller utanför det som omfattas av fjällnära skog. Inom fjällnära skog krävs det tillstånd för att avverka skog, vilket innebär att prövningsnivån är högre, Detta signalerar ett förhöjt krav på utredning för att säkerställa lämpliga villkor och förutsättningar för när avverkning i fjällnära skog bedöms tillåten. Tillståndsplikten i fjällnära skog motiveras av naturvårdens, kulturmiljövårdens och rennäringens intressen och syftet är att dessa intressen ska ges större tyngd i det fjällnära området än i övriga delar av landet.[81] Gränsdragningen för vad som utgör fjällnära framgår av förordning (1991:3)

---

[78] SOU 2026:15, *Marken, vattnet, tankarna – Konsekvenser för samer av svensk politik*, forskningsantologi från Sanningskommissionen för det samiska folket, volym 2, Sandström, P. m.fl. *Skogspolitikens konsekvenser för den samiska renskötseln*, s. 715.

[79] Enligt uppgift från Skogsstyrelsen har det endast varit fallet i Skogsstyrelsens ärende av den 13 oktober 2025 i ärende A 21183–2025.

[80] Brännström, M., 2017, *Skogsbruk och renskötsel på samma mark – en rättsvetenskaplig studie av äganderätten och renskötselrätten*, Umeå universitet, s. 209 f.

[81] Prop. 2009/10:201, *Gränser i skog*, s. 37–39.

om gränserna för fjällnära skog. Utanför det området räcker det med en anmälan för att avverka skog, vilket innebär att prövningsnivån är lägre. Med detta sagt finns dock krav i skogsvårdslagen, i samband med avverkningar såväl utanför som inom det fjällnära området, att redovisa bland annat vad man avser att göra för att dels tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen, dels tillgodose rennäringens intressen. Dessa krav framgår av 14 § respektive 16 § skogsvårdslagen.

Krav på samråd med berörd sameby

Det är underförstått i skogsvårdslagens krav på hänsyn till rennäringen att den som planerar skogsbruksåtgärder behöver ha kännedom om renskötseln inom det aktuella området så att relevanta anpassningar vidtas utifrån vad intresset (det vill säga behoven) faktiskt består i. I linje med detta krävs enligt 20 § skogsvårdslagen samråd före avverkning inom renskötselns åretruntmarker – som innebär att berörd sameby ska ”beredas tillfälle till” samråd. Detta krav utvecklas i 4 kap. 2–4 §§ i Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 2011:7). Dokumentation om att beredning skett på korrekt sätt ska, enligt 4 kap. 4 § i föreskrifterna, bifogas avverkningsanmälan (eller ansökan om avverkningstillstånd om det rör fjällnära skog). Dock innehåller föreskrifterna även följande utveckling av samrådskravet i 4 kap. 3 §:

> För brukningsenheter med 500 hektar produktiv skogsmark eller mindre, behöver berörda samebyar inte beredas tillfälle till samråd för hyggen som är mindre än 20 hektar, i fjällnära skog 10 hektar, produktiv skogsmark inom brukningsenheten. För brukningsenheter med mer än 500 hektar produktiv skogsmark kan parterna komma överens om motsvarande lättnad.
>
> Tillfälle till samråd ska dock alltid beredas om avverkningen
>
> 1. sker för att bygga skogsbilväg, eller
> 2. berör för rennäringen särskilt viktig hänglavbärande skog, rastbete, arbetshage, flyttled, eller
> 3. om hygget ansluter till kalmark eller plantskog som sammanlagt med det planerade hygget överstiger 20 hektar, i fjällnära skog 10 hektar, inom brukningsenheten.

Föreskrifterna anger vidare i 4 kap. 4 § vad uttrycket ”beredas tillfälle till samråd” innebär. En berörd sameby ska anses ha beretts tillfälle till samråd när den mottagit uppgifter om planerad avverkning och i förekommande fall efterföljande skogsvårdsåtgärder samt en karta som visar området med de planerade åtgärderna. Samebyn ska dessutom ha fått skälig tid att ta del av och yttra sig över uppgifterna.

I Skogsstyrelsens allmänna råd till 4 kap. 4 § i Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 2011:7) anges följande preciseringar, vilka alltså ska ses som generella rekommendationer om tillämpningen och hjälp vid tolkningen.

– Med skälig tid för att ta del av och yttra sig över uppgifterna bör i normalfallet avses tre veckor.
– Ett samråd bör dokumenteras. Dokumentationen av samrådet bör bifogas ansökan om avverkningstillstånd eller anmälan om avverkning. Av sådan dokumentation bör det tydligt framgå vilket område och vilka åtgärder som tagits upp vid samrådet, vad som överenskommits om planerade anpassningar och hänsyn och vilka olika uppfattningar som kvarstår.
– Dokumentationen av samrådet bör godkännas av båda parter samt upprättas för varje avverkningsärende.
– Avser samrådet avverkning för att bygga skogsbilväg bör även planerade avverkningar och skogsvårdsåtgärder inom vägens båtnadsområde för den närmaste fem-årsperioden redovisas.

– Var och en av parterna kan kalla personal från Skogsstyrelsen till samrådet.
– För större skogsägare med årligen återkommande skogsbruksåtgärder bör samråd ske minst en gång om året.
– Förutom aktuella åtgärder bör samrådet mer översiktligt behandla planerade åtgärder för de närmaste tre till fem åren.

En avverkningsanmälan är giltig i fem år från den dag den kom in till Skogsstyrelsen. Det finns inte någon föreskriven giltighetstid för samrådsunderlaget som ska ges in i samband med avverkningsanmälan, vare sig i skogsvårdslagen eller i Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 2011:7). I ett fall där frågan var uppe till prövning konstaterade dock kammarrätten att ett tillräckligt aktuellt underlag är nödvändigt för att Skogsstyrelsen ska kunna bedöma eventuella konsekvenser som den planerade avverkningen har för rennäringen. Förvaltningsrätten hade som underinstans i samma mål uttalat att det ligger i sakens natur att samrådet måste ha viss aktualitet för att vara giltigt. I annat fall riskerar det i lagen uppställda kravet på samråd att bli illusoriskt. Samrådet fyller en viktig funktion för att samebyarna ska få insyn och inflytande över planerade skogsvårdsåtgärder som kan komma att påverka rennäringen.[82]

Hänsyn till rennäringen – igen

Det finns alltså ett samrådskrav i 20 § skogsvårdslagen, som till stor del preciseras i Skogsstyrelsens föreskrifter SKSFS 2011:7. Det finns också ett krav på hänsyn till rennäringen, som framgår av 31 § skogsvårdslagen och som har beskrivits ovan. Till detta hänsynskrav har Skogsstyrelsen också utfärdat allmänna råd i Skogsstyrelsens föreskrifter SKSFS 2011:7. Dessa allmänna råd handlar om flera olika frågor med koppling till rennäringen och får bland annat betydelse för samråd.

Enligt de allmänna råden bör samråd hållas även utanför året runt-markerna, alltså inom vinterbetesmarkerna, när det gäller större skogsägare med återkommande skogsbruksåtgärder.

Därutöver innehåller de allmänna råden ett antal hänsyn och anpassningar. När det gäller föryngringsavverkning anges att koncentration av hyggen bör undvikas, för att sammanhängande betesområden årligen ska finnas tillgängliga för varje sameby. Inom flyttleder inklusive svåra passager samt rastbeten är det särskilt viktigt att hänsyn tas. Föryngringsavverkning bör utföras så att påverkan på flyttledens funktion begränsas. Detta kan, enligt de allmänna råden, till exempel innebära att trädvegetation sparas i lämplig bredd upp till 100 meter i kanten av en myr. Områden med arbetshagar och liknande anordningar, som traditionellt har utnyttjats för renskötseln, bör undantas från föryngringsavverkning till dess avtal om ersättningsanläggning träffats enligt bestämmelserna i rennäringslagen. Inom uppsamlingsområden bör föryngringsavverkning ske planmässigt så att negativ påverkan på områdenas funktion begränsas.

I områden med viktig hänglavsförekomst bör, enligt de allmänna råden, en samplanering mellan skogsbruket och rennäringen ske så att tillgången på hänglav kan utnyttjas under en längre tidsperiod. Vid föryngringsavverkning i hänglavsbärande skog bör trädsamlingar sparas inom och/eller i anslutning till hygget som spridningskällor för hänglav.

De allmänna råden innehåller även råd som gäller markberedning. Markberedning som behövs för att trygga återväxten av skog bör ske med minsta möjliga påverkan på marker med lavinslag. På marker där lavar täcker 10–25 procent av bottenskiktet bör

[82] Se Kammarrätten i Sundsvalls dom den 16 januari 2024 i mål nr 1423-23 (med underrättsdomen från Förvaltningsrätten i Umeå den 12 juni 2023 i mål nr 1898-22).

markberedning påverka högst 40 procent av markytan. På marker där lavar täcker mer än 25 procent av bottenskiktet bör markberedning påverka högst 20 procent av markytan. När markberedning utförs bör den om möjligt ske med en riktning så att framkomligheten vid flyttning och samling av renar inte försvåras.

Till sist anges gällande skogsbilvägar att skogsbrukets vägnätsplanering bör ske efter samråd med berörda samebyar för att undvika sönderstyckning av betesområden och svårigheter att hålla renarna samlade vid betet.

Särskilt gällande koncessionssamebyarna

Samrådsplikt enligt skogsvårdslagen gäller på renskötselns åretruntmarker, det vill säga för fjäll- och skogssamebyar. Eftersom området för koncessionsrenskötsel inte utgör en del av åretruntmarkerna gäller inte samrådsskyldigheten för skogsägare i ett koncessionsområde. Däremot gäller skogsvårdslagens regler om hänsyn till rennäringen vid planering och genomförande av olika skogsbruksåtgärder även i förhållande till koncessionssamebyarna.[83] Även utanför åretruntmarkerna bör dock, enligt Skogsstyrelsens allmänna råd till 31 § skogsvårdslagen i Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 2011:7), samråd hållas årligen på motsvarande sätt mellan samebyar och större skogsägare med återkommande skogsbruksåtgärder. Med begreppet sameby i det allmänna rådet till 31 § skogsvårdslagen avses alla typer av samebyar.

FSC:s skogsbruksstandard

En frivillig tredjepartscertifiering av skogsbruket

Samtliga stift är certifierade enligt FSC:s skogsbruksstandard, som är en frivillig tredjepartscertifiering av skogsbruket.[84] FSC Sverige är en ideell medlemsorganisation där medlemmarna är placerade i tre olika kammare, den sociala kammaren, miljökammaren och den ekonomiska kammaren. Vid omröstningar har kamrarna samma röststyrka, oavsett medlemsantal. Privatpersoner, ideella föreningar och företag kan bli medlemmar. Att vara medlem är inte detsamma som att vara certifierad. Stiften är representerade som medlem i den ekonomiska kammaren genom Stiftens Egendomsförvaltningars Förening (STEF). Samebyarna är representerade som medlem i den sociala kammaren genom SSR och Koncessionssamebyarnas intresseförening. FSC:s skogsbruksstandard är således framförhandlad av FSC:s medlemmar och är inte avsett att uppfattas som ett juridiskt regelverk.

Den som ansluter sig till certifieringssystemet går med på att följa certifieringsstandardens regler och godkänner att man kommer att kontrolleras genom revision som utförs av revisorer från ackrediterade certifieringsorganisationer. Standarden är inte tänkt att vara ett straffsystem utan snarare ett förbättringssystem som bygger på lärande. Utifrån den granskning som görs och de avvikelser som påtalas ska certifikatsinnehavaren (den som är certifierad och ska följa kraven) arbeta med sina rutiner, med förbättring som mål.

Standarden innehåller förhållningsregler på olika nivåer. De mer övergripande kraven, som kallas *principer* och *kriterier*, är gemensamma för FSC:s skogsbruksstandard i alla länder. Andra krav är anpassade till förhållandena i Sverige och specifika för den svenska standarden, men godkända av internationella FSC, dessa

[83] Renmarkskommitténs 2021–2024, sekretariatsunderlag PM 47 *Koncessionsrenskötseln*, s. 6, tillgängligt på Sametingets webbplats, https://sametinget.se/6695

[84] FSC-standard för skogsbruk i Sverige (SC-STD-SWE-03-2019 SW), 30 juni 2020.

kallas *indikatorer* (och är skrivna i numreringsform X.X.X). Det är indikatorerna som certifikatsinnehavaren ska följa och som de blir reviderade mot. Tanken är att genom att indikatorerna följs, uppfylls kriterierna och därmed även principerna. Det finns även *riktlinjer*. Riktlinjer är en utveckling av indikatorerna och dessa ska också följas av certifikatsinnehavaren. När det finns undantag från en indikator finns dessa i riktlinjen. I standarden finns ibland även *vägledning*, som är en rekommendation och hjälp för att förstå och nå standardens krav. I standarden skrivs detta i kursiverad och grå text. I en ordlista definieras de begrepp som används i standarden.

Genom att följa FSC:s skogsbruksstandard är tanken med certifieringen att certifikatsinnehavaren ska kunna saluföra sina produkter och tjänster som resultatet av ett miljöanpassat, socialt ansvarstagande och ekonomiskt bärkraftigt skogsbruk, kort sagt ”hållbart”.

Samplanering med samebyar

I första hand är det ”Princip 3: Urfolks rättigheter”, där samplanering med samebyar regleras, som har relevans vid stiftens markförvaltning inom renskötselområdet. Det finns dock även andra delar av standarden som också har viss relevans, såsom principerna 4, 6, 9 och 10, eftersom krav som relaterar till exempelvis naturvärden och lokalsamhällen överlappar vad som får betydelse för renskötselns bedrivande.

När planerade skötselåtgärder berör en koncessionssameby anses koncessionssamebyn i stället vara ”en berörd intressent” enligt FSC:s skogsbruksstandard ”Princip 4: Relationer på samhällsnivå”. Det ställs då i stället krav på samverkan vid skogsbruksåtgärder och att samråd ska äga rum inför skogsbruksåtgärder på särskilt viktiga platser. Hänsynstagandena grundas då på synen att koncessionsrenskötseln är en lokal ekonomi eller övrig näringsverksamhet.[85]

Samplaneringsprocessen med samebyar enligt FSC inleds med att certifikatsinnehavaren ska ta reda på var det bedrivs renskötsel inom markinnehavet och hur markerna nyttjas, i samverkan med samebyn. En process för samplanering ska erbjudas till de samebyar vars rättigheter påverkas inom de kommande 5–7 åren inom samebyn av följande planerade skötselåtgärder:

- föryngringsavverkning,
- kontinuitetsskogsbruk i området ovan naturvårdsgränsen,
- markberedningsmetod,
- val av trädslag,
- bränning,
- användning av främmande trädslag,
- gödsling, och
- anläggning av vägar.

I samplaneringsprocessen ska certifikatsinnehavaren ha ett landskapsperspektiv för att ge överblick över den sammantagna effekten av de åtgärder som föreslås. Om en föreslagen skötselåtgärd har negativ påverkan på betesförhållandena ska man gemensamt ta fram åtgärder som kan minska den negativa påverkan och möjliggöra att skötselåtgärden kan genomföras. Vanligtvis ska samplaneringsprocessen genomföras årligen, förutsatt att åtgärder planeras att genomföras. Där flera samebyar nyttjar samma område ska de bjudas in till en gemensam process. Syftet med samplaneringsprocessen är att möjliggöra både renskötsel och skogsbruk. Samplaneringsprocessen ska ge företrädare för den samiska renskötseln möjlighet att

[85] Renmarkskommitténs 2021–2024, sekretariatsunderlag PM 47 *Koncessionsrenskötseln*, s. 6f., tillgängligt på Sametingets webbplats, https://sametinget.se/6695

ge samtycke till föreslagna åtgärder. De kan välja att ge sitt samtycke till den föreslagna skötselåtgärden (med den hänsyn och de eventuella anpassningar som överenskommits vid samplaneringen), eller välja att inte ge sitt samtycke till åtgärden, för att den samiska renskötselns lagliga och hävdvunna rättigheter är hotade på ett sätt som omöjliggör renskötsel.

FSC:s skogsbruksstandard betonar att samplaneringsprocessen ska genomföras i god anda. God anda innebär enligt FSC:s skogsbruksstandard att parterna gör sitt yttersta för att komma överens, genomför förhandlingar som präglas av ärlighet och konstruktivitet, undviker omotiverade förseningar i förhandlingarna, respekterar överenskommelser och avsätter tid för att diskutera och lösa konflikter och oenighet.[86] Parterna rekommenderas att redan vid första planeringsmötet diskutera och komma överens om vad god anda innebär i det specifika fallet. Exempel på detta kan vara att det upprättas skriftliga ”spelregler” för den fortsatta samplaneringsprocessen.[87] I en utvärdering av samplanering med samebyar enligt FSC:s skogsbruksstandard betonades att tillit är en färskvara och att det är viktigt att alla som direkt eller indirekt påverkar samplaneringen agerar i god anda. Det innebär att parterna behöver visa i ord och handling på alla nivåer att det finns goda intentioner att hitta lösningar.[88]

Inbjudan till samplanering och underlag med föreslagna skötselåtgärder ska skickas till den berörda samebyn i god tid. Man ska stämma av med samebyn när på året det är lämpligt att genomföra samplaneringsprocessen. Det första mötet ska ske inom sex veckor, om certifikatsinnehavaren och samebyn inte kommer överens om annat.

Resultatet av processen ska dokumenteras, protokoll ska upprättas och justeras av båda parter.

Om parterna inte kan enas om en lösning ska man ha ett andra samplaneringsmöte och/eller fältsyn[89].

Om samebyn väljer att inte ge sitt samtycke till föreslagen skötselåtgärd (för att renskötseln omöjliggörs) finns tre alternativ. Det första alternativet är att parterna kan komma överens om att skötselåtgärden inte ska genomföras under den aktuella samplaneringsperioden, utan tidigast om fem år. Gemensamt identifierar parterna åtgärder som på sikt kan leda till förbättringar av områdets betesförhållanden och kommer överens om att dessa ska genomföras.

Det andra alternativet är att båda parter ser att renskötseln påverkas i sådan omfattning att skötselåtgärden inte kan genomföras under den aktuella samplaneringsperioden, eftersom alla möjligheter till anpassning är beaktade. Certifikatsinnehavaren kan då avstå från att utföra åtgärden på det specifika objektet och åtgärden får tas upp igen om tidigast fem år. När åtgärden tas upp igen ska man beakta rådande förhållanden och anpassningar eller andra åtgärder som utförts under tiden.

Det tredje alternativet, om parterna inte har en samsyn om ifall skötselåtgärden omöjliggör renskötseln och/eller ifall alla möjligheter till anpassning är beaktade, är att någon av parterna kan begära medling. Om parterna fortfarande efter medling inte

---

[86] Jfr. *FSC Guidelines for the Implementation of the Right to Free, Prior and Informed Consent (FPIC)*, FSC-GUI-30-003 V2.0 -EN, 9 mars 2021, s. 57 och FSC-standard för skogsbruk i Sverige, FSC-STD-SWE-03-2019 SW, 30 juni 2020, s. 80.

[87] FSC-standard för skogsbruk i Sverige, FSC-STD-SWE-03-2019 SW, 30 juni 2020, s. 23.

[88] von Essen, M., *Erfarenheter från samebyar och skogsbruk – Utvärdering av princip 3 i FSC-standarden för skogsbruk i Sverige*, 2025, s. 54 f.

[89] Ett platsbesök i skogen som syftar till att öka förståelsen för områdets betydelse för respektive part och ge möjlighet att diskutera anpassningar utifrån områdets förutsättningar.

är överens kan de begära prövning av en tvistelösningskommitté, där samebyn behöver redogöra för sina invändningar. Om tvistelösningskommittén bedömer att alla möjligheter till anpassning från båda parter är beaktade och parterna fortfarande inte kommer överens, finns två vägar framåt. Den första är att certifikatsinnehavaren kan välja att lyfta åtgärden för samplanering igen när skogstillståndet[90] förändrats ur betessynpunkt. Den andra är att certifikatsinnehavaren kan välja att genomföra åtgärden utan samebyns medgivande. Detta kräver att certifikatsinnehavaren kan visa antingen att samebyns krav på hänsyn innebär påtagliga inskränkningar på det långsiktiga brukandet, eller att samebyn generellt inte ger sitt samtycke till en viss typ av åtgärd utan att redogöra för hur skötselåtgärden omöjliggör renskötseln i området.

Skötselåtgärder får inte genomföras innan processen har genomförts. När man är överens ska åtgärderna som hanterats i samplaneringsprocessen genomföras enligt överenskommelsen. Detta ska redovisas vid nästkommande samplaneringstillfälle.

Genomförda åtgärder ska följas upp gemensamt av certifikatsinnehavaren och samebyn. Uppföljningen ska dokumenteras. Genomförd samplaneringsprocess ska följas upp och utvärderas årligen av företrädare för certifikatsinnehavaren och företrädare för renskötseln utsedda av SSR.

Om samebyn lämnar ett generellt samtycke till skötselåtgärder ska parterna ingå ett bindande avtal som reglerar:

- varaktighet av samtycket,
- förutsättningar för omförhandling,
- förnyelse och upphörande av avtalet,
- ekonomiska villkor och övriga villkor, och
- hur avtalet ska följas upp.

Övriga krav på konsultation och hänsyn

I FSC:s skogsbruksstandard anges också vilken hänsyn som ska tas, vid planering och genomförande av skötselåtgärder, i de situationer när en sameby inte medverkar i samplaneringen. Detta gäller förutsatt att certifikatsinnehavaren kan visa att man gjort tillräckliga ansträngningar för att få till en medverkan. Dessa hänsyn är att:

- ta särskild hänsyn till hänglavsrika skogar,
- lämna kantzoner längs vattendrag och myrar, och lämna trädsamlingar inom/i anslutning till avverkningstrakten för att bevara spridningskällor för hänglav på marker inom renskötselområdet,
- inte anlägga främmande trädslag inom för renskötseln ”särskilt viktiga platser”, och
- inte utföra bränning på lavmarker inom renskötselområdet.

Inför planering av markomvandling inom renskötselområdet (av naturlig skog till plantageskog eller till annat) ska certifikatsinnehavaren även konsultera berörd sameby, men det är inte närmare beskrivet vad det kravet innebär.

Certifikatsinnehavaren ska också i samverkan med samerna identifiera särskilt betydelsefulla platser för samerna, så som:

- gamla boplatser och andra samiska kulturlämningar,
- arbetshagar,

[90] Med uttrycket skogstillstånd menas vanligtvis situationen avseende virkesproduktion, skogsbalans, biologiska förhållanden, markförhållanden, klimatförhållanden och exploateringstryck inom ett (vanligen större) skogsområde. Se Skogsencyklopedin, utgiven av Sveriges Skogsvårdsförbund (numera Föreningen Skogen).

– kulturellt viktiga stigar, och
– offerplatser eller andra andliga värden.

De åtgärder som parterna är överens om avseende skydd eller hänsyn till särskilt betydelsefulla platser ska dokumenteras och genomföras i samverkan. Om företrädare för den samiska renskötseln anser att ett utpekande av en sådan plats i skrift eller på kartor skulle urholka skyddet eller förminska det andliga värdet av platsen, kan andra metoder användas. Om det pågår skogsbruksåtgärder inom tidigare oidentifierade särskilt betydelsefulla platser ska dessa avbrytas omgående, tills certifikatsinnehavaren kommit överens med företrädare för den samiska renskötseln om hur platsen kan skyddas.

Utvärdering av FSC:s skogsbruksstandard

Det har förts fram kritik från bland annat samiska företrädare om att den svenska versionen av FSC:s skogsbruksstandard inte lever upp till principen om fritt och informerat förhandssamtycke fullt ut, bland annat eftersom det i vissa situationer finns en möjlighet för certifikatsinnehavaren att gå vidare med planerade skogsbruksåtgärder även om samebyn inte har lämnat sitt samtycke till dessa.[91]

En utvärdering av Princip 3, som berör urfolks rättigheter, har genomförts under 2025. Det pågår just nu ett arbete med översyn av FSC:s skogsbruksstandard som bland annat innebär att Princip 3 ska omarbetas och omförhandlas. Detta innebär att det är oklart hur standarden, i detta avseende, kommer att se ut om ett par år när detta arbete är genomfört.

2.2.7 Ett renskötselanpassat skogsbruk

Renen har behov av områden med olika betestyper som tillsammans ger tillgång till bete året om. Det behövs därför en långsiktig, tillgänglig betesresurs oavsett väderförhållanden. Det behövs även sammanhängande betesområden och en valmöjlighet att flytta renarna till olika alternativa områden inom samebyn. En flyttled utgör inte enbart en transportsträcka mellan två punkter, utan består även av naturliga uppsamlingsområden och tillgängliga övernattnings- och korttidsbeten. Flyttlederna behöver vara funktionella under flera årstider för såväl renen som renskötare.[92]

Som beskrivits i avsnitt 2.2.5 har skogsbruket tillsammans med annan markanvändning påverkat förutsättningarna för den traditionella naturbetesbaserade renskötseln på många sätt. Det har i sin tur lett till att renarnas vinterbetesmarker minskat och fragmenterats med försämrade förutsättningar för renskötseln som följd. Huvudorsaken till att arealen marklavsrika och hänglavsrika skogar har minskat drastiskt sedan 1950-talet är ett skogsbruk som förändrat skogslandskapet till att domineras av yngre och tätare skogar. Tillräcklig hänsyn till renskötseln har saknats och forskare har pekat på att en samexistens mellan skogsbruk och renskötsel kräver anpassningar av skogsbruket.[93]

Det finns många beskrivningar av vad ett renskötselanpassat skogsbruk skulle kunna innebära. Här följer ett par exempel. I många fall krävs det dialog med

[91] Se bland annat von Essen, M., *Erfarenheter från samebyar och skogsbruk – Utvärdering av princip 3 i FSC-standarden för skogsbruk i Sverige*, 2025, s. 50, och Greenpeace Nordic och Renskog, *Kampen om renskogarna – en inblick i skogsbolagens brist på respekt för rätten till Fritt, På förhand och Informerat Samtycke*, 2025, s. 20–24.

[92] Svenska samers riksförbund, Sámiid Riikkasearvi, 2024, *SSR:s Skogspolicy.*

[93] Skogforsk, 2025, Policybrief*, Skogsbruket & renskötseln, Så kan skogsbruket och renskötseln samexistera – Tio rekommendationer från forskarna*.

företrädare för renskötseln i det aktuella området för att få information om vad som är lämpligt ur den lokala renskötselns perspektiv.

Alternativa skogsbruksmetoder och flerskiktade skogar utan hyggesfas

För att ge goda förutsättningar för renbetet behöver det finnas äldre och olikåldrig skog, både i ett bestånds- och landskapsperspektiv. I dessa skogar finns ofta tillgång till hänglavar och där finns också viktigt bete i övrigt. För skogssamebyarna är det viktigt att ha tillgång till äldre granskog eftersom renarna söker skydd mot värmen där under sommaren.

Enligt SSR:s skogspolicy bör alternativa skogsbruksmetoder, så som hyggesfria metoder och kontinuitetsskogsskötsel, användas i större omfattning, särskilt i områden som är viktiga ur renskötselsynpunkt. Skogsbruket bör inriktas på att åstadkomma fler olikåldriga skogar med mer än ett trädslag för att skapa mångfald och kontinuitet i skogen.[94]

En liknande rekommendation är att öka arealen flerskiktade skogar utan hyggesfas. Hur slutet ett bestånd maximalt ska vara beror på vilka lavar som ska gynnas. Hyggesfria skogsbruksmetoder gynnar hänglavsförekomsten eftersom spridning sker från träd till träd. För att hänglavsförekomsten inte ska fragmenteras till följd av uttorkning, eller att hänglavarna blåser bort, krävs dessutom ett krontäcke med minst 70 procents slutenhet. Marklavar kräver glesare, och därmed ljusare, bestånd än hänglavar. Samtidigt blir marklavarna lättare att komma åt för renarna i flerskiktade bestånd eftersom snön inte vindpackas på samma sätt där som på stora, öppna ytor.[95]

Forskare menar därför att selektiva avverkningsmetoder bör användas, i stället för trakthyggesbruk, på strategiskt viktiga renbetesområden. Exempel som anges är skärmställning, plockhuggning och lavträdställning där träd lämnas kvar (evighetsträd) för att säkerställa hänglavsspridning och skapa variation i uppväxande bestånd. Om selektiva avverkningsmetoder används skulle det kunna bidra till att hänglavar gynnas och bevaras.[96]

Kalavverkningar och hänsyn vid avverkning

Enligt SSR:s skogspolicy behöver utformningen och storleken på kalhyggen anpassas så att det ur ett landskapsperspektiv finns variationer i skogen, ett varierat renbete och goda möjligheter att förflytta renarna. Ur ett landskapsperspektiv måste det ses till det omgivande landskapet för hur det kan fungera för renen efter en avverkning. För att en avverkning ska kunna ske kan det krävas att andra åtgärder såsom exempelvis röjning och gallring utförs för att skapa alternativ för renen. Vidare bör, enligt policyn, koncentrationer av kalhyggen undvikas och ytor med ungskog inte ligga kant i kant. Skog bör därför inte avverkas förrän ungskogen i närheten nått en höjd av minst 2,5 meter.[97]

Föryngringsavverkning bör vidare ske med förstärkt hänsyn. Hänglav på lågt hängande grenar, på trädstammarnas bark, eller nedblåst på snön, betas av renarna. Överhållen skärm, kvarlämnade träd, trädgrupper och större hänsynsytor är viktiga

---

[94] Svenska samers riksförbund, Sámiid Riikkasearvi, 2024, *SSR:s Skogspolicy.*

[95] Skogforsk, 2025, Policybrief*, Skogsbruket & renskötseln, Så kan skogsbruket och renskötseln samexistera – Tio rekommendationer från forskarna.*

[96] SOU 2026:15, *Marken, vattnet, tankarna – Konsekvenser för samer av svensk politik*, forskningsantologi från Sanningskommissionen för det samiska folket, volym 2, Sandström, P. m.fl. *Skogspolitikens konsekvenser för den samiska renskötseln*, s. 726, jfr. även s. 745.

[97] Svenska samers riksförbund, Sámiid Riikkasearvi, 2024, *SSR:s Skogspolicy.*

för att hänglaven ska kunna sprida sig till nya, uppväxande träd på föryngringsytan och i det omgivande landskapet. Kvarlämnade hänglavsrika träd spelar också en viktig roll för återetablering i den yngre skogen.[98]

Omloppstider

I lavrika skogar bör omloppstiderna förlängas. Längre omloppstider innebär att skogarna avverkas senare än vad som är vanligast förekommande i dagens skogsbruk. Åtgärden är lämplig i äldre, lavrika skogar i viktiga renbetesområden och bidrar till minskad fragmentering på landskapsnivå. Längre omloppstider bidrar också till att skapa spridningskällor av lavar till omkringliggande bestånd.[99]

Markberedning och återbeskogning

En rekommendation från forskare är att hitta balansen mellan skonsam markberedning och annan markstörning. Föryngringsavverkning och följande markberedning innebär en kortvarig störning för marklaven. Den långsiktiga effekten av markstörningen är osäker. På vissa marker innebär markstörningen att konkurrerande vegetation missgynnas, till exempel ljung och andra risväxter. Hänsyn behöver därför tas till olika faktorer som exempelvis markförhållanden, interaktioner med övrig hyggesvegetation och en ökad bördighet på grund av klimatförändringen. Med tanke på osäkerheten om hur marklavar bäst kan överleva under föryngringsfasen, bör markberedning alltid ståndortsanpassas med avseende på intensitet, precision och omfattning.[100]

Enligt SSR:s skogspolicy ska den markbehandling som behövs för att trygga återväxt av skog ske med minsta möjliga påverkan på marker av lavtyp, lavrik typ och torra ristyper med inslag av lav. Man bör använda metoder som i huvudsak flyttar lavmassan utan att den övertäcks. Idag finns markberedare som påverkar marklavarna i mindre omfattning än tidigare. Dessa maskiner måste, enligt policyn, börja användas i större omfattning och maskinföraren behöver både ha kunskaper om och få nödvändig information om det aktuella betesområdet. Markberedningsarbetet får till exempel inte ske i mörker eller när snö ligger på marken, när det framkommit att särskild hänsyn till renskötseln är påkallat.[101]

Enligt policyn bör återbeskogning anpassas efter de lokala förutsättningarna. Likaså bör plantering, frösådd och fröträdsställning övervägas. Återbeskogningen kan göras i stråk för att skapa möjlighet för renar och renskötare att lättare passera området. Det kan också lämnas träd vid ett flyttstråk så att det skapas förutsättningar för renarna att passera där. Vid återbeskogning bör samma svenska trädslag planteras som fanns på platsen tidigare.[102]

Hyggesavfall, stubbrytning, askåterföring och rötslam

Kvarlämnade grenar och toppar från avverkade träd skuggar marklavarna och stör framkomligheten för både renar och renskötare. Hyggesavfallet bör tas bort efter avverkning för att möjliggöra renbete och för att förhindra eventuella skador på

---

[98] Skogforsk, 2025, Policybrief*, Skogsbruket & renskötseln, Så kan skogsbruket och renskötseln samexistera – Tio rekommendationer från forskarna.*

[99] Ibid.

[100] Ibid.

[101] Svenska samers riksförbund, Sámiid Riikkasearvi, 2024, *SSR:s Skogspolicy.*

[102] Ibid.

renen.[103] Enligt SSR:S skogspolicy bör stubbrytning inte förekomma på marker med lavinslag. Vidare bör inte heller återföring av aska och rötslam ske på marker med lavinslag.[104]

Gödsling

Gödsling bör inte ske på marker med god potential för marklav, eftersom gödsling gynnar tillväxten för både träd och markskiktets kärlväxter. Det gör i sin tur att ljusinsläppet till marken begränsas, vilket missgynnar marklavarnas tillväxt och medför att mängden marklavar minskar. Vid upprepade gödslingar kan de negativa effekterna för marklavarna vara märkbara även i nästa skogsgeneration. Vidare undviker renar generellt nygödslade skogsbestånd.[105]

Gödsling bör därför användas med stor försiktighet inom renskötselområdet och bör inte förekomma på marker med lavinslag. Enligt SSR:s skogspolicy behöver gödslingen diskuteras under förhandlingsmötena som i många fall bör ske ute i fält så att både markägaren och samebyn kan kontrollera vilken typ av marker det rör sig om.[106]

Främmande trädslag

I skogar med contortatall missgynnas både lavförekomst och framkomlighet för renar och renskötare, jämfört med i vanlig tallskog (med *Pinus sylvestris*). Särskilda planeringsunderlag för ny anläggning, gallring, eller avveckling bör tas fram så att contortatallen inte negativt påverkar renskötsel och lavmarker.[107]

Enligt SSR:s skogspolicy råder nolltolerans för plantering av contortatall inom renskötselområdet, eftersom det orsakar så kallade renskötselimpediment. Contortatallen förändrar förutsättningarna för lavbetet då den förändrar markvegetationen och leder till att tillgången till lavmarker minskar. Även framkomligheten i markerna minskar i skogar med contortatall. Befintliga skogar av contortatall ska, enligt policyn, därför tas bort och ersättas med svenska trädslag. Vidare bör ur ett renskötselperspektiv inte heller andra främmande trädslag eller lärkträd användas i större omfattning.[108]

Röjning och gallring

Vid röjning glesas ungskog ut och de röjda stammarna lämnas kvar i skogen. Vid gallring glesas skog ut och det avverkade virket tillvaratas. I tidigare skogslagstiftning fanns bestämmelser om röjnings- och gallringsplikt. I dag finns inga sådana krav. Av forskare har det framförts att röjning i ungskogsfas och gallring i medelålders bestånd, sett ur ett renskötselperspektiv, genomförs för sällan, för sent och för försiktigt.[109]

---

[103] Skogforsk, 2025, Policybrief*, Skogsbruket & renskötseln, Så kan skogsbruket och renskötseln samexistera – Tio rekommendationer från forskarna* och Svenska samers riksförbund, Sámiid Riikkasearvi, 2024, *SSR:s Skogspolicy.*

[104] Svenska samers riksförbund, Sámiid Riikkasearvi, 2024, *SSR:s Skogspolicy.*

[105] Skogforsk, 2025, Policybrief*, Skogsbruket & renskötseln, Så kan skogsbruket och renskötseln samexistera – Tio rekommendationer från forskarna.*

[106] Svenska samers riksförbund, Sámiid Riikkasearvi, 2024, *SSR:s Skogspolicy.*

[107] Skogforsk, 2025, Policybrief*, Skogsbruket & renskötseln, Så kan skogsbruket och renskötseln samexistera – Tio rekommendationer från forskarna.*

[108] Svenska samers riksförbund, Sámiid Riikkasearvi, 2024, *SSR:s Skogspolicy.*

[109] SOU 2026:15, *Marken, vattnet, tankarna – Konsekvenser för samer av svensk politik*, forskningsantologi från Sanningskommissionen för det samiska folket, volym 2, Sandström, P. m.fl. *Skogspolitikens konsekvenser för den samiska renskötseln*, s. 725.

Att gallra och röja hårdare än normalt, särskilt på magra, torra tallmarker, under hela omloppstiden skapar glesare skogar med ökat ljusinsläpp. Det gynnar marklavar och skapar ett landskap som är lättare för renar och renskötare att förflytta sig i.[110]

Enligt SSR:s skogspolicy måste röjning ske i god tid innan lavminskning sker, och vid slutröjning bör det finnas mellan 800–1200 stammar per hektar på lav- och lavrika marker för att ge marklaven det ljusinsläpp som behövs för att klara sig till nästa gallringsåtgärd. Att röjning sker i tid är, enligt policyn, av stor betydelse då förlorad lav har svårt att återhämta sig under en omloppstid i skogsbruket. Vidare bör, enligt policyn, röjning ske så tidigt som möjligt och senast när plantorna har nått en manshöjd. Behov av röjning kan variera inom beståndet för att uppnå syftet att skapa variationsrikare skogar på sikt. På marker med mycket marklav bör röjning alltid anpassas för att ge marklavarna större utrymme i framtida skogsgeneration.[111] Röjning kan också, enligt policyn, behöva ske för att öka framkomlighet eller tillgänglighet för renarna och renskötare. Prioritering av röjning bör ske ur ett landskapsperspektiv, på så vis att det skapar ett framtida landskap där markerna ger fler alternativ för bete, förflyttning och minskad störning för renen.[112]

Vid gallring bör, enligt SSR:s skogspolicy, ett större uttag av stammar göras än vad som ofta är fallet idag på lav- och lavrika marker. Ett riktvärde för gallring, ur ett renskötselperspektiv, bör vara att grundytan[113] efter gallring kommer ner under 15m^2 per hektar, men helst ännu lägre, ner mot 12–13 m^2 per hektar, för att åtgärden ska få verkan över tid. Vidare behöver gallring, enligt policyn, ske betydligt tidigare än vad som normalt utförs inom skogsbruket idag, eftersom det är vid denna fas i skogsbruket som marklavar minskar mest. Gallring ska likt röjning, enligt policyn, ske med variation inom beståndet utifrån markernas naturliga variation. Enligt policyn bör grupper av träd med hänglav lämnas kvar. Storleken på dessa grupper bör vara betydligt större än de som normalt lämnas vid avverkning idag. Grupperna av träd bör, enligt policyn, också helst lämnas kant i kant mot andra bestånd då det ökar beståndens förutsättningar för framtiden. Vid gallring på lavmarker på barmark bör, enligt policyn, grenar och toppar från avverkade träd läggas i stickvägarna där maskinerna kör för att skona laven. Vidare ska grenarna och topparna tas ut ur skogen där samebyarna önskar det.[114]

Vägdragningar

Renarna vandrar längs vägarna, särskilt eftersom det ofta blir skoterspår efter dem. Vägarna gör markerna tillgängligare för människor som i sin tur kan medföra störningar för renarna. Med hänsyn till detta är det viktigt att antalet vägar i samband med skogsavverkningar planeras och att olika fastighetsägare samverkar vid vägdragningarna. Enligt SSR:s skogspolicy ska vägdragningar planeras och anpassas till naturen för att minska fragmenteringen av landskapet och för att inte försämra

---

[110] Skogforsk, 2025, Policybrief*, Skogsbruket & renskötseln, Så kan skogsbruket och renskötseln samexistera – Tio rekommendationer från forskarna* och SOU 2026:15, *Marken, vattnet, tankarna – Konsekvenser för samer av svensk politik*, forskningsantologi från Sanningskommissionen för det samiska folket, volym 2, Sandström, P. m.fl. *Skogspolitikens konsekvenser för den samiska renskötseln*, s. 745.

[111] Svenska samers riksförbund, Sámiid Riikkasearvi, 2024, *SSR:s Skogspolicy.*

[112] Ibid.

[113] Grundyta är arean av ett tvärsnitt genom stammen, vanligtvis i brösthöjd (1,3 meter över marken). Grundyta anges i kvadratmeter per hektar.

[114] Svenska samers riksförbund, Sámiid Riikkasearvi, 2024, *SSR:s Skogspolicy.*

betesförutsättningarna för renskötseln, även om vägar i sig innebär en förlust av bete.[115]

Lavrestaurering och återskapande av marker med mycket lav

Enligt SSR:s skogspolicy behöver åtgärder som restaurerar och återskapar gamla lav och lavrika marker ske i mycket större omfattning än vad som görs idag. Vidare behövs analyser av landskapet för att bättre kunna prioritera sådana åtgärder.[116]

Naturvårdsbränning

Marklavarnas återhämtning efter brand är mycket långsam och kan ta upp emot 100 år. Det innebär att naturvårdsbränning inte bör göras på lavrika marker. Kraftig bränning kan dock vara en långsiktig metod för att återställa tidigare lavmarker där mossa, ljung och ris har tagit över. Här behövs mer kunskap, då den pågående klimatförändringen ökar osäkerheten om etablering av vegetation i hyggesfasen och efter bränningar.[117]

Utveckla förhållandet mellan renskötsel och skogsbruk, bland annat genom samråd

Utöver de skogsbruksåtgärder som har beskrivits ovan framkommer även andra åtgärder som viktiga i en anpassning av skogsbruket till renskötseln. Det kan vara aspekter som är svåra att se och ta på, som exempelvis respekt för renskötarnas traditionella kunskap om renskötsel,[118] liksom ökad kunskap och kompetens om renskötseln samt förbättrad kommunikation.[119] Det kan även vara sådant som ligger i planeringsfasen, som att utveckla samråden med samebyarna, vilka bör ske i ett tidigt skede för att öka sannolikheten för överenskommelser.[120] Här kan det även handla om att samebyarna bör få ekonomisk kompensation för sitt deltagande, så att de har större möjlighet att avsätta tid och arbete för att förbereda mötena och kunna genomföra dem på ett bra sätt.[121] En annan rekommendation som lyfts i forskningen är att dokumentera förekomst av häng- och marklav för bättre planering av skogsbruksåtgärder.[122] Det har även angetts att kvarvarande strategiskt viktiga hänglavsskogar bör skyddas genom reservatsbildning och frivilliga avsättningar.[123]

---

[115] Svenska samers riksförbund, Sámiid Riikkasearvi, 2024, *SSR:s Skogspolicy.*

[116] Ibid.

[117] Skogforsk, 2025, Policybrief*, Skogsbruket & renskötseln, Så kan skogsbruket och renskötseln samexistera – Tio rekommendationer från forskarna.*

[118] Svenska samers riksförbund, Sámiid Riikkasearvi, 2024, *SSR:s Skogspolicy.*

[119] Greenpeace Nordic och Renskog, *Kampen om renskogarna – en inblick i skogsbolagens brist på respekt för rätten till Fritt, På förhand och Informerat Samtycke*, 2025, s. 28.

[120] Skogforsk, 2025, Policybrief*, Skogsbruket & renskötseln, Så kan skogsbruket och renskötseln samexistera – Tio rekommendationer från forskarna.*

[121] Svenska samers riksförbund, Sámiid Riikkasearvi, 2024, *SSR:s Skogspolicy.*

[122] SOU 2026:15, *Marken, vattnet, tankarna – Konsekvenser för samer av svensk politik*, forskningsantologi från Sanningskommissionen för det samiska folket, volym 2, Sandström, P. m.fl. *Skogspolitikens konsekvenser för den samiska renskötseln*, s. 746.

[123] SOU 2026:15, *Marken, vattnet, tankarna – Konsekvenser för samer av svensk politik*, forskningsantologi från Sanningskommissionen för det samiska folket, volym 2, Sandström, P. m.fl. *Skogspolitikens konsekvenser för den samiska renskötseln*, s. 745, även Greenpeace Nordic och Renskog, *Kampen om renskogarna – en inblick i skogsbolagens brist på respekt för rätten till Fritt, På förhand och Informerat Samtycke*, 2025, jfr s. 29.

2.3 Prästlönetillgångarnas reglering och förvaltning

I detta avsnitt redogörs för den lagstiftning och inomkyrkliga reglering som gäller för prästlönetillgångarnas förvaltning i nationell rätt och kyrkorätten. Vidare beskrivs hur förvaltningen av prästlönetillgångarna är organiserad inom Svenska kyrkan och hur olika processer inom kyrkan har betydelse för förvaltningen. Detta avsnitt syftar till att belysa det regelverk som prästlönetillgångarna omfattas av och därigenom Svenska kyrkans förutsättningar för markförvaltningen.

2.3.1 Specialreglerad egendom

Prästlönetillgångarna består av skog och jord (prästlönefastigheter) och fond (prästlönefond). Den fasta egendomen har i huvudsak tillkommit genom gåvor och donationer från enskilda eller genom andra tillskott från församlingsbor för detta särskilda kyrkliga ändamål. Prästen fick disponera avkastningen från den fasta egendomen. Eftersom avkastningen var en del av prästens lön kom egendomen, som avkastningen kom ifrån, att kallas för prästlönetillgångar.[124] Prästlönefonden har tillkommit genom försäljning av den fasta egendomen.

Inför relationsändringen mellan Svenska kyrkan och staten, som inträdde den 1 januari 2000, övervägdes olika lösningar för den kyrkliga egendomen. I stället för att bilda en stiftelse eller ge Svenska kyrkan äganderätt till egendomen, valde staten att lagstifta om prästlönetillgångarna. Beslutet fattades mot bakgrund av prästlönetillgångarnas ursprung, karaktär och omfattning. Eftersom de byggts upp under lång tid och under medverkan av hela befolkningen ansågs det vara ett allmänt intresse att egendomens ändamål fullföljdes. I syfte att bibehålla egendomens stiftelseliknande karaktär fastslogs därför genom lag att prästlönetillgångarna ska förvaltas av Svenska kyrkan såsom självständiga och självägande förmögenheter.[125]

Egendomen regleras i lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan och lagen (1998:1592) om införande av lagen om Svenska kyrkan (införandelagen). Däri framgår att prästlönetillgångarna har till ändamål att bidra till de ekonomiska förutsättningarna för Svenska kyrkans förkunnelse och att Svenska kyrkan ska förvalta tillgångarna. Det innebär att det är kyrkomötet, det vill säga Svenska kyrkans högsta beslutande organ, som enligt lag är ansvarig för förvaltningen. Vidare framgår att staten får besluta om tillsyn av förvaltningen. Endast avkastningen från förvaltningen får användas och ska gå till den kyrkliga verksamheten.

Prästlönetillgångarnas lagstadgade ändamål relaterar därmed till *varför* Svenska kyrkan förvaltar denna egendom och innebär vidare att den avkastning som prästlönetillgångarna genererar ska användas för ändamålet med förvaltningen och inget annat.

Det är viktigt att notera att Svenska kyrkan även innehar andra marker än de som ingår i prästlönetillgångarna. Bland annat ingår det marker i den egendom som är avsatt att finansiera Lunds domkyrka. En del församlingar och pastorat äger också marker som de förvaltar självständigt. Dessa egendomar har i regel tillfallit kyrkan genom donationer eller köp med full äganderätt. De omfattas inte av bestämmelserna om prästlönetillgångar i kyrkoordningen – och därför inte heller av de i denna promemoria föreslagna tillämpningsbestämmelser för 46 kap. 8 a § andra stycket kyrkoordningen.

---

[124] Jfr SKU 1998:5 *Ekonomi och egendom* s. 62 och prop. 1997/98:116 *Staten och trossamfunden – bestämmelser om Svenska kyrkan och andra trossamfund*, s. 98.

[125] Prop. 1997/98 *Staten och trossamfunden – bestämmelser om Svenska kyrkan och andra trossamfund,* s. 97.

2.3.2 Prästlönetillgångarnas förvaltning idag

Genom lagen om Svenska kyrkan och införandelagen har staten överlämnat till Svenska kyrkan att reglera *hur* prästlönetillgångarna förvaltas, det vill säga vad som görs och hur det görs. Därför har Svenska kyrkans uppdrag att förvalta prästlönetillgångarna reglerats närmare genom kyrkoordningen. Enligt 46 kap. 3 § kyrkoordningen ska prästlönetillgångarna förvaltas så att andlig, ekologisk, social och ekonomisk hållbarhet balanseras. Tillgångarna ska därtill förvaltas på ett etiskt försvarbart sätt i enlighet med kyrkans grundläggande värderingar. Förvaltningen ska även, mot bakgrund av dess historiska perspektiv, vara ändamålsenlig och resurseffektiv.

Vidare ska förvaltningen av prästlönefastigheter enligt 46 kap. 8 § kyrkoordningen utifrån lokala förutsättningar bidra till att skapa ett varierande och multifunktionellt landskap med en mångfald av brukningsmetoder. Förvaltningen ska värna och främja flera värden samtidigt, såsom andliga värden, biologisk mångfald, kulturmiljö, klimatnytta, ekosystemtjänster i övrigt, social välfärd och uthållig totalavkastning. Den gemensamma inriktningen ger exempel på några av de värden som är viktiga, men ska inte uppfattas som en uttömmande lista.

Av 46 kap. 8 a § kyrkoordningen framgår också att vid förvaltningen av prästlönefastigheter ska särskilda åtgärder vidtas för att främja renskötselrätten, koncessionsrenskötsel och den rätt urfolk har att utöva sina andliga och kulturella traditioner i de områden där de traditionellt har bott och verkat. Den 1 januari 2027 träder ett andra stycke till bestämmelsen i kraft som därtill reglerar att den urfolksrättsliga principen om fritt och informerat förhandssamtycke ska tillämpas vid markanvändningsåtgärder som har en direkt och betydande påverkan för renskötsels bedrivande. I dagsläget förvaltar Svenska kyrkan skog inom cirka 44 samebyars område – Luleå stift inom 32 samebyar, Härnösands stift inom 13 samebyar, Västerås stift inom en sameby och Uppsala stift inom en. I flera fall överlappar samebyarna varandra och det förekommer även att flera samebyar nyttjar samma vinterbetesområde och kan vara berörda i ett område.

Genom 46 kap. 2 § kyrkoordningen har förvaltningen av egendomen delegerats från kyrkomötet till stiften. Styrningen av förvaltningen av prästlönetillgångarna varierar mellan de tretton stiften beroende på vilken styrmodell som efter relationsändringen valts i respektive stift. I sju av stiften har stiftsfullmäktige inrättat en egendomsnämnd som självständigt ansvarar för förvaltningen och fattar de styrande besluten. I sex av stiften är förvaltningen i stället uppdragen åt stiftsstyrelsen som i sin tur har inrättat ett beredande utskott för egendomsfrågor. Utskottets befogenhet att självständigt besluta i frågor om prästlönetillgångarnas förvaltning framgår av stiftsstyrelsens delegationsordning. De styrande besluten för förvaltningen av prästlönetillgångarna i dessa stift fattas således antingen av stiftsstyrelserna eller dess utskott på delegation av stiftsstyrelsen. Därtill har egendomsnämnderna och stiftsstyrelserna i varierande omfattning delegerat beslutanderätten i olika frågor till tjänstepersoner inom stiftets operativa egendomsförvaltning.

2.3.3 Ursäkten till det samiska folket och Svenska kyrkans försoningsarbete tillsammans med minoriteten tornedalingar, kväner och lantalaiset

Svenska kyrkans försoningsarbete med det samiska folket har pågått sedan 1990-talet. Samiska rådet i Svenska kyrkan tillkom 1996 och till kyrkomötet 2000 inkom biskoparna i Härnösands, Luleå och Västerås stift med en motion om att ytterligare steg behövde tas i den försoningsprocess som påbörjats med det samiska folket.

Dialogkonferensen *Ságastallamat 1* i Kiruna 2011 blev sedan startskottet för det försoningsarbete som ledde till Svenska kyrkans officiella ursäkt till det samiska folket i Uppsala domkyrka den 24 november 2021, och senare i Luleå den 23 oktober 2022, vid *Ságastallamat 2*. Svenska kyrkan har efter *Ságastallamat 1* tagit viktiga steg för att rannsaka sitt historiska agerande och sin delaktighet i statsmaktens koloniala strävanden och har genomfört ett omfattande vetenskapligt granskning- och kartläggningsarbete som utmynnade i en vitbok.[126] *Ságastallamat* på nordsamiska eller *Soptsestalledh* på sydsamiska betyder dialog eller samtal och är en serie dialogmöten mellan Svenska kyrkan och det samiska folket. De syftar till att fördjupa försoningsarbetet efter den officiella ursäkten som framfördes 2021.

I juni 2021 beslutade kyrkostyrelsen, efter samråd med samtliga stiftsstyrelser, att anta åtta framåtsyftande åtaganden kopplade till ursäkten. För genomförandet av åtagandena finns en handlingsplan för perioden 2022–2031 med konkreta insatser samt arbets- och förhållningssätt i det fortsatta försoningsarbetet. *Ságastallamat 3* i Härnösand den 16–17 oktober 2026 hade temat skog och mark och utvärderade även den första etappen av försoningsarbetet.

Av åtagande fem framgår att Svenska kyrkan ska *öka kunskapen om och respekten för urfolksrättens principer inom kyrkan och i samhället*. Åtagandet innehåller olika delar, varav en är att Svenska kyrkan ska sträva efter att respektera urfolksrättens principer i sin verksamhet. Respekt och efterlevnad av urfolksrätten är en förutsättning för ett socialt hållbart samhälle. Den generella kunskapen om urfolksrättens principer behöver förbättras i Svenska kyrkan. Vidare framgår av handlingsplanen att kunskapen om samers rätt till inflytande och delaktighet behöver fördjupas inom Svenska kyrkan. Det är särskilt viktigt i de stift, församlingar och pastorat som ligger inom renskötselområdet. Insatser för att öka kunskapen och medvetenheten behöver därför genomföras, till exempel i form av utbildningsinsatser, seminarier och informationsmaterial.

Av åtagande sex framgår att Svenska kyrkan ska *öka samers inflytande och delaktighet i Svenska kyrkan*. Det innebär att Svenska kyrkan aktivt bör främja och finna former för samers inflytande och delaktighet i kyrkans verksamhet. Vidare framgår av handlingsplanen att samers delaktighet i beslutsprocesser är särskilt prioriterade i principiella frågor som berör samer.

Utifrån bland annat åtagande fem och sex ställer handlingsplanen också upp särskilda delmål för insatser som rör Svenska kyrkans markförvaltning och skogsbruk. Ett av delmålen är att öka kunskapen om hur kyrkans nuvarande markförvaltning och skogsbruk påverkar samiska näringar. Svenska kyrkans markförvaltning och skogsbruk har betydelse för förutsättningarna att bedriva renskötsel. Medvetenheten om detta kan dock vara begränsad inom Svenska kyrkan. Det kan också saknas kunskap om hur renskötselns förutsättningar faktiskt skulle kunna främjas, vilket stiften är skyldiga att göra enligt 46 kap. 8 a § första stycket kyrkoordningen. Det kan även behövas ökad kunskap bland samiska företrädare om Svenska kyrkans sätt att arbeta och förutsättningarna för markförvaltningen.

Det pågår även ett försoningsarbete mellan Svenska kyrkan och minoriteten tornedalingar, kväner och lantalaiset. Arbetet tar avstamp i statens sanningskommission för minoriteten som ledde fram till slutbetänkandet *Som om vi aldrig funnits*. Betänkandet fastslog att staten och Svenska kyrkan har ett moraliskt ansvar för de övergrepp mot minoriteten som skedde under 1800- och 1900-talen och föreslog insatser för försoning och upprättelse. Dessa innebar bland annat att Svenska

[126] Lindmark, D., Sundström, O., *De historiska relationerna mellan Svenska kyrkan och samerna: en vetenskaplig antologi,* 2016.

kyrkan bör erkänna kyrkans delaktighet i assimileringsprocessen och belysa sin egen historia och det faktum att verksamheten ledde till övergrepp. Svenska kyrkan uppmanades också att initiera en dialog med minoriteten om en officiell ursäkt för det inträffade och att i nära dialog med minoriteten genomföra åtgärder som kan bidra till upprättelse och försoning. Det föreslås även att Svenska kyrkan bör arbeta generellt för att synliggöra minoritetens språk och kultur, minoritetens kyrkliga traditioner och andlighet samt öka minoritetens delaktighet inom Svenska kyrkan.[127]

Innehållet i detta försoningsarbete kommer att utvecklas och konkretiseras under de närmaste åren. Ett steg som har tagits är Svenska kyrkans försoningsarbete med före detta elever som vistades i arbetsstugorna i Norrbotten och deras anhöriga. Detta försoningsarbete kallas *Askel sovinthoon* som betyder steg för försoning. Syftet med arbetet är att lyfta fram kyrkans roll i arbetsstugornas verksamhet samt sprida kunskap om historien till yngre generationer. Under samlingar 2025 och den tillhörande gudstjänsten i Luleå domkyrka den 10 maj 2026 framförde Svenska kyrkan sin ursäkt till dem som farit illa genom arbetsstugorna.

Förslagen i den här promemorian ska bidra i arbetet med Svenska kyrkans ursäkt till det samiska folket och de åtaganden som fastställts inom ramen för ursäkten samt till det försoningsarbete som pågår med minoriteten tornedalingar, kväner och lantalaiset. Eftersom minoriteten tornedalingar, kväner och lantalaiset bedriver renskötsel genom koncessionsrenskötsel berör föreslagna tillämpningsbestämmelser i denna promemoria även minoriteten i dessa delar (se mer om minoriteten och koncessionsrenskötsel i avsnitt 2.2.3)

2.3.4 Den inomkyrkliga offentlighetsprincipen gäller i förvaltningen

Det öppna samtalet och den fria granskningen av Svenska kyrkans verksamhet är av avgörande vikt. Offentlighetsprincipen tillämpas för all kyrklig verksamhet, när det inte är uppenbart att andra intressen väger tyngre. För att var och en ska ha tillgång till de skriftliga handlingarna som förvaras hos Svenska kyrkan behöver dessa hållas ordnade och bevaras för framtiden. I detta ligger också ett ansvar att föra vidare det historiska arv som kyrkan har del av.

Offentlighetsprincipen gäller för alla Svenska kyrkans organisatoriska delar, det vill säga församlingar, pastorat, kyrkliga samfälligheter för särskilda uppgifter, stift samt organen på nationell nivå. Handlingar som rör prästlönetillgångarna och förvaras av organ inom Svenska kyrkan omfattas således av den inomkyrkliga offentlighetsprincipen som regleras i 53 kap. 2 § kyrkoordningen.

Enligt kyrkoordningen ska protokoll föras vid alla sammanträden med beslutande och verkställande organ. Protokollet är en förutsättning för att fattade beslut ska kunna verkställas. De ska kunna läsas av en intresserad allmänhet, som på detta sätt – med stöd av den inomkyrkliga offentlighetsprincipen – ges möjlighet till insyn i och kontroll av Svenska kyrkans verksamhet.

Läsaren ska kunna förstå vad frågan handlar om och vad som har hänt på sammanträdet. Det är viktigt att protokollet är utformat på ett sådant sätt att det inte kan misstolkas. Protokollet bör utformas så att det kan läsas självständigt och inte i onödan innehålla hänvisning till bilagor. På detta sätt blir protokollet mer lättläst. Man undviker samtidigt att en och samma handling arkiveras flera gånger, dels i form av protokollsbilaga, dels som en handling i ett ärende.

---

[127] SOU 2023:68 *Som om vi aldrig funnits – exkludering och assimilering av tornedalingar, kväner och lantalaiset*, slutbetänkande av Sannings- och försoningskommissionen för tornedalingar, kväner och lantalaiset, s. 650.

Ibland händer det att beslutande och verkställande organ fattar beslut i frågor som kan innehålla känsliga uppgifter. Sådana uppgifter kan omfattas av sekretess enligt 54 kap. kyrkoordningen. För att sammanträdesprotokoll ska kunna lämnas ut i sin helhet, bör sådana ärenden redovisas på annat sätt. En känslig uppgift kan exempelvis redovisas muntligen och noteras avidentifierad i protokollet.

2.3.5 Kyrkostyrelsens tillsyn över förvaltningen

Kyrkostyrelsen har enligt 46 kap. 5 a § kyrkoordningen i uppdrag att utöva tillsyn över stiftens förvaltning av prästlönetillgångarna och kan vid behov utfärda närmare bestämmelser om förvaltningen. I tillsynen ingår råd, stöd och hjälp i frågor som rör förvaltningen.

Vidare är ett stift enligt 46 kap. 5 b § kyrkoordningen skyldigt att på begäran av kyrkostyrelsen tillhandahålla handlingar och annat material som rör förvaltningen, samt att ge kyrkostyrelsen de upplysningar som behövs för tillsynen. Om kyrkostyrelsen i sin tillsyn uppmärksammar allvarliga brister i ett stifts förvaltning av prästlönetillgångarna, ska kyrkostyrelsen enligt 46 kap. 5 c § kyrkoordningen genom en skrivelse till kyrkomötet föreslå de åtgärder som föranleds av stiftets agerande. Kyrkostyrelsen ska därtill årligen redovisa iakttagelser från tillsynen av förvaltningen till kyrkomötet. En viktig förutsättning för kyrkostyrelsens tillsyn är också det årliga samrådet och uppföljningen gällande förvaltningen av prästlönetillgångarna som regleras i 46 kap. 5 d § kyrkoordningen och som äger rum mellan kyrkostyrelsen och stiftens företrädare. Under samrådet redovisas bland annat utveckling inom aktuell forskning och andra förändringar i omvärlden som stiften behöver beakta i förvaltningen.

Mot den bakgrunden sammanställs på nationell nivå den årliga rapporten *Samråd och tillsyn PLT 20xx*, som kyrkostyrelsen fastställer. Rapporten, som årligen också delges kyrkomötets ekonomiutskott, återger bland annat det ekonomiska utfallet samt vilket miljömässigt och socialt ansvar som tagits i stiftens förvaltning under det senaste året. Rapportens struktur och innehåll är under revidering till följd av de nya och ändrade bestämmelserna om förvaltningen av prästlönetillgångarna i 46 kapitlet kyrkoordningen.

Sammanfattningsvis kan kyrkostyrelsen, inom ramen för sitt tillsynsansvar, initialt behöva begära in dokumentation från gemensamplaneringsprocessen i syfte att följa upp tillämpningen av de bestämmelser som föreslås i denna promemoria och kunna ge stiften råd, stöd och hjälp.

3 Överväganden och förslag

I detta avsnitt redogörs för förslag till tillämpningsbestämmelser för 46 kap. 8 a § andra stycket kyrkoordningen. Övervägandena har utgått från de avsikter som kyrkostyrelsen gett uttryck för i KsSkr 2025:6 *Hållbarhet i Svenska kyrkans skogsbruk* och de synpunkter som framkommit inom beredningen vid dialogmöten med samiska företrädare och företrädare för minoriteten tornedalingar, kväner och lantalaiset, i samtal med sakkunniga och genom referensgruppen. Förslagen avser att svara på vilka krav och bestämmelser som ska föreskrivas för att säkerställa att fritt och informerat förhandssamtycke tillämpas i Svenska kyrkans skogsbruk.

3.1 Inledande bestämmelser

Förslag: Det ska framgå av en upplysningsbestämmelse att det samiska folkets status som urfolk enligt internationell rätt medför rätt till självbestämmande, mark och vatten, eget kulturliv och icke-diskriminering. En central del i respekten av dessa rättigheter är principen om fritt och informerat förhandssamtycke, som säkerställer urfolks delaktighet och inflytande.

Det samiska folket har härutöver i nationell rätt, med stöd av urminnes hävd, rätt att använda mark och vatten till underhåll för sig och sina renar (renskötselrätt).

Av 46 kap. 8 a § kyrkoordningen framgår att vid Svenska kyrkans förvaltning av prästlönefastigheter ska särskilda åtgärder vidtas för att främja renskötselrätten, koncessionsrenskötseln och den rätt urfolk har att utöva sina andliga och kulturella traditioner i de områden där de traditionellt har bott och verkat. Den urfolksrättsliga principen om fritt och informerat förhandssamtycke ska tillämpas vid markanvändningsåtgärder som har en direkt och betydande påverkan för renskötselns bedrivande.

Det ska även framgå av en upplysningsbestämmelse att krav, på samråd med samebyar och hänsyn till renskötsel, naturmiljö och kulturmiljö även finns i annan författning. Sådana skyldigheter kan samordnas med gemensamplanering enligt dessa bestämmelser. En överenskommelse enligt dessa bestämmelser får inte innebära att stiftet åtar sig, eller genomför, åtgärder som strider mot annan författning eller gällande rättspraxis.

Paragrafer: 1 och 3 §§ i förslaget till bestämmelser

Bakgrund

Urfolk har enligt urfolksrätten en rad rättigheter, däribland rätten till självbestämmande, rätten till mark och vatten, rätten till ett eget kulturliv och rätten till icke-diskriminering.

Eftersom ett urfolks kultur är sammanbunden med traditionell markanvändning har de urfolksrättsliga principer som är särskilt viktiga för urfolk ofta ett samband med rättigheter till mark och vatten. Urfolkens nära band till sina traditionella marker kan förstås som den grundläggande utgångspunkten för deras kultur, andliga liv, integritet och ekonomiska överlevnad.[128]

Som ett utflöde av dessa rättigheter – och för att säkerställa urfolks delaktighet och inflytande – finns principen om och kravet på att inhämta ett fritt och informerat förhandssamtycke i frågor som berör eller har stor betydelse för urfolket.

Urfolksrätten och hur den har tolkats av internationella organ och företrädare får betydelse för hur principerna och rättigheterna ska förstås när de ska konkretiseras i den specifika situationen.

Vid sidan om urfolksrätten finns den nationella rätten, med bland annat grundlagens skydd för samerna som ett urfolk och minoriteter, rennäringslagen, skogsvårdslagen och miljöbalken. Utöver vad som gäller enligt olika författningar har Svenska kyrkan ytterligare bestämmelser om förvaltningen av prästlönetillgångarna i 46 kapitlet kyrkoordningen.

[128] SOU 2023:46*, Jakt och fiske i renbetesland*, delbetänkande av Renmarkskommittén, s. 287.

Skälen för förslaget

De tillämpningsbestämmelser som kyrkostyrelsen ska besluta om avser att reglera formerna för det praktiska arbetet för att fritt och informerat förhandssamtycke ska tillämpas i förvaltningen av prästlönefastigheter. För att sätta tillämpningsbestämmelserna i ett sammanhang föreslås därför två inledande upplysningsbestämmelser i 1 och 3 §§. Dessa beskriver vad som redan gäller och skapar alltså inte några nya krav.

Urfolksrätten, samer och renskötsel

Det föreslås att det som upplysning ska framgå i 1 § i dessa bestämmelser att det samiska folkets status som urfolk enligt internationell rätt medför rätt till självbestämmande, mark och vatten, eget kulturliv och icke-diskriminering. En central del i respekten av dessa rättigheter är principen om fritt och informerat förhandssamtycke, som säkerställer urfolks delaktighet och inflytande.

Vidare föreslås att det ska framgå att det samiska folket härutöver i nationell rätt, med stöd av urminnes hävd, har rätt att använda mark och vatten till underhåll för sig och sina renar (renskötselrätt). Denna rätt regleras närmare i rennäringslagen.

Det ska även framgå att 46 kap. 8 a § kyrkoordningen innebär att vid Svenska kyrkans förvaltning av prästlönefastigheter ska särskilda åtgärder vidtas för att främja renskötselrätten, koncessionsrenskötsel och den rätt urfolk har att utöva sina andliga och kulturella traditioner i de områden där de traditionellt har bott och verkat. Den urfolksrättsliga principen om fritt och informerat förhandssamtycke ska tillämpas vid markanvändningsåtgärder som har en direkt och betydande påverkan för renskötselns bedrivande.

I dagsläget är det endast samer som har status som urfolk i Sverige. Om andra minoriteter eller grupper, som bedriver renskötsel, i framtiden erhåller status som urfolk kan kyrkostyrelsen få anledning att se över dessa tillämpningsbestämmelser.

Ordningen av dessa upplysningar speglar den ordning i vilken regelverken skapar lager av principer, lagar och regler, där den internationella urfolksrätten är principiell och grundläggande, därefter kommer de nationella författningarna på området, och till sist de kyrkorättsliga reglerna som endast gäller inom Svenska kyrkan.

Krav i annan författning gäller

Det föreslås vidare att det av 3 § ska framgå att krav, på samråd med samebyar och hänsyn till renskötsel, naturmiljö och kulturmiljö, även finns i annan författning. Syftet med bestämmelsen är att upplysa om att det finns annan författning som reglerar berörda rättsområden, så att inte tillämparen får en felaktig uppfattning om att dessa tillämpningsbestämmelser är uttömmande. Stiften behöver alltså följa krav som gäller enligt olika regelverk.

Dessa tillämpningsbestämmelser har dock utformats med avsikten att de ska kunna fungera ihop med andra regelverk och krav, när sådana finns, så att stiften inte ska behöva ha flera processer för att uppfylla samtliga krav. Det kan exempelvis vara bestämmelser i skogsvårdslagen, miljöbalken och kulturmiljölagen, men även rättspraxis. Om andra regelverk ändras på något avgörande sätt i framtiden kan kyrkostyrelsen få anledning att se över denna bestämmelse.

Dessa tillämpningsbestämmelser kan även samordnas med branschreglerna i FSC:s skogsbruksstandard, där det också finns krav på samplanering och krav på hänsyn till rennäringen och lavrika miljöer. Branschreglerna utgör dock inte annan författning.

I bestämmelsen tydliggörs också att det som stiftet och samebyn kommer överens om enligt dessa bestämmelser inte får innebära att stiftet åtar sig, eller genomför, åtgärder som strider mot annan författning eller gällande rättspraxis. Detta ska gälla både i förhållande till författning och rättspraxis som gäller när stiftet och samebyn ska komma överens, men även i förhållande till ny författning och rättspraxis som tillkommer efter att en överenskommelse har ingåtts. Det innebär att om en åtgärd som stiftet och samebyn har kommit överens om inte skulle vara möjlig att genomföra på grund av annan författning och rättspraxis så faller den delen av överenskommelsen.

3.2 Tillämpningsområdet, avgränsningar och definitioner

Förslag: Det ska införas bestämmelser som reglerar gemensamplanering med samebyar vid förvaltning av skogsmark inom renskötselområdet. Syftet med bestämmelserna är att säkerställa berörd samebys delaktighet och inflytande vid markanvändningsåtgärder som kan ha direkt och betydande påverkan på renskötselns bedrivande.

Bestämmelserna ska innehålla definitioner av viktiga begrepp enligt följande.

Med berörd sameby avses den eller de samebyar vars renskötselområde berörs av planerade markanvändningsåtgärder.

Med gemensamplanering avses ett samråds- eller konsultationsförfarande i flera steg för att integrera samebyars delaktighet och inflytande vid planering och beslutsfattande i Svenska kyrkans förvaltning av skogsmark.

Med markanvändningsåtgärder avses skötsel av skog för skogsbruk eller skogsvård och förändring av skogsmark till annan markanvändning eller upplåtelse av mark i detta syfte.

Med påverkanskartläggning avses ett underlag i gemensamplaneringen som metodiskt identifierar, beskriver och bedömer hur planerade markanvändningsåtgärder påverkar förutsättningarna för renskötselns bedrivande och renens behov och innehåller anpassningar och särskilda åtgärder för ett renskötselanpassat skogsbruk.

Med renskötselområdet avses det område inom vilket renskötsel får bedrivas, enligt 3 § rennäringslagen (1971:437), som omfattar både åretruntmarkerna och vinterbetesmarkerna.

Paragrafer: 2 och 4 §§ i förslaget till bestämmelser

Bakgrund

Kyrkostyrelsen uttryckte i sin skrivelse till kyrkomötet 2025 att urfolksrättens principer bör få genomslag i Svenska kyrkans markförvaltning. Detta återkommer även i Svenska kyrkans ursäkt till det samiska folket och handlingsplanen kopplad till ursäkten. Av åtagande fem i handlingsplanen framgår att Svenska kyrkan ska *öka kunskapen om och respekten för urfolksrättens principer inom kyrkan och i samhället*. Åtagandet innehåller olika delar, varav en är att Svenska kyrkan ska sträva efter att respektera urfolksrättens principer i sin verksamhet.

Renskötselns bedrivande påverkas idag av en rad olika faktorer. Marker där samer och minoriteten tornedalingar, kväner och lantalaiset bott och bedrivit traditionella näringar under mycket lång tid tas i allt större utsträckning i anspråk för andra ändamål, såsom bebyggelse, mineralutvinning, vindkraftsparker, turistanläggningar, militära ändamål och skogsbruk. De sammantagna och kumulativa effekterna av olika

typer av markanvändning innebär att trycket på markerna ökar. Tillgång till betesmarker för renarna minskar och befintliga betesmarker riskerar att försämras på många platser. En rad markanvändningsåtgärder kan var för sig vara tillåtna enligt gällande lagstiftning, men kan sammantaget innebära en negativ inverkan på möjligheterna att fortsätta bedriva traditionell naturbetesbaserad renskötsel.[129]

Enligt skogsvårdslagen krävs att berörd sameby bereds tillfälle till samråd före skogsbruksåtgärder inom renskötselns åretruntmarker vid de i lagen angivna situationerna. Enligt de allmänna råden till Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 2011:7) bör samrådet även omfatta vinterbetesmarkerna. Enligt FSC:s skogsbruksstandard krävs att en samplaneringsprocess genomförs, för ett antal uppräknade skötselåtgärder inom samebyns renskötselområde, innan åtgärderna vidtas.

Skälen för förslaget

En del i att ta fram dessa tillämpningsbestämmelser är att reglera vad bestämmelserna ska omfatta, det vill säga vad som ska ingå i tillämpningsområdet.

Fokus på processen, inte på vilka åtgärder som bör vidtas

En första fråga är om dessa bestämmelser bör täcka in hela 46 kap. 8 a § kyrkoordningen eller enbart bestämmelsens andra stycke. Första stycket ställer krav på stiften att vidta särskilda åtgärder för att främja renskötselrätten, koncessionsrenskötsel och den rätt urfolk har att utöva sina andliga och kulturella traditioner i de områden där de traditionellt har bott och verkat. Enligt andra stycket ska stiften tillämpa den urfolksrättsliga principen om fritt och informerat förhandssamtycke vid markanvändningsåtgärder som har en direkt och betydande påverkan för renskötselns bedrivande.

Även om det av statliga utredningar, forskning och rapporter från olika organisationer finns en rad exempel på både generella och specifika hänsynsåtgärder som bör ingå i ett renskötselanpassat skogsbruk, har det i dialogen med samiska företrädare och stiften inte uttryckts som önskvärt att reglera sådana hänsyn i detalj. Vilka åtgärder som bör vidtas beror helt och hållet på förutsättningarna för renskötselns bedrivande i området och omständigheterna i det enskilda fallet. Av den anledningen föreslås att dessa tillämpningsbestämmelser inte reglerar exakt vilka hänsynsåtgärder som ska gälla, utan i stället ska reglera själva samrådsprocessen som ska leda till att fritt och informerat förhandssamtycke tillämpas i förvaltningen av prästlönefastigheter. Detta bör framgå av 2 § i dessa bestämmelser. Det innebär att tillämpningsbestämmelserna är kopplade till 46 kap. 8 a § andra stycket och inte första stycket.

Fokus på samebyar vid gemensamplanering

En avgränsning som framgår av 46 kap. 8 a § andra stycket kyrkoordningen är att fritt och informerat förhandssamtycke ska tillämpas i förhållande till påverkan på renskötselns bedrivande. Av den anledningen föreslås att dessa bestämmelser utgår ifrån *renskötseln*.

[129] Se bland annat SOU 2026:15, *Marken, vattnet, tankarna – Konsekvenser för samer av svensk politik*, forskningsantologi från Sanningskommissionen för det samiska folket, volym 2, Sandström, P. m.fl. *Skogspolitikens konsekvenser för den samiska renskötseln*, s. 713 och Amnesty International, Samerådet, *Just Transition or ”Green colonialism”?*, 2025, s. 48.

Renskötseln regleras i rennäringslagen. Enligt denna är renskötselrätten – som kort innebär att använda mark och vatten till underhåll för sig och sina renar – knuten till den samiska befolkningen och grundar sig på urminnes hävd. Det är dock endast den same som är medlem i sameby som får utöva renskötselrätten. Renskötselrätten utövas inom renskötselområdet. En same kan också få tillstånd (koncession) att bedriva renskötsel i Norrbottens län nedanför lappmarksgränsen inom ett område (koncessionsområdet) där renskötsel av hävd förekommer året runt. Renskötselområdet är indelat i betesområden som fördelats mellan landets 51 samebyar (fjällsamebyar, skogssamebyar och koncessionssamebyar).

Eftersom det endast är samer som är medlemmar i en sameby som får bedriva renskötseln föreslås i 2 § att syftet med dessa bestämmelser ska vara att säkerställa *samebyars* delaktighet och inflytande i förvaltningen av prästlönefastigheter, så att Svenska kyrkans markförvaltning lever upp till principen om fritt och informerat förhandssamtycke.

För tydlighetens skull föreslås att regelverket ska innehålla en definition av begreppet *berörd sameby* i 4 § i dessa bestämmelser. Med begreppet ska avses den eller de samebyar vars renskötselområde berörs av planerade markanvändningsåtgärder.

Skogsvårdslagen uppställer vissa krav på samråd med samebyar vid skogsbruksåtgärder, vilket utvecklas i Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 2011:7). Vidare ställer FSC:s skogsbruksstandard krav på ett arbetssätt för samråd mellan certifikatsinnehavaren och samebyar. Samrådsförfarandet kallas inom FSC för samplanering. Som beskrivits ovan föreslås att dessa bestämmelser reglerar själva processen för tillämpning av fritt och informerat förhandssamtycke i förvaltningen av Svenska kyrkans prästlönefastigheter. Vad som ingår i en sådan process är alltså det som kallas antingen samråd eller samplanering enligt andra regelverk och krav. Det föreslås i 2 § att begreppet för detta inom Svenska kyrkans markförvaltning ska vara *gemensamplanering*. Begreppen samråd, samplanering, dialog och konsultation används i andra sammanhang med reglerat innehåll, varför ett annat begrepp för en gemensam ”nystart” föreslås. I beredningen av dessa bestämmelser har det i dialogen med samiska företrädare framkommit att begrepp som samråd och konsultation är starkt associerade med negativa erfarenheter och avsaknad av reellt inflytande i praktiken.

För tydlighetens skull föreslås att regelverket ska innehålla en definition av begreppet *gemensamplanering* i 4 §. Med begreppet ska avses det samråds- eller konsultationsförfarande, i flera steg, som beskrivs i 6–14 §§ för att integrera samebyars delaktighet och inflytande vid planering och beslutsfattande i Svenska kyrkans förvaltning av skogsmark. Beskrivningen ”samråds- eller konsultationsförfarande” har valts för att förklara vad begreppet gemensamplanering betyder för att det finns begränsat med synonymer i det svenska språket för att beskriva förfarandet, så att det fortfarande blir begripligt. Terminologin som används i urfolksrätten, där syftet är att urfolk ska få ett medinflytande, är vanligen det engelska begreppet *consultations*. I den svenska översättningen av ILO-konvention nr 169 har konventionens begrepp *consultations* översatts till *samråd*, i den centrala artikel 6.[130] Det är mer ovanligt att på svenska använda exempelvis begreppet dialog för att beskriva förfarandet. Därför bedöms det mer lämpligt i det här sammanhanget att välja sådana beskrivande ord som speglar att kravet handlar om ett mer omfattande förfarande snarare än en kommunikativ relation.

[130] Se ILO-konvention nr 169 om urfolk och stamfolk i självstyrande länder.

Att avgränsa dessa bestämmelser till fokus på renskötselns bedrivande är dock inte oproblematiskt eftersom det finns många samer som inte är renskötare, men som genom sin kultur har en lika självklar koppling till markerna som Svenska kyrkan förvaltar inom renskötselområdet (som totalt sett täcker mer än halva Sveriges yta). En avgränsning till sådant som påverkar renskötseln innebär dock inte att det som faller utanför bestämmelsernas tillämpningsområde saknar betydelse och prioritet för Svenska kyrkan. Det innebär bara att det är ett arbete som behöver bedrivas vid sidan av det som dessa bestämmelser reglerar. Stiften är, som tidigare redogjorts för, enligt 46 kap. 8 a § första stycket kyrkoordningen skyldiga att, vid förvaltningen av prästlönefastigheter, vidta särskilda åtgärder för att främja den rätt urfolk har att utöva sina andliga och kulturella traditioner i de områden där de traditionellt har bott och verkat. Detta skulle kunna omfatta att synliggöra och respektera samiska andliga och kyrkliga traditioner, något som inte är begränsat till renskötande samer. Att främja rätten att utöva andliga och kulturella traditioner kan exempelvis innebära att främja bevarandet av, och underlätta tillgången till, samiska heliga platser, men även möjliggöra uttag av slöjdmaterial genom avtal. Svenska kyrkan arbetar även vidare med försoningsarbetet med det samiska folket. Inom detta arbete kan olika frågor och behov hanteras oavsett om de omfattas av dessa bestämmelser eller inte.

Fokus på förvaltning av skogsmark inom hela renskötselområdet

Renskötselrätten, som är en grundlagsskyddad civil rättighet, gäller i renskötselområdet. Den ger landets 51 samebyarrätt till extensiv markanvändning på mycket stora områden, parallellt med markägares äganderätt och annan överlappande rätt till markanvändning.

Bestämmelsen i 46 kap. 8 a § andra stycket kyrkoordningen – om att fritt och informerat förhandssamtycke ska tillämpas – gäller för förvaltningen av prästlönefastigheter. Prästlönefastigheter omfattar såväl skogsmark och jordbruksmark som övrig mark, exempelvis bebyggelse. Eftersom det främst är skogsmarkens förvaltning som påverkar renskötselns bedrivande föreslås i 2 § att dessa bestämmelser avgränsas till förvaltning av skogsmark. Det innebär att bestämmelserna inte ska gälla för förvaltning av jordbruksmark eller övrig mark. Denna avgränsning är densamma som i skogsvårdslagen och i FSC:s skogsbruksstandard. Skogsmark definieras i 2 § skogsvårdslagen som mark inom ett sammanhängande område där träden har en höjd av mer än fem meter och där träd har en kronslutenhet av mer än tio procent eller har förutsättningar att nå denna höjd och kronslutenhet utan produktionshöjande åtgärder. Med begreppet skogsmark i 2 § dessa bestämmelser avses samma definition som i skogsvårdslagen.

Omfattningen av renskötselområdet framgår av 3 § rennäringslagen. Området består av åretruntmarker och vinterbetesmarker. På åretruntmarkerna får renskötsel bedrivas hela året. På vinterbetesmarkerna får renskötsel bedrivas 1 oktober–30 april. Uppdelningen i åretruntmarker och vinterbetesmarker har betydelse bland annat för krav på samråd och hänsyn enligt skogsvårdslagen, vilka gäller inom åretruntmarkerna (13 b, 14 och 20 §§ skogsvårdslagen). I de allmänna råden till 31 § skogsvårdslagen i Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 2011:7), som handlar om skogsbrukets hänsynstagande till rennäringen inom renskötselområdet, anges dock att samråd bör hållas även för vinterbetesmarkerna.

För att dessa bestämmelser ska vara tydliga att tillämpa i förhållande till annan författning, föreslås därför i 2 § att bestämmelsernas tillämpningsområde inte ska göra skillnad på olika områden inom renskötselområdet, utan ska gälla alla marker inom renskötselområdet. För tydlighetens skull föreslås också att regelverket ska innehålla

en definition av begreppet *renskötselområdet* i 4 § i dessa bestämmelser. Begreppet ska definieras som det område inom vilket renskötsel får bedrivas, enligt 3 § rennäringslagen (1971:437), som omfattar både åretruntmarkerna och vinterbetesmarkerna.

Definition av markanvändningsåtgärder, utifrån kumulativa effekter för att fånga upp det som kan ha direkt och betydande påverkan på renskötselns bedrivande

Det framgår av 46 kap. 8 a § kyrkoordningen att fritt och informerat förhandssamtycke ska tillämpas vid markanvändningsåtgärder som har en direkt och betydande påverkan för renskötselns bedrivande. För att kunna samråda om de åtgärder som har en direkt och betydande påverkan för renskötselns bedrivande, vilka alltså kräver ett samtycke, behövs först en bredare dialog för att etablera en gemensam bild av olika åtgärders påverkan. Denna två-stegsprocess är tydlig i urfolksrätten. Samråd är alltså ett grundläggande minimikrav som gäller brett vid alla åtgärder som kan påverka urfolk. Principen om fritt och informerat förhandssamtycke är ett förstärkt krav som gäller vid mer allvarliga eller betydande ingrepp. I tolkningen av fritt och informerat förhandssamtycke har ett synsätt utvecklats om att kravet på samtycke växer i proportion till ingreppets påverkan på urfolket. Den innebär att för nyttjande av naturresurser på urfolkets traditionella marker som innebär en direkt, betydande påverkan på urfolket, krävs ett fritt och informerat förhandssamtycke. För åtgärder som bedöms få mindre påverkan är kravet inte lika långtgående. För att kunna bedöma en föreslagen åtgärds påverkan behöver man beakta åtgärdens natur, dess omfattning, konsekvenser på kort och lång sikt och även graden av påverkan på urfolkets kultur. Samrådsprocessen är vägen som gör det möjligt att avgöra när ett fritt och informerat förhandssamtycke krävs.[131]

Det finns dock en risk att stiftet och samebyn, i en sådan två-stegsprocess, lägger mycket tid och energi på att diskutera vilken nivå av påverkan som olika enskilda markanvändningsåtgärder skulle kunna få på renskötselns bedrivande. Det finns också en risk för att stiftet och samebyn inte alltid har samsyn i dessa frågor. Syftet med en sådan två-stegsprocess skulle vara att bestämma vilka markanvändningsåtgärder, utifrån en lång lista, som kräver samtycke från samebyn och vilka enskilda åtgärder som inte ska ingå i en sådan samtyckesdiskussion. Detta bedöms inte vara ett konstruktivt sätt att arbeta. Det skulle dessutom kunna uppstå en gränsdragningsproblematik för markanvändningsåtgärder som enbart utförs för att främja renskötselns bedrivande, vilka bör ha en positiv påverkan, och därmed i teorin aldrig skulle kräva samtycke från samebyn för att genomföras, men där samebyn ofta skulle kunna ha synpunkter på hur åtgärderna utformas.

Ett annat sätt att se på samrådet är att i de fall urfolks särskilda intressen påverkas av en föreslagen åtgärd så borde överenskommelse eller samtycke vara syftet med att ta upp frågan till samråd. Detta ska inte ses som en vetorätt, utan innebär snarare att samrådsförfarandet behöver utformas så att det finns förutsättningar för att nå konsensus mellan alla berörda parter.[132]

I stället för att fokusera på att bedöma påverkan ”åtgärd för åtgärd”, bör gemensamplaneringen mellan stiftet och samebyn utgå från ett helhetsperspektiv, sett till landskapet och kumulativa effekter. I dessa bestämmelser används begreppet påverkanskartläggning för att beskriva en form av konsekvensanalys som stiftet ska

[131] *Free, prior and informed consent: a human rights-based approach,* the Expert Mechanism on the Right of Indigenous Peoples, Study for the Human Rights Council, A/HRC/39/62, 10 augusti 2018, punkt 35.

[132] Report to the Human Rights Council, A/HRC/12/34, 15 juli 2009, punkt 48.

göra som ett första steg vid initiering av gemensamplaneringen (se vidare i avsnitt 3.5).

Det skogsbruk som har bedrivits under de senaste decennierna har inneburit en stor påverkan på renskötselns bedrivande, med bland annat en drastisk minskning av marker rika på mark- och hänglav, vilket kraftigt försvårat möjligheten att bedriva en traditionell naturbetesbaserad renskötsel. Över tid har skogarna föryngrats och förtätats och den totala skogsvolymen dubblerats. Det har bland annat inneburit en förlust av äldre skogar och en ökning i areal av contortatall som i sin tur resulterat i förlorat lavbete och försvårad framkomlighet mellan betesmarker.[133] Skogsbruket har med andra ord, typiskt sett, påverkat förutsättningarna för renskötseln. Med denna vetskap framstår det som svårt att sätta upp en kvalifikationsgräns för vilka åtgärder som ska tas med i en gemensamplanering, oavsett vem som ska göra den bedömningen. Det framstår därför som mer motiverat att alla åtgärder som planeras inom skogsbruket ska ingå i den gemensamplanering – och det samtal – som ska ske mellan stiftet och samebyn.

Genom att gemensamplaneringen omfattar ett större antal åtgärder kan fokus i gemensamplaneringen förskjutas mot att se helheten och identifiera samlade lösningar, där både mindre och mer omfattande åtgärder, anpassningar och särskilda hänsyn, vägs samman på ett sätt som i stort kan accepteras av både stiftet och samebyn. I de fall det inkluderas en åtgärd som enskilt sett eventuellt inte innebär direkt och betydande påverkan på renskötselns bedrivande borde stiftet kunna förvänta sig att samebyn inte kommer att ha invändningar mot den åtgärden.

Av denna anledning föreslås att definitionen av markanvändningsåtgärder i 4 § – alltså de åtgärder som bör ingå i gemensamplaneringen mellan stiftet och samebyn – ska omfatta samtliga åtgärder för skötsel av skog för skogsbruk eller skogsvård. Begreppet skötsel av skog används i 7 kap. 1 § Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 2011:7). I de allmänna råden till föreskrifterna definieras *skötsel av skog* som ”…avverkning, hyggesbehandling, beståndsanläggning, beståndsvård, uttag av skogsbränsle, skogsbil- och traktorvägar, bas- och stickvägar, skogsgödsling, skogsmarkskalkning, avlägg och andra skogsbruksåtgärder.” Andra skogsbruksåtgärder skulle till exempel kunna vara röjning, gallring, dikning och val av trädslag.

Syftet med en skötselåtgärd kan dock vara olika. För att det ska vara tydligt att åtgärderna ingår oavsett syfte ska det framgå att skötselåtgärder för såväl skogsbruk som skogsvård ingår i begreppet markanvändningsåtgärder.

Denna definition av markanvändningsåtgärder innebär att fler åtgärder omfattas av krav på gemensamplanering än vad som omfattas av krav på samråd eller samplanering enligt skogsvårdslagen respektive FSC:s skogsbruksstandard. Uppräkningen ovan över markanvändningsåtgärder för skötsel av skog för skogsbruk eller skogsvård ska ses som exempel och inte som en uttömmande lista.

Utöver markanvändningsåtgärder, för skogsbruk eller skogsvård, föreslås i samma definition att bestämmelserna även ska omfatta planer på, eller upplåtelse av, mark för att förändra skogsmarken till något annat så att skogsbruk inte längre bedrivs. Det kan exempelvis vara för etablering av vindkraftpark, solpark och bebyggelse.

Begreppen som kopplar till ”markanvändning” ska förstås på samma sätt som dessa begrepp används i annan författning, förarbeten och rättspraxis. Där görs en uppdelning utifrån det som kallas ”pågående markanvändning”. Pågående

[133] SOU 2026:15, *Marken, vattnet, tankarna – Konsekvenser för samer av svensk politik*, forskningsantologi från Sanningskommissionen för det samiska folket, volym 2, Sandström, P. m.fl. *Skogspolitikens konsekvenser för den samiska renskötseln*, s. 726 och 744.

markanvändning är (eller presumeras vara) skogsbruk på produktiv skogsmark – och jordbruk på jordbruksmark. Förändrad eller annan markanvändning är när marken uteslutande används för andra ändamål, som exempelvis skidanläggning, vindkraftspark eller gruva. Ofta sker den förändringen – från skogsbruk som utgångspunkt till annan verksamhet – genom någon form av miljöprövning (tillstånd eller anmälan) hos en myndighet. Även om det kommer att uppstå gränsfall som får bedömas i rättstillämpningen, kan en generell utgångspunkt vara att förändrad markanvändning många gånger handlar om en verksamhet eller åtgärd som är tillståndspliktig eller anmälningspliktig enligt den uppräkning som görs i miljöprövningsförordningen (2013:251).

Denna avgränsning innebär alltså att alla åtgärder inom skogsbruket inkluderas, men samtidigt att många andra åtgärder inom stiftens markförvaltning faller utanför. Begreppet markanvändningsåtgärder ska enligt detta förslag till exempel inte inkludera andra avtalsupplåtelser på skogsmark, där markanvändningen inte ändras från skogsbruk. Det kan exempelvis vara avtalsupplåtelser för jakt- och fiske, grillplatser, utegym och tillfälliga idrottstävlingar. Sådana avtalsupplåtelser varierar stort, både gällande typ, upplåtelseform och varaktighet. Gemensamt är att de som regel inte hindrar eller begränsar pågående markanvändning i någon större omfattning. Förfrågningar om sådana avtalsupplåtelser är vanliga och kommer in till stiften utspritt under året. Att inkludera dessa åtgärder i definitionen av markanvändningsåtgärder skulle vara förenat med praktiska utmaningar.

Definitionen omfattar inte heller köp och försäljning av fastigheter. När ett stift köper eller säljer en fastighet kan påverkan på renskötselns bedrivande uppstå indirekt beroende på vad som sker därefter. Detta skiljer sig från situationen när stiftet vidtar en åtgärd på skogsmarken på fastigheten, då påverkan blir mer direkt. Det är också reglerat i kyrkoordningen hur stiftet ska inhämta och motta synpunkter för denna kategori av åtgärder. Enligt 46 kap. 9 § kyrkoordningen ska stiftet dels föra dialog med berörd församling vid den övergripande planeringen av förvaltningen av en prästlönefastighet av särskild betydelse för en församling, dels ge församlingen tillfälle att yttra sig över en planerad försäljning av en prästlönefastighet. I dialogen med församlingen kan olika frågor ur lokalsamhällets perspektiv lyftas och påverka stiftets beslutsfattande.

Vidare ingår inte om en myndighet för diskussion med stiftet om att inrätta ett formellt områdesskydd som exempelvis naturreservat, biotopskyddsområde eller nationalpark. I dessa fall ingår dialog med rättighetshavare i den processen, vilket hanteras av den ansvariga myndigheten (det kan vara kommunen, länsstyrelsen, Skogsstyrelsen eller Naturvårdsverket).

En fråga som kan uppstå är vad som händer om samebyn anser att en avtalsupplåtelse eller annat, som enligt denna definition faller utanför gemensamplaneringen, faktiskt innebär en mycket stor påverkan för renskötselns bedrivande. Avgränsningen innebär att det inte finns någon skyldighet för stiftet att genomföra gemensamplanering. Däremot finns det en möjlighet för samebyn att enligt 20 § i dessa bestämmelser begära dialog med stiftet om behov som samebyn vill lyfta (se vidare i avsnitt 3.9).

Sammanfattningsvis föreslås att det i 4 § införs en definition av *markanvändningsåtgärder* som anger att med det avses i dessa bestämmelser skötsel av skog för skogsbruk eller skogsvård och förändring av skogsmark till annan markanvändning eller upplåtelse av mark i detta syfte.

Eftersom begreppet påverkanskartläggning är nytt föreslås en definition i 4 § att med *påverkanskartläggning* avses i dessa bestämmelser ett underlag i gemensamplaneringen som metodiskt identifierar, beskriver och bedömer hur

planerade markanvändningsåtgärder påverkar förutsättningarna för renskötselns bedrivande och renens behov och innehåller anpassningar och särskilda åtgärder för ett renskötselanpassat skogsbruk.

Det som har beskrivits här är en huvudregel. Det kan uppstå undantagssituationer där det inte är möjligt eller rimligt att upprätthålla ett krav på gemensamplanering. De undantag som föreslås regleras i dessa bestämmelser dels i 18 §, vid oförutsedda och brådskande åtgärder, dels i 19 §, när samebyn inte medverkar trots upprepade ansträngningar från stiftet. (Dessa undantag beskrivs mer i avsnitt 3.8.)

3.3 Grundläggande kunskapskrav

Förslag: Stiftet ska säkerställa att det i förvaltningen finns relevant och god kunskap om och förståelse för renskötselrätten, renskötselns och koncessionsrenskötselns bedrivande samt samiska andliga och kulturella traditioner.

Paragraf: 5 § i förslaget till bestämmelser

Bakgrund

I handlingsplanen kopplad till Svenska kyrkans ursäkt till det samiska folket har Svenska kyrkan åtagit sig att *öka kunskapen om och respekten för urfolksrättens principer inom Svenska kyrkan och i samhället*. Vidare framgår att kunskapen om samers rätt till inflytande och delaktighet behöver fördjupas inom Svenska kyrkan. Ett av delmålen i handlingsplanen är att *öka kunskapen om hur kyrkans nuvarande markförvaltning och skogsbruk påverkar samiska näringar*. Svenska kyrkans markförvaltning och skogsbruk har betydelse för förutsättningarna att bedriva renskötsel. I arbetet med handlingsplanen kopplad till Svenska kyrkans ursäkt till det samiska folket framkom även att den generella kunskapen om urfolksrättens principer behöver förbättras i Svenska kyrkan.

Det pågår även ett försoningsarbete tillsammans med minoriteten tornedalingar, kväner och lantalaiset i ljuset av sanningskommissionen för minoriteten. Svenska kyrkan uppmanades däri att arbeta generellt för att synliggöra minoritetens språk och kultur, kyrkliga traditioner och andlighet samt öka minoritetens delaktighet inom Svenska kyrkan. Renskötseln har utgjort en integrerad del av minoritetens traditionella näringar, kultur och samhällsliv och har bedrivits parallellt med jordbruk, jakt, fiske och skogsbruk.

Stiften är skyldiga att främja renskötselns förutsättningar enligt 46 kap. 8 a § första stycket kyrkoordningen. För detta krävs kunskap om renskötselrätten och renskötseln och koncessionsrenskötselns förutsättningar.

Skälen för förslaget

I beredningen av dessa bestämmelser har det i dialogen med samiska företrädare framkommit att det behövs en tydligare gemensam bild i markfrågor och en ökad kunskap om såväl renskötsel som samiska andliga och kulturella traditioner. Exempelvis anger SSR i sin skogspolicy att markägare bör ha läst SSR:s skogspolicy inför samråd med samebyar. Skogspolicyn tar upp viktiga förutsättningar för renskötseln och exempel på hänsyn och anpassningar för ett renskötselanpassat skogsbruk.

En förutsättning för en meningsfull och god gemensamplanering är att stiften har tillräcklig kunskap om och förståelse för renskötsel och samisk kultur. Kunskap om

renskötsel omfattar bland annat vilka rättigheter den grundas på, hur den är organiserad och dess behov i praktiken. Detta krävs för att i påverkanskartläggningen kunna bedöma hur planerade markanvändningsåtgärder kan påverka förutsättningarna för renskötselns bedrivande och renens behov och utifrån det föreslå relevanta anpassningar och särskilda åtgärder. Därför föreslås i 5 § i dessa bestämmelser ett grundläggande kunskapskrav som innebär att stiften ska säkerställa att det i förvaltningen finns relevant och god kunskap om och förståelse för renskötselrätten, renskötselns och koncessionsrenskötselns bedrivande samt samiska andliga och kulturella traditioner. Detta krav speglar den skyldighet som stiften har enligt 46 kap. 8 a § första stycket att främja renskötselrätten, koncessionsrenskötsel och den rätt urfolk har att utöva sina andliga och kulturella traditioner i de områden där de traditionellt har bott och verkat.

Bestämmelsen reglerar inte hur stiften ska uppnå kunskapskravet. Det skulle till exempel kunna ske genom en utbildning som tas fram av nationell nivå eller av stiften gemensamt, för medarbetare som arbetar med gemensamplanering. Stiften bör också säkerställa att anlitade entreprenörer i förvaltningen av skog har sådan relevant och god kunskap om och förståelse för renskötsel och samiska andliga och kulturella traditioner som krävs för utförandet av uppdraget. Det skulle till exempel kunna ske genom att ställa ett sådant krav vid upphandling av entreprenaden, eller genom utbildning av entreprenörer som anlitas för uppdrag inom skogsbruket. Kyrkostyrelsen kan inom ramen för sitt tillsynsansvar följa upp hur stiften arbetar med att säkerställa kunskapskravet i förvaltningen.

3.4 Allmänt om gemensamplanering

Förslag: Ett stift som planerar markanvändningsåtgärder inom en samebys renskötselområde ska genomföra gemensamplanering med berörd sameby.

Gemensamplaneringen ska omfatta planerade markanvändningsåtgärder inom samebyns renskötselområde för minst ett år och maximalt fem år framåt.

Gemensamplanering ska ske förtroendefullt och syfta till att nå en överenskommelse om vilka markanvändningsåtgärder, anpassningar och särskilda åtgärder som både stiftet och samebyn kan acceptera. Samebyns samtycke till överenskomna åtgärder och anpassningar ska ha lämnats fritt och utan påtryckningar.

Stiftet ska ge skälig ersättning till samebyn per mötestillfälle för medverkan i gemensamplaneringen.

Paragrafer: 6–8 §§ i förslaget till bestämmelser

Bakgrund

Utgångspunkterna för skyldigheten att samråda med urfolk vilar på erfarenheter av historiska övergrepp och syftar till att säkerställa urfolks rätt till självbestämmande, inklusive möjligheten att bevara och utveckla sin kultur, sina institutioner och sina näringar kopplade till mark och vatten. Samråd ska enligt urfolksrätten ske i god anda, med målet att uppnå överenskommelse eller samtycke genom öppen dialog, ömsesidig respekt och utan påtryckningar, i linje med principen om fritt och informerat förhandssamtycke. Det innebär att samråd måste ske tidigt i beslutsprocesser, ge reella möjligheter till påverkan samt tillräcklig tid för ställningstagande. I konsultationslagen återkommer att de konsultationer som svenska myndigheter är skyldiga att ha med samiska företrädare ska ske i god anda, präglad av ärlighet, transparens och tillit. Även FSC:s skogsbruksstandard betonar vikten av samplanering

i god anda, där parter aktivt verkar för samsyn genom konstruktiva förhandlingar, tydliga spelregler och ett gemensamt ansvar för att bygga och upprätthålla förtroende i processen.

En annan aspekt av ett förtroendefullt samråd är urfolkets förutsättningar att medverka i samrådet på lika villkor. En sameby är ett geografiskt område där renskötsel bedrivs. Samebyn är även en juridisk person som företräder renägarna i samebyn. Samebyarna har begränsade ekonomiska och organisatoriska resurser. De medlemmar som representerar samebyn vid samråd är ofta enskilda näringsidkare som kan uppleva att en samrådsprocess som är initierad utifrån en markägarens behov är både tidskrävande och konkurrerar med renskötseln. Därför har frågan lyfts om samebyarna borde får ekonomisk ersättning för att samråda.[134] En del samebyrepresentanter ser det som en nödvändighet om de ska kunna delta i samrådsprocesser, medan andra anser att en ersättning skulle kunna skapa beroendeförhållanden som försvårar möjligheterna till att kunna lämna ett fritt samtycke. I en utvärdering av FSC:s skogsbruksstandards krav på samplanering med samebyar rekommenderas att se över möjligheterna att tillföra samebyarna resurser för att de ska kunna delta i samplanering på mer lika villkor än vad som sker idag.[135]

Skälen för förslaget

Samråd med urfolk ska innebära en reell möjlighet för urfolket att påverka beslutsfattandet. Gemensamplanering mellan stiftet och samebyn behöver därför ske i planeringsstadiet av markanvändningsåtgärder. Av denna anledning föreslås att det anges i 6 § i dessa bestämmelser att ett stift som planerar markanvändningsåtgärder inom en samebys renskötselområde ska genomföra gemensamplanering med berörd sameby. Detta är en central utgångspunkt i bestämmelserna. Det innebär med andra ord att om stiftet planerar markanvändningsåtgärder inom renskötselområdet, så ska stiftet gemensamplanera med berörd sameby. I praktiken kan detta innebära att gemensamplaneringen inkluderar en eller flera samebyar. Kravet gäller när det är fråga om åtgärder för skötsel av skog – för skogsbruk eller skogsvård – eller åtgärder som innebär en förändring av skogsmark till annan markanvändning (eller upplåtelse i detta syfte).

Frågan blir därefter vilken tidsperiod som gemensamplaneringen ska hantera, det vill säga hur många års planerade åtgärder som ska ingå. Detta får betydelse för hur ofta gemensamplanering ska ske.

I en avverkningsanmälan ska markägaren bland annat lämna uppgift om vad denne avser att göra för att tillgodose rennäringens intressen i samband med avverkning på mark inom renskötselns året runt-marker. En avverkningsanmälan är giltig i fem år från den dag den kom in till Skogsstyrelsen. Eftersom det finns en skyldighet för den som anmäler avverkning inom renskötselns året runt-marker att bereda berörd sameby tillfälle till samråd ska ett skriftligt bevis om att så har skett bifogas till anmälan enligt 4 kap. 4 § i Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 2011:7). Enligt de allmänna råden till 4 kap. 4 § bör samråd med berörd sameby ske minst en gång om året, när det gäller större skogsägare med årligen återkommande skogsbruksåtgärder. Det som ska tas upp är aktuella åtgärder och därutöver ska man mer översiktligt behandla planerade åtgärder för de närmaste tre till fem åren. Det finns inte någon föreskriven giltighetstid för samrådsunderlaget som ska ges in i samband med avverkningsanmälan, vare sig i

[134] Greenpeace Nordic och Renskog, *Kampen om renskogarna – en inblick i skogsbolagens brist på respekt för rätten till Fritt, På förhand och Informerat Samtycke*, 2025, jfr s. 21 och 28.

[135] von Essen, M., *Erfarenheter från samebyar och skogsbruk – Utvärdering av princip 3 i FSC-standarden för skogsbruk i Sverige*, 2025, s. 57.

skogsvårdslagen eller i Skogsstyrelsens föreskrifter. Samrådet måste dock ha viss aktualitet för att vara giltigt och därigenom kunna fylla sitt syfte att samebyarna ska få insyn och inflytande över planerade skogsvårdsåtgärder som kan komma att påverka rennäringen.[136]

Enligt FSC:s skogsbruksstandard ska samplaneringsprocessen vanligtvis genomföras årligen, förutsatt att åtgärder planeras att genomföras. Det som ska behandlas är planerade skötselåtgärder inom de kommande fem till sju åren inom samebyn.

I beredningen av detta arbete har det framförts att det finns fördelar med att ha en regelbundet återkommande process för att upprätthålla relationer och god kommunikation mellan stiftet och samebyn. Detta talar för att uppställa krav på gemensamplanering med relativt korta intervall likt vad som anges i Skogsstyrelsens allmänna råd och FSC:s skogsbruksstandard. Det har samtidigt framförts att omständigheterna kan variera mycket mellan olika samebyar, utifrån exempelvis önskemål, arbetssätt och prioriteringar. Detta talar för att ha en flexibilitet om hur ofta gemensamplanering ska ske, så att stiftet och samebyn kan komma överens om vad som passar i det enskilda fallet. Däremot bör denna tid inte vara så lång att gemensamplaneringen omfattar markanvändningsåtgärder som ligger för långt fram i tiden för att kunna överblicka och bedöma vilken påverkan de kan få, eftersom det kan bero på faktorer som riskerar att förändras.

Mot den här bakgrunden föreslås i 6 § i dessa bestämmelser att gemensamplaneringen ska omfatta planerade markanvändningsåtgärder inom samebyns renskötselområde för minst ett år och maximalt fem år framåt. Härigenom skapas förutsättningar för kontinuitet och framförhållning som bidrar till att integrera samebyars delaktighet och inflytande vid planering och beslutsfattande i Svenska kyrkans förvaltning av skogsmark. Efter gemensamplaneringen ska det ske regelbundna uppföljningar av genomförandet av överenskommelsen (se vidare i avsnitt 3.7). Den här ordningen bedöms skapa en kontinuitet i dialogen mellan stiftet och samebyn, samtidigt som stiften kan samordna gemensamplaneringen med vad som gäller enligt andra regelverk och krav.

Bestämmelsen i 6 § innebär inte något hinder mot att stiftet och samebyn kommer överens om att samordna gemensamplaneringens möten med ett eller flera stift och/eller med en eller flera samebyar i de fall där det kan vara till nytta för processen. Det skulle till exempel kunna ske då en samebys renskötselområde sträcker sig över stiftsgränser och samordning av gemensamplanering kan bidra till en mer effektiv och kvalitativ process. I det fallet kan det finnas fördelar såväl avseende tidsåtgången, som för analysen av hur planerade markanvändningsåtgärder bedöms påverka förutsättningarna för renskötselns bedrivande och renens behov ur ett landskapsperspektiv och utifrån kumulativa effekter. Samordning skulle också kunna vara aktuellt då två eller flera samebyars renskötselområde överlappar varandra och en samordning skulle tydliggöra de lokala förutsättningarna för renskötselns bedrivande i området där stiftet planerar markanvändningsåtgärder. En sådan samordning skulle också kunna underlätta att nå en samsyn i vilka markanvändningsåtgärder, anpassningar och särskilda åtgärder som både stiftet och samtliga berörda samebyar kan acceptera. Detta sker ibland i samplaneringen enligt FSC:s skogsbruksstandard.

En grundläggande princip för samråd med urfolk är att det ska ske förtroendefullt i syfte att uppnå överenskommelse eller samtycke till föreslagna åtgärder. Därför

[136] Se Kammarrätten i Sundsvalls dom den 16 januari 2024 i mål nr 1423-23 (med underrättsdomen från Förvaltningsrätten i Umeå den 12 juni 2023 i mål nr 1898-22).

föreslås i 7 § i dessa bestämmelser att det ska framgå att gemensamplanering mellan stiftet och samebyn ska ske förtroendefullt och syfta till att nå en överenskommelse om vilka åtgärder och anpassningar som både stiftet och samebyn kan acceptera. Bestämmelsen tydliggör också att samebyns samtycke till överenskomna åtgärder och anpassningar ska ha lämnats fritt och utan påtryckningar. Stiftet och samebyn ansvarar gemensamt för att skapa ett samtalsklimat som är grundat på ömsesidig tillit, respekt och förståelse för varandras synpunkter och behov.

En viktig del i urfolks möjlighet att utöva sin rätt till självbestämmande är också förutsättningarna att medverka i samråd på mer lika villkor. En fungerande samverkan kräver inte bara ett gott samtalsklimat, tid och kompetens – utan också pengar. Vid beredningen av dessa bestämmelser har i dialogen med samiska företrädare behovet av att samiska representanter får ekonomisk ersättning för sin medverkan i samråd framhållits som en central förutsättning för en förändring av den maktobalans som ofta föreligger i beslutsprocesser med urfolk. Därför föreslås i 8 § i dessa bestämmelser att stiftet ska ge skälig ersättning till samebyn per mötestillfälle för medverkan i gemensamplaneringen. Bestämmelsen reglerar att ersättning ska utgå, men inte ersättningens storlek eller form. Stiftet bör besluta om ersättningsnivån utifrån lokala förutsättningar för gemensamplaneringen. Skälig ersättning skulle till exempel kunna utgå i form av ett schablonbelopp som avser att täcka resa, logi, omkostnader och samebyns förberedelsetid inför mötet. Ersättningen bör även ta hänsyn till samebyns nedlagda tid för att ta fram information och underlag till påverkanskartläggningen, om stiftet har efterfrågat det i sitt arbete (se mer om påverkanskartläggning i avsnitt 3.5). Ersättningsnivån skulle även kunna variera beroende på om gemensamplaneringens möten sker fysiskt eller digitalt.

En gemensamplanering initieras när ett stift planerar markanvändningsåtgärder inom en samebys renskötselområde. Det är därmed stiftet, och inte samebyn, som tagit initiativ till gemensamplaneringen och det arbete som följer därav. Syftet med ersättningen är därför att öka förutsättningarna för samebyarnas medverkan i gemensamplaneringen.

3.5 Initiering av gemensamplanering

Förslag: Stiftet ska ta fram en påverkanskartläggning för planerade markanvändningsåtgärder. Påverkanskartläggningen ska skickas till berörd sameby, tillsammans med information om tid och plats för möte, minst åtta veckor i förväg.

Stiftet ska ta fram en påverkanskartläggning även om gemensamplaneringens alla steg inte genomförs.

Påverkanskartläggningen ska innehålla karta, beskrivning av planerade markanvändningsåtgärder som omfattas av gemensamplaneneringen, samt en analys av hur åtgärderna bedöms påverka förutsättningarna för renskötselns bedrivande och renens behov. Analysen ska utgå från ett landskapsperspektiv och beakta kumulativa effekter av omgivande markanvändning.

Påverkanskartläggningen ska även innehålla en beskrivning av anpassningar och särskilda åtgärder i områden som är viktiga för renskötseln. Sådana anpassningar och särskilda åtgärder ska syfta till att begränsa negativ påverkan på sammanhängande områden för naturbete och viktig vegetation, och/eller begränsa negativ påverkan på platser av betydelse för samiska andliga och kulturella traditioner.

När det inte är möjligt att begränsa negativ påverkan ska stiftet i stället föreslå lämpliga åtgärder för att kompensera påverkan.

Vid behov ska stiftet inhämta information om de lokala förutsättningarna från berörd sameby.

Påverkanskartläggningen ska ge berörd sameby tillräcklig information för att samebyn ska kunna bedöma hur de planerade åtgärderna kan påverka renskötselns bedrivande.

Paragrafer: 9–10 §§ i förslaget till bestämmelser

Bakgrund

Inför åtgärder som vidtas inom skogsbruket, som exempelvis avverkning, behöver åtgärderna planeras i förväg för att ha ett gott beslutsunderlag vid val av metoder och för kunna ta den hänsyn som lagen kräver – till den biologiska mångfalden, kulturmiljön, rennäringen och friluftslivet. Man behöver också känna till vilka arter som finns i området och vad författning om artskydd säger om dem. Det här är krav som följer av skogsvårdslagen och miljöbalken och förordningar som meddelats med stöd av dessa. Inom FSC:s skogsbruksstandard finns vissa regler om inventering och annat förarbete som krävs när skötselåtgärder planeras.

Krav på kunskapsunderlag i planeringen är ett vedertaget krav som ställs på verksamheter och åtgärder som kan innebära en påverkan på miljön och omgivningen. När det gäller så kallad miljöfarlig verksamhet, som gruvor och täkter, har det vuxit fram regelverk med krav på miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar, med start i USA och Kanada för flera decennier sedan och senare även inom EU. Dessa omfattar krav på att undersöka en planerad verksamhets omgivningspåverkan i tillståndsprövningen.

För cirka tio år sedan togs internationella initiativ bland urfolk till att formulera hur man skulle kunna utföra något som kallades för *participatory impact assessments*, inkluderande konsekvensbedömningar. *Participatory mapping* – inkluderande kartläggning – är en ytterligare metod som har lyfts fram som ett sätt för att öka inkludering. Detta innebär i korthet att man försöker se till så att berörda urfolk får möjlighet att bidra med sin kunskap om markerna, både när det gäller hur markerna används enligt sedvana och vad som finns där, men också bidra med förståelse för hur urfolkets kulturella landskap kan påverkas negativt av en förändring (som exempelvis en gruva), ur urfolkets perspektiv. *Cumulative impact assessment*, kumulativ konsekvensbedömning, är det senaste begreppet, som ger uttryck för det arbetssätt som utforskas just nu i förhållande till renskötsel i Norge, Sverige och Finland.[137]

I samtliga dessa bedömningar har det ingått att beakta kumulativa effekter, vilket avser att bedöma påverkan av en verksamhet eller åtgärd, sett tillsammans med andra pågående, tidigare och framtida verksamheter och åtgärder i området.

Skälen för förslaget

För att säkerställa en samebys delaktighet och inflytande krävs att samebyn tidigt i processen får tillräckligt med information för att samebyn ska kunna bedöma hur de planerade åtgärderna kan påverka renskötselns bedrivande. För att uppnå detta föreslås i 9 § i dessa bestämmelser att stiftet ska ta fram en påverkanskartläggning, som ett underlag inför gemensamplaneringens möten.

[137] Se Niebuhr mfl., 2026, *Towards understanding and managing cumulative impacts in Sápmi: approaches and collaboration*, Workshop report with focus on spatial data, reindeer, and reindeer herding. Rangifer, 46 (2), 1–76.

Begreppet påverkanskartläggning är nytt och därför föreslås en definition av begreppet i 4 §. Där beskrivs att med påverkanskartläggning i dessa bestämmelser avses ett underlag i gemensamplaneringen som metodiskt identifierar, beskriver och bedömer hur planerade markanvändningsåtgärder påverkar förutsättningarna för renskötselns bedrivande och renens behov, samt innehåller anpassningar och särskilda åtgärder för ett renskötselanpassat skogsbruk. Påverkanskartläggningen ska med andra ord ses som en konsekvensbedömning. I arbetet med att kartlägga påverkan av planerade markanvändningsåtgärder ska samtidigt de planerade åtgärderna justeras, vid behov, för att minska alltför negativ påverkan.

I 10 § i dessa bestämmelser föreslås vilka olika delar som ska ingå i påverkanskartläggningen. Den ska innehålla karta och beskrivning av de planerade markanvändningsåtgärder som omfattas av gemensamplaneringen, samt en analys av hur åtgärderna bedöms påverka förutsättningarna för renskötseln bedrivande och renens behov. Analysen ska utgå från ett landskapsperspektiv och beakta kumulativa effekter av omgivande markanvändning.

Att utgå ifrån ett landskapsperspektiv innebär att höja blicken från den specifika platsen där en markanvändningsåtgärd planeras, till att även beakta landskapet i övrigt och titta på hur detta kan påverkas, vilket beror på såväl åtgärden som det omgivande landskapets egenskaper.

Kumulativa effekter är det som uppstår när flera olika effekter samverkar med varandra. Det kan handla om att olika typer av effekter från en och samma verksamhet samverkar eller att effekter från olika verksamheter samverkar.[138] Exempelvis kan en skyddsvärd naturmiljö påverkas både av utsläpp till vatten och av att markyta tas i anspråk.

Omfattningen av stiftets påverkanskartläggning ska spegla gemensamplaneringens omfattning. Båda utgår ifrån stiftets planer för ett visst område, med samtliga markanvändningsåtgärder som planeras för den tidsperiod stiftet och samebyn har valt ska ingå i gemensamplaneringen. Det kan alltså vara alltifrån ett till fem års planer. Påverkanskartläggningen ska vara ett underlag som man utgår ifrån vid gemensamplaneringens följande steg och stiftet får förutsätta att gemensamplaneringens alla steg kommer att genomföras. Det kan senare visa sig att gemensamplaneringens alla steg inte kan genomföras, vilket regleras i 19 § i dessa bestämmelser (se vidare i avsnitt 3.8). Detta är dock något som stiftet inte ska ta hänsyn till i det här skedet av processen. Av den anledningen föreslås att det tydliggörs i 9 § i dessa bestämmelser att stiftet ska ta fram en påverkanskartläggning även om gemensamplaneringens alla steg sedan inte genomförs, så som anges i 19 §.

Stiftets påverkanskartläggning bör ha den detaljeringsgrad som är rimlig med hänsyn till rådande kunskaper och bedömningsmetoder, grundat på bästa tillgängliga forskning och vetenskap. Den behöver även utformas utifrån påverkanskartläggningens innehåll och vad som behövs för att en samlad bedömning ska kunna göras av den påverkan som markanvändningsåtgärderna kan antas medföra. Stiftet ska utforma påverkanskartläggningen så att berörd sameby ges tillräcklig information för att samebyn ska kunna bedöma hur de planerade åtgärderna kan påverka renskötselns bedrivande. Stiftet förväntas inte ta kontakt med angränsande markägare för att få underlag till påverkanskartläggningen, utan bör kunna utgå från de omständigheter som är kända för stiftet genom att exempelvis använda information från ansvariga myndigheter, så som Sametinget, och tillgängliga kartor.

Påverkanskartläggningen föreslås i 10 § även innehålla en beskrivning av anpassningar och särskilda åtgärder i områden som är viktiga för renskötseln. Dessa

[138] Jfr. prop. 2016/17:200, s. 185.

ska syfta till att begränsa negativ påverkan på sammanhängande områden för naturbete och viktig vegetation, och/eller begränsa negativ påverkan på platser av betydelse för samiska andliga och kulturella traditioner.

När en negativ påverkan inte är möjlig att begränsa, ska stiftet i stället föreslå lämpliga åtgärder för att kompensera den negativa påverkan som bedöms uppstå. När stiftet planerar markanvändningsåtgärder bör arbetssättet vara att i möjligaste mån att utgå ifrån följande prioritering. I första hand bör stiftet sträva efter att begränsa negativ påverkan av dessa markanvändningsåtgärder, genom anpassningar och särskilda åtgärder, och först i andra hand komplettera med förslag på lämpliga främjande åtgärder på platsen för att kompensera för, det vill säga *väga upp*, för den negativa påverkan. Med kompensera avses i detta sammanhang inte att ge ekonomisk ersättning, utan att lägga till särskilda åtgärder som har sådan positiv påverkan i ett område att de skulle kunna utjämna negativ påverkan i samma eller närliggande område.

När det gäller påverkan på platser av betydelse för samiska andliga och kulturella traditioner kan dessa utgöra kulturmiljöer och kulturlämningar. Sådana platser är skyddade enligt exempelvis kulturmiljölagen som stiftet ska följa i sin förvaltning av skog. Enligt 7 kap. 17 § i Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen (SKSFS 2011:7) ska skador i och invid kulturmiljöer och kulturlämningar i skogen förhindras eller begränsas vid all skötsel av skog. I de allmänna råden avses med kulturmiljö en miljö som historiskt påverkats av människan. Kulturmiljön kan innefatta både enskilda objekt såväl som stora landskapsavsnitt och utgör en del av kulturarvet. I de allmänna råden avses med kulturlämning väl avgränsade lämningar efter människors verksamhet som kan antas ha tillkommit 1850 eller senare och inte bedöms som fornlämningar. Kulturlämningar kan även benämns som övriga kulturhistoriska lämningar. Exempel på vad som kan vara kulturmiljöer och kulturlämningar i skogen är bland annat kulturlämningar efter äldre tiders renskötsel. Skogsstyrelsen använder dock ibland begreppet kulturlämning även som samlingsbegrepp och omfattar i denna betydelse både fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar.[139]

Kravet på att ta fram en påverkanskartläggning kan med fördel samordnas med de krav på inventeringar av naturvärden och kulturmiljövärden med mera som åligger stiftet enligt nationell lagstiftning och FSC:s skogsbruksstandard.

Den föreslagna bestämmelsen tydliggör att anpassningar och särskilda åtgärder – vilka ska ingå i paketet med föreslagna åtgärder – kan ta sikte på olika saker. Den ena kategorin fokuserar på sammanhängande områden för naturbete och viktig vegetation, medan den andra kategorin fokuserar på platser av betydelse för samiska andliga och kulturella traditioner. I båda fallen fokuserar de på att begränsa negativ påverkan. Stiftet ska fundera på vilka åtgärder som kan föreslås i båda kategorierna. Anpassningar och särskilda åtgärder kan till exempel vara restaureringsåtgärder av olika slag.

I arbetet med att ta fram påverkanskartläggningen krävs många gånger att stiften inhämtar uppdaterad information från samebyn. Det bör därför framgå av bestämmelsen att stiftet vid behov ska inhämta information om de lokala förutsättningarna från berörd sameby.

I ett inledningsskede krävs en extra arbetsinsats för att ta fram påverkanskartläggningen, men efter att det har gjorts ett par gånger bedöms det vara enklare eftersom stiftet då kan utgå ifrån tidigare version och uppdatera den utifrån de

[139] Riksantikvarieämbetet, *Skador på fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar vid skogsbruk*, 2020, s. 16.

förändringar som har skett. Påverkanskartläggningen kan på så sätt ses som ett levande dokument.

I de fall företrädare för samebyn anser att ett utpekande av en särskilt betydelsefull plats i skrift eller på kartor skulle urholka skyddet eller förminska det andliga värdet av platsen, kan andra metoder användas för att lämna information, till exempel muntligt eller genom en ungefärlig kartmarkering utan detaljerad beskrivning. I nuläget bedöms det inte finnas någon sekretessgrund i kyrkoordningen som kan tillämpas för sådana uppgifter (se mer om den inomkyrkliga offentlighetsprincipen i avsnitt 2.3.4 och om protokollföring vid gemensamplanering i avsnitt 3.6).

För att tydliggöra att samebyn behöver få underlag och information i god tid före mötet bör det framgå av 9 § i dessa bestämmelser att stiftet ska skicka ut påverkanskartläggningen till berörd sameby minst åtta veckor i förväg, tillsammans med information om tid och plats för mötet. Enligt 4 kap. 4 § i Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 2011:7) innebär samrådsskyldigheten enligt skogsvårdslagen att ge samebyn skälig tid att ta del av planer och yttra sig över dessa. Skälig tid är, enligt de allmänna råden till föreskrifterna, i normalfallet tre veckor. Enligt FSC:s skogsbruksstandard ska inbjudan till samplanering och underlag med föreslagna skötselåtgärder skickas till den berörda samebyn i god tid. I beredningen av dessa bestämmelser har det i dialog med samiska företrädare framförts att minst åtta veckor är en rimlig tid. Av den anledningen finns det skäl att föreskriva en längre tid än de tre veckor som anges i Skogsstyrelsens allmänna råd.

Även om det inte framgår uttryckligen i bestämmelsen, förutsätts det att stiftet tar kontakt med samebyn för att fråga om när det passar att mötet hålls innan en inbjudan till gemensamplaneringens första möte skickas ut.

Stiftet bör ta kontakt med den officiella kontaktpersonen för samebyn, till exempel dess ordförande, för att efterfråga vem som ska företräda samebyn i aktuell gemensamplanering. Stiftet får därefter förlita sig på att samebyn utser en behörig företrädare och att den som företräder samebyn också är den som lämnar samtycke och som kan ändra samtycket.

3.6 Genomförande av gemensamplaneringens möten

Förslag: Gemensamplaneringen ska omfatta ett eller flera mötestillfällen, i den mötesform som stiftet och samebyn anser lämplig. Vid mötet ska stiftet och samebyn metodiskt gå igenom påverkanskartläggningen.

Gemensamplaneringen kan omfatta fältbesök om stiftet och samebyn bedömer att det behövs, för att exempelvis kartlägga lavrika skogar, renskötselns viktiga områden, kulturella och andliga platser eller omgivande markanvändning för att kunna bedöma kumulativa effekter. Fältbesök ska alltid genomföras om samebyn begär det.

Stiftet ska, i strävan mot att nå en överenskommelse som både stiftet och samebyn kan acceptera, revidera planerade markanvändningsåtgärder och påverkanskartläggningen utifrån samebyns synpunkter och behov av anpassningar och särskilda åtgärder.

Stiftet ska föra protokoll vid gemensamplaneringens möten. Protokollet ska redovisa tid och plats för mötet, deltagare från stiftet och samebyn, de åtgärder som diskuterats, samt, i förekommande fall, samebyns synpunkter och stiftets och samebyns överenskommelse. Den reviderade påverkanskartläggningen ska biläggas protokollet från det sista mötet i gemensamplaneringen. Protokollet ska justeras senast trettio dagar efter mötet. Samebyn ska erbjudas att justera protokollet. Efter

justering ska stiftet skicka en kopia av protokollet till samebyn.

Paragrafer: 11–14 §§ i förslaget till bestämmelser

Bakgrund

Utgångspunkterna för en samråds- eller konsultationsprocess har beskrivits i tidigare avsnitt. Det finns krav, utanför den kyrkorättsliga regleringen, som stiften behöver följa både när det gäller samråd och när det gäller hänsyn till renskötseln och till naturmiljön. Dessa krav följer av lagar och förordningar och/eller FSC:s skogsbruksstandard. Det har framförts kritik från samiska företrädare om att tillämpliga regleringar om samråd och samplanering inte lever upp till urfolksrättens principer i alla delar.

Det finns ofta ett dokumentationskrav i de processer som är reglerade. Enligt 4 kap. 4 § i Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 2011:7) ska ett skriftligt bevis om att berörd sameby beretts tillfälle till samråd bifogas till ansökan om tillstånd eller anmälan om avverkning inom renskötselns åretruntmarker. Av den anledningen framgår av de allmänna råden till samrådsskyldigheten i 4 kap. 2 § i Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 2011:7) att ett protokoll, som justeras av båda parter, bör upprättas vid samrådsmötena. Av protokollet bör det tydligt framgå vilka områden och åtgärder som berörts vid samrådet, vad som överenskommits och vilka skiljaktiga uppfattningar som kvarstår.

Likaså framgår av FSC:s skogsbruksstandard att resultaten av samplaneringsmöten och eventuell fältsyn, inklusive samebyns ställningstaganden, ska protokollföras och att protokollen ska justeras av båda parter.

Den inomkyrkliga offentlighetsprincipen gäller för Svenska kyrkans organisatoriska delar och regleras i 53 kap. 2 § kyrkoordningen. Kyrkoordningen innehåller även krav på protokoll vid sammanträden med beslutande och verkställande organ, i syfte att en intresserad allmänhet ska ges möjlighet till insyn i och kontroll av Svenska kyrkans verksamhet.

Av 36 kap. 7 § kyrkoordningen framgår också att kyrkliga organ i vissa fall ska ta emot och besvara skriftliga framställningar på finska, meänkieli respektive samiska. Skyldigheten gäller för skriftliga framställningar från personer bosatta inom något av de förvaltningsområden som anges i 6 § minoritetslagen och på det minoritetsspråk som förvaltningsområdet avser. Skyldigheten är begränsad av att det ärende som framställningen gäller ska avse den person som gör denna eller på vilkens uppdrag den görs. Bestämmelsen i kyrkoordningen gäller samtliga organ inom Trossamfundet Svenska kyrkan. Med förvaltningsområden för meänkieli avses enligt minoritetslagen kommunerna Gällivare, Haparanda, Kiruna, Pajala och Övertårneå. Med förvaltningsområden för samiska avses enligt minoritetslagen kommunerna Arjeplog, Arvidsjaur, Berg, Gällivare, Härjedalen, Jokkmokk, Kiruna, Lycksele, Malå, Sorsele, Storuman, Strömsund, Umeå, Vilhelmina, Åre, Älvdalen och Östersund.

Skälen för förslaget

Syftet med dessa tillämpningsbestämmelser är att säkerställa samebyars delaktighet och inflytande vid markanvändningsåtgärder som kan ha direkt och betydande påverkan på renskötselns bedrivande. Gemensamplanering ska ske förtroendefullt och syfta till att nå en överenskommelse om vilka åtgärder och anpassningar som både stiftet och samebyn kan acceptera. Samebyns samtycke till överenskomna åtgärder och anpassningar ska ha lämnats fritt och utan påtryckningar.

Den gemensamplanering som föreslås i dessa bestämmelser är ett samråds- eller konsultationsförfarande, i flera steg, för att integrera samebyars delaktighet och inflytande vid planering och beslutsfattande i Svenska kyrkans förvaltning av skogsmark. Gemensamplaneringen är således en process och i den processen ingår att stiftet och samebyn möts. Stiftet och samebyn bestämmer gemensamt utifrån lokala förutsättningar på vilket sätt de ska mötas och om de ska mötas vid ett tillfälle eller vid flera tillfällen.

Mot denna bakgrund föreslås i 11 § i dessa bestämmelser att gemensamplaneringen ska omfatta ett eller flera mötestillfällen, i den mötesform som stiftet och samebyn anser lämplig. Mötet kan ske såväl fysiskt som genom video- eller telefonkonferens, utifrån vad stiftet och samebyn kommer överens om. Stiftet och samebyn kan komma överens om att mötena ska anpassas efter olika förhållanden. Det kan exempelvis avse vilken tid på året som det passar bäst att mötas utifrån såväl renskötseln som skogsbruket eller att påverkanskartläggningen gås igenom muntligt när stiftet och samebyn möts. Vad stiftet och samebyn anser är en lämplig mötesform får utvecklas inom rättstillämpningen och kan skilja mellan stiftens gemensamplanering med olika samebyar. Bestämmelsen hindrar dock inte att det även kan omfatta översättning av underlaget och/eller närvaro av tolk, eller att mötena anpassas i övrigt utifrån kulturella sedvänjor. Oavsett vilken mötesform som stiftet och samebyn väljer, gäller samtliga formkrav för gemensamplaneringen, till exempel vad som gäller för inbjudan, påverkanskartläggning och protokoll.

I 11 § föreslås också att stiftet och samebyn vid mötet metodiskt ska gå igenom påverkanskartläggningen. Påverkanskartläggningen, som skickats till samebyn minst åtta veckor inför mötet, utgör på så sätt dagordningen för mötet. Utöver vad som uttryckligen föreslås i bestämmelsen står det stiftet fritt att informera även om annat som kan vara av intresse för samebyn, men som inte ingår som ett krav i gemensamplaneringen.

I 12 § i dessa bestämmelser föreslås att gemensamplaneringen kan omfatta fältbesök om stiftet och samebyn bedömer att det behövs. Ett sådant behov kan exempelvis uppstå för att kartlägga lavrika skogar, renskötselns viktiga områden, kulturella och andliga platser eller omgivande markanvändning för att kunna bedöma kumulativa effekter. Exemplen som ges i bestämmelsen ska inte uppfattas som en uttömmande lista. Förutsättningarna för den aktuella gemensamplaneringen får därmed betydelse för när ett fältbesök kan vara lämpligt. Fältbesök ska dock alltid genomföras om samebyn begär det.

När stiftet och samebyn gått igenom påverkanskartläggningen vid mötet och samebyn lämnat sina synpunkter, föreslås i 13 § i dessa bestämmelser att stiftet, i strävan mot att nå en överenskommelse som både stiftet och samebyn kan acceptera, ska revidera planerade markanvändningsåtgärder och påverkanskartläggningen utifrån samebyns synpunkter och behov av anpassningar och särskilda åtgärder. Detta innebär att stiftet behöver uppdatera påverkanskartläggningen under gemensamplaneringen.

Vad som omfattas av överenskommelsen styr stiftet och samebyn över själva och överenskommelsens innehåll blir ett resultat av gemensamplaneringen. FSC:s skogsbruksstandard är lite mer detaljerad angående överenskommelsens innehåll och kan bli styrande för stiftet i den frågan. Om det till exempel är av betydelse för antingen stiftet eller berörd sameby när på året, eller inom vilken tid, en viss markanvändningsåtgärd, anpassning eller särskild åtgärd ska genomföras, bör det framgå av överenskommelsen. Överenskommelsens giltighetstid styrs av den tidsperiod stiftet och samebyn har valt att gemensamplanera. Det regleras i 6 § i dessa bestämmelser att gemensamplaneringen ska omfatta åtgärder för en period på minst

ett år och maximalt fem år framåt i tiden (se avsnitt 3.4). Samma tidsperiod som gemensamplaneringen har ska gälla för överenskommelsen. Det innebär att överenskommelsen som längst kan gälla i fem år.

Inom FSC:s skogsbruksstandard finns en karenstid på fem år för när certifikatsinnehavaren tidigast på nytt får ta upp åtgärder som samebyn inte har samtyckt till. Det är något som stiftet får förhålla sig till inom certifieringens krav. Någon sådan karenstid anges inte i dessa bestämmelser men det förutsätts att stiftet respekterar att samtycke ska ges utan påtryckningar, vilket skulle kunna innebära att stiftet inte föreslår samma markanvändningsåtgärd år efter år utan att förutsättningarna ändras, till exempel genom att den planerade markanvändningsåtgärden justeras eller anpassas.

Det är viktigt att stiftet och samebyn har en samsyn om vad som har diskuterats vid mötena i gemensamplaneringen och vad de har kommit överens om. Att gemensamplaneringen dokumenteras är också viktigt för transparens och öppenhet inom Svenska kyrkans markförvaltning. Därför föreslås i 14 § i dessa bestämmelser att stiftet ska föra protokoll vid gemensamplaneringens möten och att samebyn ska erbjudas att justera protokollet.

Protokollet ska redovisa tid och plats för mötet och vilka som deltagit i mötet från stiftet och samebyn. Eftersom det är viktigt att synpunkter som framförs dokumenteras i gemensamplaneringen bör protokollet mer likna ett diskussionsprotokoll än ett beslutsprotokoll. Det bör hållas kortfattat, men ska redogöra för de synpunkter som samebyn framför, de diskussioner som förs och den överenskommelse som stiftet och samebyn når. Protokollet ska justeras senast trettio dagar efter mötet. För att samebyn ska hinna justera protokollet inom utsatt tid är det av vikt att stiftet skickar protokollet för påsyn till samebyn så snart möjligt efter mötet. Tidsfristen har valts utifrån de synpunkter som lämnats av samiska företrädare i beredningen av dessa bestämmelser. Protokollet justeras lämpligen genom påskrift på protokollets första sida. Dessutom bör varje sida i protokollet och eventuella protokollsbilagor signeras. Med den ordningen markeras att justerare har tagit del av förslaget till protokoll över de samtal som förts. När protokollet justerats ska stiftet skicka en kopia av protokollet till samebyn. Anledningen till att bestämmelserna inte föreslås innehålla ett krav att en företrädare för samebyn ska justera protokollet, utan i stället *erbjudas möjligheten*, är för att dessa bestämmelser endast är bindande gentemot stiften. Dessa bestämmelser kan därför inte ställa några krav på samebyn.

Om samebyn åtagit sig att justera protokollet och stiftet och samebyn inte kan enas om utformningen av protokollet, får de olika meningarna antecknas i protokollet. Rör oenigheten något väsentligt, som exempelvis innehållet i överenskommelsen, måste ett nytt gemensamplaneringsmöte hållas för att bestämma vad stiftet och samebyn har kommit överens om.

I det fall samebyn inte vill justera protokollet är det viktigt att det vid mötet är tydligt vilka synpunkter som har lämnats och vad stiftet och samebyn eventuellt har kommit överens om. En möjlighet är att använda sig av ett liknande tillvägagångssätt som vid omedelbar justering. Stiftet kan då exempelvis läsa upp vad som har antecknats, så att samebyn i stället har möjlighet att korrigera det direkt vid mötet.

Gemensamplaneringen utgår från den påverkanskartläggning som stiftet gjort. När påverkanskartläggningen reviderats efter de synpunkter som samebyn framfört ska den biläggas protokollet från det sista mötet i gemensamplaneringen. Påverkanskartläggningen utgör tillsammans med protokollen från genomförda möten stiftet och samebyns gemensamma dokumentation och underlag för överenskommelsen. Stiftet får verkställa överenskommelsen när protokollet är justerat.

3.7 Uppföljning av överenskommelsen och ändring av samtycke

Förslag: Stiftet ska följa den överenskommelse som stiftet och samebyn nått vid gemensamplaneringens slut. Stiftet får inte utan samtycke från berörd sameby genomföra markanvändningsåtgärder som inte ingår i en överenskommelse.

Till dess att överenskommelsen är genomförd ska stiftet regelbundet, företrädesvis årligen, följa upp överenskommelsens genomförande med berörd sameby, i den form som stiftet och samebyn anser lämplig.

Vid uppföljningen ska stiftet redogöra för vilka markanvändningsåtgärder, anpassningar och särskilda åtgärder som har genomförts sedan överenskommelsen ingåtts. Stiftet ska också informera om de åtgärder som ska genomföras härnäst.

Stiftet ska dokumentera uppföljningen. Dokumentationen ska innehålla en beskrivning av vad stiftet har informerat om och eventuella synpunkter från samebyn.

Om samebyn ändrar ett tidigare lämnat samtycke, till följd av att förutsättningarna som förelåg vid överenskommelsen väsentligt har förändrats, ska stiftet beakta det ändrade samtycket om det är faktiskt och rättsligt möjligt för stiftet att göra det.

Stiftet ska dokumentera ett ändrat samtycke. Dokumentationen ska innehålla en beskrivning av de förändrade förutsättningarna som har föranlett samebyns ändring och de eventuella åtgärder stiftet vidtagit till följd därav.

Paragraf: 15–17 §§ i förslaget till bestämmelser

Bakgrund

Gemensamplaneringen ska ge berörd sameby delaktighet och inflytande i planeringen och beslutsfattandet om markanvändningsåtgärder inom renskötselområdet. Gemensamplaneringen ska ske i god anda och syfta till att nå en överenskommelse om vilka åtgärder och anpassningar som både stiftet och samebyn kan acceptera.

Samtliga åtgärder som faller inom definitionen av markanvändningsåtgärder omfattas av kravet på gemensamplanering, om det inte är en undantagssituation, se 18 § (oförutsedda och brådskande händelser) och 19 § (stiftet lyckas inte få samebyn att medverka). Samebyns samtycke till överenskomna åtgärder ska ha lämnats fritt och utan påtryckningar.

Skälen för förslaget

Uppföljning av överenskommelsen

Det är tämligen självklart att stiftet ska följa den överenskommelse som stiftet och samebyn nått vid gemensamplaneringens slut. För att det inte ska råda något tvivel om detta föreslås att så uttryckligen anges i 15 § i dessa bestämmelser. Detta innebär att stiftet endast får genomföra de markanvändningsåtgärder som samebyn har samtyckt till, men också att stiftet åtar sig att genomföra de anpassningar och särskilda åtgärder som ingår i överenskommelsen.

En överenskommelse som ska genomföras under en längre tidsperiod (mer än ett år) förutsätter en fortlöpande dialog mellan stiftet och samebyn. En fortlöpande dialog genom regelbunden uppföljning är i linje med syftet med fritt och informerat förhandssamtycke, nämligen att säkerställa delaktighet och inflytande över planering och beslutsfattande ända fram till dess att överenskommelsen genomförts. En regelbunden kontakt kan också bidra till förtroendeskapande, i och med att den skapar transparens om överenskommelsens genomförande. Därför föreslås i 16 § i dessa

bestämmelser att stiftet, till dess att överenskommelsen är genomförd, regelbundet ska följa upp överenskommelsens genomförande med berörd sameby, i den form som stiftet och samebyn anser lämplig. Uppföljningen ska ske företrädesvis årligen under det tidsspann som överenskommelsen omfattar. Vid uppföljningen ska stiftet redogöra för vilka markanvändningsåtgärder, anpassningar och särskilda åtgärder som har genomförts sedan överenskommelsen ingåtts. Stiftet ska också informera om de åtgärder som ska genomföras härnäst. Stiftet ska vidare dokumentera uppföljningen. Dokumentationen ska innehålla en beskrivning av vad stiftet har informerat om och eventuella synpunkter från samebyn.

Att det företrädesvis ska vara en årlig uppföljning innebär att det inte måste vara exakt ett tolvmånadersintervall i kontakten, så länge det fortfarande är regelbundet och med inte alltför långa mellanrum. Dessa bestämmelser anger inte heller i vilken mötesform uppföljningen ska ske. Det är upp till stiftet och samebyn att bestämma vad som passar i det enskilda fallet. Uppföljningen kan därigenom genomföras som ett fysiskt möte, fältbesök, videokonferens eller telefonsamtal, utifrån vad stiftet och samebyn kommer överens om. Oavsett vilken mötesform som stiftet och samebyn väljer, gäller dock att uppföljningen ska dokumenteras.

Om stiftet har återkommande markanvändningsåtgärder inom en samebys renskötselområde kan det sista uppföljningstillfället av en överenskommelse integreras i det möte som stiftet och samebyn ska genomföra inom ramen för nästa gemensamplanering.

Samebyn kan ändra ett tidigare lämnat samtycke

Som utgångspunkt bör stiftet och samebyn kunna förlita sig på att en träffad överenskommelse gäller så länge förutsättningarna som förelåg vid överenskommelsen är oförändrade.

Att fritt och informerat förhandssamtycke ska tillämpas i Svenska kyrkans skogsförvaltning innebär dock att det behöver finnas en förståelse och respekt för innebörden av begreppet samtycke. Samebyn har inte bara en möjlighet att välja att ge eller inte ge sitt samtycke, utan även en rätt att ändra eller ta tillbaka ett tidigare lämnat samtycke. När det handlar om exploateringsprojekt eller tillståndspliktiga verksamheter kan dessa fortlöpa enligt plan med stöd av givet samtycke och passerar så småningom en gräns som inte går att backa från. I en sådan situation är det relativt tydligt när ett ändrat samtycke inte längre kan få en praktisk effekt. Det är svårare att avgöra tydligt när en sådan gräns skulle vara passerad i fallet med skogsbruk, som enligt dagens lagstiftning i många fall saknar samma rättighetsbevis i form av lagakraftvunna beslut som finns när det är fråga om en tillståndsprövad verksamhet, som en täkt eller gruva.

På en principnivå har alltså samebyn rätt att ändra sitt samtycke, egentligen utan att behöva motivera varför. I praktiken – och så som det ofta diskuteras även inom urfolksrätten[140] – bör stiftet kunna förlita på att ett samtycke inte ändras godtyckligt utan anledning, utan endast när förutsättningarna har förändrats på något sätt.

När stiftet behöver anpassa sig till ett ändrat samtycke

I dessa bestämmelser regleras vad stiften är skyldiga att göra om samebyn ändrar sitt samtycke. Det faktum att samebyn enligt urfolksrätten kan ändra sitt samtycke ligger

[140] Se bland annat FAO, 2016, *Free Prior and Informed Consent – An indigenous peoples' right and a good practice for local communities, Manual for project practitioners*, s. 26, och UN-REDD Programme, 2013, *Guidelines on Free, Prior and Informed Consent,* s. 30.

helt utanför dessa bestämmelser och är en verklighet som bestämmelserna ska förhålla sig till.

Om förutsättningarna som förelåg vid överenskommelsen har förändrats på grund av att stiftet inte har följt överenskommelsen innebär det att stiftet inte har följt 15 § i dessa bestämmelser. Ändrar samebyn sitt samtycke i en sådan situation är det då inte så oväntat, även om stiftet och samebyn i grunden har en annan utmaning eftersom överenskommelsen inte har följts från stiftets håll. Stiftet ska i en sådan situation anpassa sig till det ändrade samtycket.

Om förutsättningarna som förelåg vid överenskommelsen har förändrats på grund av orsaker som stiftet inte kan råda över behöver en avvägning göras av när stiftet behöver anpassa sig till ett ändrat samtycke.

Dessa bestämmelser reglerar inte i detalj hur överenskommelsen mellan stift och sameby ska utformas, utan det är upp till stiftet och samebyn att bestämma gemensamt. Bestämmelserna styr inte heller över hur de avtal som stiften tecknar med entreprenörer ser ut. För att göra en rimlig avvägning av stiftets skyldigheter att agera till följd av ett ändrat samtycke kan ett sätt vara att luta sig på de rättsliga ramar som finns generellt, bland annat i form av civilrättsliga regler om avtal och skadestånd. De avtal som stiften tecknar med entreprenörer tar rimligen höjd för förändrade förutsättningar som kan uppstå till följd av exempelvis artfynd i planerade avverkningar som innebär begränsningar i vad som är tillåtet att göra enligt lag. Liknande väsentligt förändrade förutsättningar kan uppstå i gemensamplaneringen med samebyar, vilket stiftet bör ta höjd för.

Däremot kommer det att finnas en gräns för när stiftet inte längre har faktisk eller rättslig rådighet över möjligheten att ändra åtgärder som ingick i överenskommelsen. Formuleringen ”faktisk och rättslig möjlighet” är en juridisk formulering som återkommer i bedömningar av förelägganden och dess innebörd har utvecklats i rättspraxis inom olika rättsområden och situationer, men har sin grund i lagen (1985:206) om viten. I viteslagen anges att vitesförelägganden inte får riktas mot en mottagare som kan antas sakna faktisk eller rättslig möjlighet att följa föreläggandet. Högsta domstolen har förtydligat att detta betyder dels att mottagaren inte får vara fysiskt förhindrad att göra det som krävs, dels att mottagaren måste ha tillräcklig faktisk rådighet över den egendom det handlar om.[141] Rättslig möjlighet att följa föreläggandet innebär att det inte får finnas författningsbestämmelser eller beslut av en myndighet som frånkänner adressaten rätt att råda över egendomen i det avseende föreläggandet innehåller föreskrifter. Det kan också innebära att betydelsen av en förändring i ett avtalsförhållande (såsom ett förlikningsavtal) måste bedömas med utgångspunkt i vilka faktiska och rättsliga möjligheter att påverka avtalsförhållandet som förelegat vid tidpunkten för ändringen.[142]

Även om det många gånger går att lösa situationer som uppkommer på ett pragmatiskt sätt, finns det skäl att i en reglering som dessa tillämpningsbestämmelser uppställa en gränsdragning för hur stiften ska agera i en situation där de både har samebyn och entreprenörer eller annan tredje part att förhålla sig till. Dessa förhållanden har avtalsrättslig karaktär även om förhållandet till samebyn är motiverat av helt andra grunder än förhållanden till entreprenörer.

Mot denna bakgrund föreslås i 17 § i dessa bestämmelser att stiftet är skyldigt att beakta en ändring eller ett tillbakadragande av ett lämnat samtycke om förutsättningarna som förelåg vid överenskommelsen väsentligt har förändrats, och det är faktiskt och rättsligt möjligt för stiftet att göra det. De väsentligt förändrade

[141] Jfr. till exempel NJA 2022 s. 459.

[142] Jfr. NJA 2019 s. 941.

förutsättningarna ska vara kopplade till det aktuella området. Det är förenat med vissa svårigheter att kunna förutse och på förhand tydliggöra hur olika situationer bör hanteras. Viss vägledning bör kunna hämtas av hur uttrycket ”faktisk och rättslig möjlighet” har tillämpats i rättspraxis. En utgångspunkt bör dock vara att stiftet till följd av att anpassa sig efter ett ändrat samtycke inte ska bli skadeståndsskyldiga gentemot entreprenörer och annan tredje part på grund av avtalsbrott. I det avseendet väger alltså en ekonomisk aspekt in i bedömningen av hur stiftet bör anpassa sig till ett ändrat samtycke där förutsättningarna har förändrats utanför stiftets kontroll.

Till detta bör även vägas in att det bör vara fråga om yttersta undantagsfall, där förutsättningarna som förelåg vid överenskommelsen väsentligt har förändrats. Bestämmelsen syftar i denna del till att förhindra att ett återkallande av samtycke leder till oproportionerliga konsekvenser i praktiken.

I beredningen av dessa bestämmelser har det uttryckts en viss oro för att samebyn skulle kunna ändra sitt samtycke till en viss del av en överenskommelse på grund av att en annan markförvaltare, till exempel ett skogsbolag i närområdet, inte hörsammat samebyns önskemål och behov i deras samråds- eller samplaneringsprocesser. Det är viktigt att notera att den föreslagna bestämmelsen i 17 § kan innebära att det i praktiken kan uppstå situationer som stiftet inte kan påverka, men indirekt kan behöva ta konsekvenserna för.

Om situationen skulle uppstå, att samebyn ändrar ett lämnat samtycke, föreslås också i 17 § att stiftet ska dokumentera detta. Dokumentationen kan exempelvis ske i form av en tjänsteanteckning där datum för ändringen anges, tillsammans med en beskrivning av de förändrade förutsättningarna som har föranlett ändringen. Syftet med dokumentationskravet är att dokumentationen ska kunna vara en uppdatering av den överenskommelse som funnits, och som har dokumenterats enligt 14 §.

3.8 Undantag från krav på gemensamplanering

Förslag: Om det oförutsett uppstår behov av att vidta en markanvändningsåtgärd och åtgärden bedöms vara så brådskande att gemensamplanering inte kan genomföras, ska stiftet informera berörd sameby om åtgärden innan den vidtas. Stiftet ska så långt möjligt beakta eventuella synpunkter som samebyn ger på genomförandet av åtgärden. Informationsskyldigheten gäller inte om det är uppenbart att åtgärden saknar betydelse för samebyn.

Stiftet ska dokumentera om stiftet vidtar en brådskande markanvändningsåtgärd. Dokumentationen ska innehålla en beskrivning av de oförutsedda omständigheterna, stiftets bedömning av situationens brådskande karaktär och hur samebyn har informerats samt eventuella synpunkter från samebyn.

Om samebyn uttryckligen avböjer att medverka i gemensamplaneringen, vid upprepade tillfällen uteblir från planerade möten utan skäligt förhinder, eller om stiftet inte får kontakt med samebyn trots upprepade försök, får stiftet genomföra de planerade markanvändningsåtgärder som framgår av påverkanskartläggningen utan att gemensamplaneringens alla steg har genomförts. Stiftet ska då också genomföra de beskrivna anpassningar och särskilda åtgärder som stiftet föreslagit i påverkanskartläggningen för ett renskötselanpassat skogsbruk i områden som är viktiga för renskötseln.

Planerade markanvändningsåtgärder får i dessa fall inte innebära gödsling eller bränning på lavrika marker eller plantering av contortatall. Vid markberedning ska skonsam markberedning på lavrika marker tillämpas. För att bevara spridningsvägar ska skonsamma metoder väljas vid avverkning i hänglavsbärande skog och i sådana

strategiskt viktiga renbetesområden som är kända för stiftet. Stiftet ska vid behov revidera påverkanskartläggningen utifrån dessa anpassningar.

Stiftet ska dokumentera sina ansträngningar att få till stånd en gemensamplanering. Stiftet ska skicka en kopia av dokumentationen och påverkanskartläggningen till samebyn för kännedom.

Paragrafer: 18 och 19 §§ i förslaget till bestämmelser

Bakgrund

Dessa tillämpningsbestämmelser innebär att stiften ska gemensamplanera med berörd sameby vid förvaltning av skogsmark inom renskötselområdet. Gemensamplanering ska ske förtroendefullt och syfta till att nå en överenskommelse om vilka åtgärder och anpassningar som både stiftet och samebyn kan acceptera. En överenskommelse enligt dessa bestämmelser får dock inte innebära att stiftet åtar sig, eller genomför, åtgärder som strider mot annan författning eller gällande rättspraxis. För att detta ska fungera i praktiken behöver vissa situationer undantas från kravet på gemensamplanering.

Konsultationslagen, som avser att spegla Sveriges åtaganden enligt internationell rätt och urfolksrätten över samerna som ett erkänt urfolk, har som exempel infört ett antal undantag till den lagens konsultationskrav. Ett undantag gäller för ärenden som är brådskande och där ett dröjsmål skulle medföra risk för betydande olägenhet. I förarbetena till lagen betonas att uttrycket ”risk för betydande olägenhet” är ett mycket högt ställt krav för att avstå konsultation i ett ärende. Det innebär att en konsultation ska underlåtas endast om ett dröjsmål till följd av att genomföra en konsultation skulle medföra mycket stora olägenheter från allmän synpunkt. Situationer som omnämns är ärenden där dröjsmål är förenat med särskilt stora risker.[143] En annan situation som kan falla under det undantaget är när den lagstiftning som reglerar förfarandet i det aktuella ärendet ställer krav på handläggningstiden och dröjsmål med beslutet medför risk för betydande olägenheter. Ett ytterligare undantag gäller om den samiska företrädare som ska konsulteras avstår från konsultation. Av förarbetena till lagen anges att det till exempel kan bli aktuellt när den berörda samiska företrädaren redan har haft möjlighet till samråd enligt speciallagstiftning på området och därför anser att en konsultation är onödig. Det kan också vara så att företrädaren inte har någon invändning mot ett föreslaget beslut. Konsultation behöver inte heller genomföras med en samisk företrädare som inte svarat på en förfrågan om konsultation inom skälig tidsfrist, eftersom det får betraktas som att den samiska företrädaren avstår från konsultation i ärendet.[144]

Vidare framgår av en utvärdering av samplanering med samebyar enligt FSC:s skogsbruksstandard att samplaneringsprocesser ibland drar ut på tiden eller stannar upp. I utvärderingen nämns situationer som att samplaneringen inte kommer i gång, drar ut mycket på tiden eller inte avslutas, exempelvis för att ett protokoll inte får sin underskrift av samebyn. Inom skogsbruket finns ett behov för verksamheten att det finns ett ömsesidigt intresse av att komma framåt. Utvärderingen rekommenderar FSC Sverige att i skogsbruksstandarden tydliggöra vad som ska gälla om en sameby inte tar aktiv del i samplaneringsprocessen. Ett exempel som omnämns är att dokumentera om samebyn har tackat ja eller nej till samplanering i ett första läge. Givet att samebyn tackat ja behöver det finnas en ordning för när certifikatsinnehavaren kan anses ha gjort tillräckligt stora ansträngningar för att få samplaneringsprocessen att fungera.

[143] Prop. 2021/22:19, *En konsultationsordning i frågor som rör det samiska folket*, s. 79.
[144] Ibid, s. 80.

Det rekommenderas även att det tydliggörs vilka krav på hänsyn till renskötseln som ställs på certifikatsinnehavaren om samebyn tackar nej till samplanering eller avstår från att svara på ett erbjudande om att samplanera.[145]

I FSC:s skogsbruksstandard anges vidare vilken hänsyn som ska tas, vid planering och genomförande av skötselåtgärder, i de situationer när en sameby inte medverkar i samplaneringen. Detta gäller förutsatt att certifikatsinnehavaren kan visa att man gjort tillräckliga ansträngningar för att få till en medverkan. Dessa hänsyn är att:

– ta särskild hänsyn till hänglavsrika skogar,
– lämna kantzoner längs vattendrag och myrar, och lämna trädsamlingar inom/i anslutning till avverkningstrakten för att bevara spridningskällor för hänglav på marker inom renskötselområdet,
– inte anlägga främmande trädslag inom för renskötseln ”särskilt viktiga platser”, och
– inte utföra bränning på lavmarker inom renskötselområdet.

Skäl för förslaget

Undantag vid oförutsedda och brådskande markanvändningsåtgärder

Stiftet ska genomföra gemensamplanering med berörd sameby för alla planerade markanvändningsåtgärder inom en samebys renskötselområde. Det finns dock situationer där markanvändningsåtgärder behöver vidtas oförutsett och brådskande. Därför föreslås i 18 § i dessa bestämmelser ett undantag från kravet på gemensamplanering som reglerar att gemensamplanering inte behöver genomföras om det oförutsett uppstår behov av att vidta en markanvändningsåtgärd och åtgärden bedöms vara så brådskande att gemensamplanering inte kan genomföras.

Bestämmelsen avser att hantera situationer där det, exempelvis till följd av skyldigheter som följer av författning, inte är möjligt för stiftet att genomföra en gemensamplaneringprocess. Exempel på sådana oförutsedda och brådskande behov kan vara nödvändiga åtgärder efter en storm eller då ett träd har fallit över en väg eller riskerar att skada annans egendom. Även om en markanvändningsåtgärd efter en storm *kan* vara brådskande innebär det dock inte per automatik att alla markanvändningsåtgärder som föranleds av stormen bedöms vara så brådskande att en gemensamplanering inte kan genomföras. Liksom för undantagen till konsultationslagen bör gälla att det inte är fråga om brist på framförhållning i stiftens förvaltning av skogsmark som har föranlett den brådskande situationen. Det oförutsedda behovet ska ha uppstått till följd av orsaker som stiftet inte kan råda över.

Av förarbetena till konsultationslagen anges också att det även vid kort handläggningstid kan vara möjligt att konsultera samiska företrädare. I beredningen av dessa bestämmelser har det i dialog med samiska företrädare framhållits att samebyn kan ha synpunkter om hur exempelvis hantering av stormfälld skog bäst ska ske i förhållande till förutsättningarna för renskötselns bedrivande. Däremot berörs samebyn oftast inte av enstaka träd som tas bort. Information om den senare åtgärden kan snarare riskera att betunga samebyns informationsflöde på bekostnad av frågor av mer betydande karaktär. Därför föreslås i 18 § ett krav på att stiftet ska informera samebyn om åtgärden innan den vidtas och så långt möjligt beakta eventuella synpunkter som samebyn ger på genomförandet av åtgärden. Stiftet bör ge samebyn skälig tid, utifrån den aktuella situationen, för att ha möjlighet att hinna svara på en

[145] von Essen, M., *Erfarenheter från samebyar och skogsbruk – Utvärdering av princip 3 i FSC-standarden för skogsbruk i Sverige*, 2025, s. 56.

sådan information. Beroende av när på året exempelvis en storm ger upphov till oförutsedda och brådskande markanvändningsåtgärder kan olika tidsfrister gälla enligt annan författning för hur snabbt stiftet är skyldigt att agera. Därför anges det i dessa bestämmelser att stiftet ska informera samebyn om sådana åtgärder, men den tid som samebyn har på sig att lämna synpunkter på sådana markanvändningsåtgärder behöver bedömas från fall till fall utifrån den aktuella situationen. Om stiftet inte får någon återkoppling från samebyn inom en sådan tid, får samebyn anses ha blivit informerad och stiftet kan genomföra åtgärden. Informationsskyldigheten gäller dock inte om det är uppenbart att åtgärden saknar betydelse för samebyn.

Vid genomförande av de brådskande åtgärderna är stiftet, som alltid, skyldigt att följa gällande lagstiftning, exempelvis kulturmiljölagen som skyddar kulturmiljöer och kulturlämningar. När stiftet har kännedom om att platser av betydelse för samiska andliga och kulturella traditioner finns i det aktuella området bör stiftet givetvis även undvika negativ påverkan på sådana platser trots att någon gemensamplanering inte har genomförts.

Om stiftet vidtar en brådskande markanvändningsåtgärd föreslås också i 18 § att stiftet ska dokumentera detta. Dokumentationen kan exempelvis ske i form av en tjänsteanteckning och ska innehålla en beskrivning av de oförutsedda omständigheterna, stiftets bedömning av situationens brådskande karaktär och hur samebyn har informerats samt eventuella synpunkter från samebyn. Dokumentationen ska bidra till transparens och öppenhet i stiftets bedömning av situationer som undantas från kravet på gemensamplanering enligt dessa bestämmelser.

Undantag vid utebliven medverkan från samebyn trots upprepade försök

I beredningen av dessa bestämmelser har det i dialog med samiska företrädare och berörda stift framkommit att många samebyar upplever att de inte har tillräckligt med tid för samråd med markägare. Samtidigt som det är av stor vikt att samebyar ges möjlighet till delaktighet och inflytande i beslutsprocesser som berör dem, behöver samebyarna ibland prioritera mellan olika markägares samråd. Det kan innebära att stiftet i vissa situationer exempelvis inte kan få till stånd gemensamplaneringsmöten med berörd sameby. Därför föreslås i 19 § i dessa bestämmelser ett undantag från kravet på gemensamplanering som avser sådana situationer. Undantaget innebär att kravet på gemensamplanering inte gäller om samebyn uttryckligen avböjer att medverka i gemensamplaneringen, vid upprepade tillfällen uteblir från planerade möten utan skäligt förhinder, eller om stiftet inte får kontakt med samebyn trots upprepade försök. Stiftet får i dessa fall genomföra de planerade markanvändningsåtgärder som framgår av påverkanskartläggningen utan att gemensamplaneringens alla steg har genomförts. Det initiala steget i gemensamplaneringen, att ta fram en påverkanskartläggen, ska dock alltid genomföras, vilket framgår av 9 § andra stycket i dessa bestämmelser.

I sin påverkanskartläggning ska stiftet föreslå och beskriva anpassningar och särskilda åtgärder för ett renskötselanpassat skogsbruk i de områden som är viktiga för renskötseln. Detta underlag ska alltså finnas även i de fall där det senare visar sig att samebyn inte vill medverka trots upprepade försök. Även om gemensamplaneringens alla steg inte kan genomföras ska stiftet också genomföra de anpassningar och särskilda åtgärder som stiftet föreslagit i påverkanskartläggningen.

Att stiftet ska vidta planerade markanvändningsåtgärder inom renskötselområdet – utan någon aktiv medverkan från berörd sameby – går emot grundtanken om att säkerställa delaktighet och inflytande vid markanvändningsåtgärder som kan ha direkt och betydande påverkan på renskötselns bedrivande. Att ändå införa ett sådant

undantag är för att hantera den situationen som skulle kunna uppstå i undantagsfall. Ett sätt att motivera undantaget är att ersätta delaktighet och inflytande i det enskilda fallet med vissa minimiåtgärder som stiftet behöver förhålla sig till i den situationen. Sådana minimiåtgärder föreslås vara anpassningar som i beredningen av dessa bestämmelser har framstått som tydligt motiverade för ett renskötselanpassat skogsbruk på ett mer generellt plan. Bedömningen är att detta skulle kunna vara ett sätt att säkerställa i vart fall ett generellt inflytande över de markanvändningsåtgärder som får vidtas.

I avsnitt 2.2.5 ovan beskrivs den påverkan som bland annat skogsbruket i stort, typiskt sett, har haft på renskötselns bedrivande. I avsnitt 2.2.7 beskrivs även vilka åtgärder som föreslås av forskare och SSR för att minska skogsbrukets negativa påverkan och möjliggöra en samexistens mellan skogsbruk och renskötsel. Något av det viktigaste som framkommit har varit att säkra tillgång till sammanhängande områden för naturbete för renen, det vill säga tillgång till mark- och hänglav. Vidare framgår av FSC:s skogsbruksstandard en lista över hänsynsåtgärder som certifikatsinnehavaren ska vidta om det inte finns en överenskommelse om annat.

Mot denna bakgrund föreslås att planerade markanvändningsåtgärder i dessa fall inte får innebära gödsling eller bränning på lavrika marker eller plantering av contortatall. Vid markberedning ska skonsam markberedning på lavrika marker tillämpas. För att bevara spridningsvägar ska skonsamma metoder väljas vid avverkning i hänglavsbärande skog och i sådana strategiskt viktiga renbetesområden som är kända för stiftet. Vilken metod som är mest lämplig i det enskilda fallet bör väljas utifrån vad bästa tillgängliga forskning och vetenskap förespråkar om lavens spridningsmöjligheter i den aktuella skogstypen.

En fråga som har uppkommit i beredningen av dessa bestämmelser är hur stiftet ska kunna avgöra vilka hänglavsbärande skogar som avses här, när stiftet inte har fått information från den berörda samebyn om den lokala kontexten. En annan fråga som har uppkommit är exakt vilka avverknings- och föryngringsmetoder som är tillåtna, när det regionalt kan se väldigt olika ut vad som är lämpligt beroende på vilken skog det är fråga om.

Det saknas i dagsläget en metodik som både är vedertagen och lättillgänglig för att kvantifiera hänglavsförekomst, till exempel per hektar, för att gradera vad som är mycket respektive lite hänglav. Verkligen hänglavsrika bestånd är normalt sett skyddsvärda för sina naturvärden. Hänglav kan också indikera mycket höga naturvärden, eller behov av hänsyn enligt skogssektorns gemensamma målbilder för god miljöhänsyn. *Äldre hänglavsrik skog* är en hänsynskrävande biotop som i regel bör lämnas orörd.[146] Motsvarande begrepp enligt FSC:s skogsbruksstandard är höga bevarandevärden, som ska identifieras genom vedertagna inventeringsmetoder. Många gånger kan dock det omgivande landskapet och betesförhållandena ur renens perspektiv vara avgörande för att kunna bedöma vilka hänglavsbärande skogar, utöver de med mycket hänglav, som är viktiga. Utöver hänglavsförekomst finns en rad andra arter (lavar, mossor, vedsvampar, insekter, fåglar, kärlväxter med mera) som kan signalera att det vore lämpligt med skonsamma avverkningsmetoder. Det behövs inventering av artförekomst, och för hänglaven även mängd (abundans), men också beaktande av tidsperspektiv och landskapsaspekten i bedömningen av vilka hänsyn som är lämpliga i den enskilda situationen. Det kan alltså innebära att även bestånd som inte är särskilt rika på hänglav ändå kan fungera som en viktig spridningskälla till omgivande bestånd. Stiften behöver här följa kunskapsutvecklingen om

[146] Skogsstyrelsen, 2013, *Målbild för god miljöhänsyn*, se exempelvis hänsynskrävande biotop äldre hänglavsrik skog.

förbättrade inventeringsmetoder och göra sina bedömningar grundat på bästa tillgängliga forskning och vetenskap. I situationer av osäkerhet bör försiktighetsprincipen kunna ge ledning. Principen syftar till att förebygga inte bara säkert förutsebara skador och olägenheter, utan också risken för sådana. Det innebär alltså att krav på försiktighetsmått gäller redan när det finns risk för att de skyddsvärda naturvärdena i form av hänglavsförekomst kan skadas vid markanvändningsåtgärder. Valet av avverknings- och föryngringsmetod kan alltså inte föreskrivas i detalj på ett sätt som ska gälla över hela renskötselområdet.

Stiftet ska enligt 19 § också vid behov revidera påverkanskartläggningen utifrån ovan angivna minimiåtgärder och även dokumentera stiftets ansträngningar att få till stånd en gemensamplanering. En kopia av dokumentationen och påverkanskartläggningen ska skickas till samebyn för kännedom. Dokumentationen kan exempelvis ske i form av en tjänsteanteckning med datum och ska innehålla en beskrivning av stiftets ansträngningar att få till stånd en gemensamplanering. Relevant information kan till exempel vara vad som har framkommit vid kontakt med samebyn, en beskrivning av varför planerade möten inte har kunnat genomföras eller vilka kontaktvägar och kontaktuppgifter som har använts. Dokumentationen ska bidra till transparens och öppenhet i stiftets bedömning att stiftet har gjort tillräckliga ansträngningar för få till stånd en gemensamplanering men inte lyckats och går vidare utan att ha genomfört gemensamplaneringens alla steg.

3.9 Dialog och synpunkter

Förslag: Om en sameby inom stiftets prästlönefastigheter begär det ska stiftet, utöver den gemensamplanering som avses i 6–14 §§, föra dialog om de behov som samebyn vill lyfta. Stiftet ska dokumentera dialogen. Dokumentationen ska innehålla en beskrivning av de behov som samebyn har lyft och de eventuella åtgärder stiftet vidtagit till följd därav.

Om stiftet mottar synpunkter från en sameby inom stiftets prästlönefastigheter om brister som gäller samebyns möjlighet till delaktighet och inflytande vid förvaltning av skogsmark inom renskötselområdet ska detta dokumenteras och redovisas till kyrkostyrelsen. Redovisningen ska innehålla en beskrivning av de eventuella åtgärder stiftet vidtagit till följd av synpunkten.

Paragrafer: 20 och 21 §§ i förslaget till bestämmelser

Bakgrund

Enligt urfolksrätten har urfolk rätt till självbestämmande i frågor som berör dem. I nationell rätt tar både konsultationslagen och minoritetslagen utgångspunkt i behovet att ge möjlighet för urfolk och/eller nationella minoriteter till inflytande i frågor som berör dem. I detta ligger även en rätt att själv få avgöra vilka ärenden som kan få särskild betydelse för urfolket. I detta sammanhang talas även om den så kallade initiativrätten, som innebär en möjlighet för urfolket att lyfta ärenden av särskild betydelse till diskussion.

Skälen för förslaget

Syftet med dessa bestämmelser är att säkerställa delaktighet och inflytande vid markanvändningsåtgärder som kan ha direkt och betydande påverkan på renskötselns bedrivande. Bestämmelserna reglerar gemensamplanering med samebyar vid

förvaltning av skogsmark inom renskötselområdet. Markanvändningsåtgärder definieras som skötsel av skog och förändring av skogsmark till annan markanvändning eller upplåtelse av mark i detta syfte. I avsnitt 3.2 finns en genomgång av begreppet markanvändningsåtgärder och exempel på vad som omfattas och inte omfattas av begreppet. Bestämmelsernas tillämpningsområde och avgränsningar har för avsikt att fånga upp alla delar av Svenska kyrkans markförvaltning som kan ha direkt och betydande påverkan på renskötselns bedrivande. Tillämpningsområde och avgränsningar är en nödvändighet för tydliga bestämmelser, men innebär också att vissa delar av markförvaltningen utelämnas från kravet på gemensamplanering.

Samebyn har bäst förutsättningar att bedöma vilka frågor som har särskild betydelse för renskötselns bedrivande. Därför föreslås i 20 § i dessa bestämmelser, i likhet med initiativrätten i konsultationslagen, att en sameby inom ett stifts prästlönefastigheter kan begära att lyfta behov som samebyn vill föra dialog om. Denna möjlighet innebär inte att frågan omfattas av kravet på gemensamplanering. Stiftet är dock skyldigt att föra dialog om de behov som samebyn lyft och det finns inget som hindrar stiftet och samebyn från att komma överens om att inkludera frågan i gemensamplanering. Exempel på sådana behov som samebyn skulle kunna vilja lyfta är att betona särskilt viktiga områden för renskötseln så att stiftet har information om detta vid planering av markanvändningsåtgärder, eller att samebyn vill uttrycka sina synpunkter om olika typer av markupplåtelser eller köp och försäljning av fastigheter, som inte omfattas av gemensamplanering.

Stiftet ska dokumentera dialogen. Dokumentationen ska innehålla en beskrivning av de behov som samebyn har lyft och de eventuella åtgärder stiftet vidtagit till följd därav.

Det är kyrkomötet som ytterst ansvarar för Svenska kyrkans förvaltning av prästlönetillgångarna. Kyrkostyrelsen har enligt 46 kap. 5 a § kyrkoordningen ett tillsynsansvar över förvaltningen och ska, enligt 46 kap. 5 c § andra stycket kyrkoordningen, årligen till kyrkomötet redovisa iakttagelser från tillsynen av förvaltningen. Därför föreslås i 21 § i dessa bestämmelser att stiftet även ska dokumentera och redovisa till kyrkostyrelsen om stiftet mottar synpunkter från en sameby inom stiftets prästlönefastigheter om brister som gäller samebyns möjlighet till delaktighet och inflytande vid förvaltning av skogsmark inom renskötselområdet.

Dokumentationen av synpunkter som lämnats muntligen kan exempelvis ske i form av en tjänsteanteckning där datum för när synpunkten lämnats och vilken sameby som lämnat synpunkten anges. Stiftet ska, utöver synpunkterna, beskriva vilka åtgärder som stiftet eventuellt har vidtagit till följd av därav. Dokumentationen och redovisningen ska bidra till transparens, underlag och stöd i kyrkostyrelsens tillsyn över förvaltningen av prästlönefastigheter.

4 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Bestämmelserna ska träda i kraft den 1 januari 2027.

Markanvändningsåtgärder för vilka samtycke har lämnats före den 1 januari 2027 i en annan process, får genomföras enligt den överenskommelsen.

Dessa bestämmelser gäller inte för markanvändningsåtgärder som är beslutade och som omfattas av avtal ingångna före den 1 januari 2027.

Bestämmelserna ska träda i kraft den 1 januari 2027, samtidigt som 46 kap. 8 a § andra stycket kyrkoordningen börjar gälla.

När nya bestämmelser ändrar kraven för hantering av en viss fråga kan det finnas anledning att införa övergångsbestämmelser som klargör den ordning som ska gälla, till exempel under en övergångsperiod. Det föreslås därför att övergångsbestämmelser ska hantera en ordning för de åtgärder som löpande har planerats och beslutats i stiftens förvaltning av prästlönefastigheter innan dessa bestämmelser träder i kraft.

En fråga avser sådana markanvändningsåtgärder som stiftet har fått samtycke till i en annan process, innan dessa bestämmelser har trätt i kraft. Här föreslås att markanvändningsåtgärder för vilka samtycke har lämnats före den 1 januari 2027 i en annan process, får genomföras enligt den överenskommelsen. Övergångsbestämmelsen tar sikte på åtgärder kopplade till skötsel av skog där kraven på samplanering enligt FSC:s skogsbruksstandard har uppfyllts och samtycke till åtgärder har lämnats. Sådana åtgärder får genomföras i enlighet med den överenskommelse som har träffats.

En annan fråga avser sådana markanvändningsåtgärder som inte faller inom kraven på samplanering enligt FSC:s skogsbruksstandard. Här föreslås att de nya bestämmelserna inte ska gälla för markanvändningsåtgärder som är beslutade och som omfattas av avtal ingångna före den 1 januari 2027. Ett exempel är om stiftet före den 1 januari 2027 har ingått ett avtal med en entreprenör om utförande av en åtgärd kopplat till skötsel av skog. Ett annat exempel är om stiftet har ingått avtal om upplåtelse av mark för en sådan upplåtelse som omfattas av dessa bestämmelser. Det kan exempelvis vara upplåtelser för etablering av vindkraftpark, solpark och bebyggelse.

5 Konsekvenser

Denna promemoria lämnar förslag på vilka krav och tillämpningsbestämmelser som ska föreskrivas för att säkerställa att den urfolksrättsliga principen om fritt och informerat förhandssamtycke tillämpas i Svenska kyrkans skogsbruk. Fritt och informerat förhandssamtycke grundas bland annat på urfolks rätt till självbestämmande, mark och vatten, ett eget kulturliv och icke-diskriminering. Förslaget innebär att stiften vid planering av de markanvändningsåtgärder som omfattas av bestämmelsernas tillämpningsområde, ska gemensamplanera dessa tillsammans med berörd sameby i syfte att nå en överenskommelse om vilka markanvändningsåtgärder, anpassningar och särskilda åtgärder som både stiftet och samebyn kan acceptera. Stiftet får inte genomföra en markanvändningsåtgärd som samebyn inte har samtyckt till. Syftet med bestämmelserna är att säkerställa berörd samebys delaktighet och inflytande vid markanvändningsåtgärder som kan ha direkt och betydande påverkan på renskötselns bedrivande.

Konsekvenser för barn

Kyrkoordningen anger att barnen intar en särställning i kristen tro och att de därför särskilt behöver uppmärksammas i Svenska kyrkans verksamhet. Barnets bästa ska vara en ledstjärna i prioriteringar, strategier och beslut.

FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) trädde i kraft i Sverige 1990 och är sedan den 1 januari 2020 svensk lag. Föreslagna bestämmelser berör flera av barnkonventionens bestämmelser. I barnkonventionen lyfts bland annat barnets rätt till inflytande (artikel 12), rätten till andlighet (artikel 14) och rätten till sin egen kultur för barn som tillhör urfolk och minoriteter (artikel 30). Att bedriva renskötsel är en kulturell rättighet.

I bredningen av dessa bestämmelser har barn och unga getts möjlighet till delaktighet och inflytande dels genom att ungdomsorganisationen Sáminuorra varit representerad i den referensgrupp som tillsatts för arbetet, dels genom att ett särskilt dialogmöte hållits med barn och unga i samverkan med Sáminuorra. I beredningen av dessa bestämmelser har det i dialogen bland annat framförts att det är särskilt viktigt att fritt och informerat förhandssamtycke tillämpas i Svenska kyrkans markförvaltning utan inskränkningar och omfattar alla åtgärder som kan påverka samiska rättigheter och renskötseln. Det har också betonats att det är viktigt att dessa rättigheter bevaras och stärks för framtida generationer.

Bestämmelserna kan bidra till ökade förutsättningar för kommande generationer att fortsätta bedriva traditionell naturbetesbaserad renskötsel

Svenska kyrkans markförvaltning berör dagens samiska barn och unga, samt barn och unga som tillhör minoriteten tornedalingar, kväner och lantalaiset, och påverkar deras samt kommande generationers förutsättningar att genom renskötsel utöva sina andliga och kulturella traditioner i relation till skog och mark. Föreslagna bestämmelser syftar till att säkerställa att fritt och informerat förhandssamtycke tillämpas i Svenska kyrkans skogsbruk, såsom principen tolkas i internationell rätt. Bestämmelserna utgår därför från ett rättighetsbaserat perspektiv. Exempelvis är bestämmelsernas tillämpningsområde utformat utifrån ett landskapsperspektiv med beaktande av skogsbrukets kumulativa effekter, eftersom forskning visar att skogsbruket, typiskt sett, har en negativ påverkan på renskötselns förutsättningar. Likaså omfattas upplåtelser för exempelvis etablering av vindkraftparker, solparker och bebyggelse, som ofta också har en negativ påverkan på renskötselns förutsättningar. Detta innebär i praktiken att samebyarna ges ett relativt omfattande inflytande över vilka markanvändningsåtgärder som stiften kan genomföra, eftersom de föreslagna bestämmelserna kräver berörd samebys samtycke för varje åtgärd. Förslagen i denna promemoria kan således bidra till att stiftens förvaltning av prästlönefastigheter, i större utsträckning än tidigare, främjar dels renskötselrätten, renskötseln och koncessionsrenskötseln, dels samiska andliga och kulturella traditioner i relation till renskötsel. Det förnyade arbetssättet – gemensamplaneringen – kan därigenom bidra till att öka förutsättningarna för att samiska barn och unga, samt barn och unga som tillhör minoriteten tornedalingar, kväner och lantalaiset, också i framtiden kan bedriva traditionell naturbetesbaserad renskötsel och på så sätt utöva en del av sin kultur.

Bestämmelserna kan innebära lägre intäkter för den lokala församlingen

Stiften genomför redan idag samråd och samplanering med samebyar enligt såväl skogsvårdslagen som FSC:s skogsbruksstandard. Dessa regelverk och krav ställer krav på bland annat dialog, hänsyn och dokumentation. Bestämmelserna om gemensamplanering som föreslås i denna promemoria har utformats med avsikten att, i de delar där det finns motsvarande reglering i annan författning, kunna fungera ihop med andra regelverk så att stiften inte ska behöva ha flera processer för att uppfylla samtliga krav. Trots detta är det tydligt att stiften kommer att behöva lägga tid på samtal och dialog i gemensamplaneringen och att valfriheten i hur skogsmarken brukas kan inskränkas. Detta kan innebära ökade kostnader i förvaltningen och att avkastningen från prästlönetillgångarna blir lägre (se närmare analys under övriga konsekvenser nedan). Av det utdelningsbara resultatet som delas ut från förvaltningen av prästlönetillgångarna går hälften till församlingar – det vill säga de ursprungliga mottagarna av de gåvor och donationer som utgör prästlönetillgångar – som har andel i egendomens avkastning. Den andra hälften av utdelningen bidrar till finansieringen

av det kyrkliga utjämningssystemet, vars syfte är att alla församlingar ska ha möjlighet att fullgöra sin grundläggande uppgift och kunna ta ansvar för sina kyrkobyggnader.

En lägre avkastning för prästlönetillgångarna innebär att en församling, som har andel i dessa, får lägre intäkter från förvaltningen. Det kan i förlängningen påverka de ekonomiska förutsättningarna för den lokala församlingen, däribland barn- och ungdomsverksamheten och bevarandet av kulturarvet för kommande generationer. Barn och unga generellt berörs därmed indirekt av de föreslagna bestämmelserna.

Övriga konsekvenser

Kyrkostyrelsen uttalade i skrivelsen KsSkr 2025:6 *Hållbarhet i Svenska kyrkans skogsbruk* att den nya bestämmelsen i kyrkoordningen, som införde den urfolksrättsliga principen om fritt och informerat förhandssamtycke, ger uttryck för en ambitionshöjning för Svenska kyrkans markförvaltning. Vilken förändring detta innebär i praktiken för de berörda stiften och vilka konsekvenser detta kan medföra, beror på vilka anpassningar som behöver göras i förvaltningen av prästlönetillgångarna. I relation till samtliga nya och ändrade bestämmelser i 46 kap. kyrkoordningen uttalade kyrkostyrelsen också i skrivelsen att frågan om finansiering av ett mer hållbart skogsbruk behöver utredas vidare inom ramen för kyrkostyrelsens utvecklade tillsyn.

Bestämmelserna kan innebära behov av ett förändrat arbetssätt, minskad förutsägbarhet i förvaltningen, ökade kostnader och lägre avkastning

Som redogjorts för ovan behöver stiften följa annan författning om hänsyn, samråd och samplanering med samebyar som gäller enligt olika regelverk och krav. En skillnad i de föreslagna bestämmelserna, jämfört med kraven i skogsvårdslagen och FSC:s skogsbruksstandard, är omfattningen av markanvändningsåtgärder som ingår i tillämpningsområdet och som därmed ska gemensamplaneras. Detta kan innebära att stiften behöver genomföra fler dialoger med samebyar än vad som sker enligt gällande regelverk och krav idag.

En annan skillnad som de föreslagna bestämmelserna innebär är att stiften ska ta fram en påverkanskartläggning. För att göra detta behöver stiften bland annat leva upp till det föreslagna grundläggande kunskapskravet. För att stiften ska kunna säkerställa att det i förvaltningen finns relevant och god kunskap om och förståelse för renskötselrätten, renskötselns och koncessionsrenskötselns bedrivande samt samiska andliga och kulturella traditioner, kan stiften exempelvis behöva arbeta med kompetensutveckling på olika sätt i förvaltningen.

Det föreslås också mer omfattande krav på dokumentation vid olika situationer som kan uppstå under gemensamplaneringen, till exempel för de undantag som föreslås vid oförutsedda och brådskande åtgärder och när samebyn inte medverkar i gemensamplaneringen trots flera försök från stiftet, eller om samebyn ändrar ett tidigare lämnat samtycke. Även om det inom Svenska kyrkan finns ett etablerat arbetssätt för att dokumentera processer och beslut i syfte att kyrkans verksamhet ska vara öppen och transparent, kan de föreslagna bestämmelserna även i denna del kräva nya arbetssätt och behov av förstärkta resurser hos stiften. Det kan exempelvis behövas att två medarbetare från stiftet deltar vid varje gemensamplaneringsmöte för att kravet på att protokollet ska justeras ska kunna uppfyllas, om samebyn tackar nej till erbjudandet om justering.

De föreslagna bestämmelserna innebär även att stiften inte får genomföra en markanvändningsåtgärd som omfattas av bestämmelsernas tillämpningsområde, om samebyn inte har lämnat sitt samtycke till den. Vidare är stiften skyldiga att under

vissa förutsättningar anpassa sig till ett ändrat samtycke. Även om FSC:s skogsbruksstandard också har som utgångspunkt att certifieringsinnehavaren ska få ett samtycke av samebyn innan en åtgärd vidtas, innebär de föreslagna bestämmelserna i jämförelse inga alternativa handlingsvägar om ett samtycke inte lämnas. Detta kan innebära att stiftens verksamhetsplanering påverkas, såväl gällande vilka åtgärder som kan genomföras och inte, som gällande tidsaspekter och behov av resurser. En följd därav kan vara ökade kostnader och att avkastningen blir lägre. De situationer när stiften, enligt föreslagna bestämmelser, behöver anpassa sig till ett ändrat samtycke kan också skapa minskad förutsägbarhet för stiften i förvaltningen av prästlönetillgångarna.

Enligt förslaget ska stiften också ge skälig ersättning till samebyn per mötestillfälle för medverkan i gemensamplaneringen. Någon sådan skyldighet finns inte i dagens regelverk och krav. Bestämmelsen reglerar att ersättning ska utgå, men inte ersättningens storlek eller form.

De föreslagna bestämmelserna kan sammantaget innebära ett behov av ett förändrat arbetssätt, såväl internt som vid möten med samebyar. En följd därav kan vara ökade kostnader i förvaltningen och därmed en lägre avkastning för prästlönetillgångarna. Om bestämmelserna leder till lägre avkastning, och i förlängningen lägre intäkter för den lokala församlingen, kan reaktionerna på detta vara olika. Negativa reaktioner skulle kunna skapa en konfliktyta mellan församlingar och samebyar, om det uppfattas så att gruppen samer och/eller minoriteten tornedalingar, kväner och lantalaiset bär ansvar för konsekvenserna av bestämmelserna. Det är dock också möjligt att nya arbetssätt kan stärka relationen mellan stiften och samebyarna och bidra till ökad effektivitet i förvaltningen.

Utdelningen från prästlönetillgångarna varierar från år till år. Under de senaste tio åren har stiften i snitt delat ut cirka 550 miljoner kronor nominellt per år, vilket motsvarar cirka 3,6 procent av Svenska kyrkans genomsnittliga intäkt från kyrkoavgiften under samma period. Sett till den del av utdelningen som direkt går till församlingar och pastorat med andelstal i prästlönetillgångarna – det vill säga hälften av det utdelningsbara resultatet – så motsvarar utdelningen i snitt i hela landet över tio år cirka 1,9 procent av församlingarnas intäkt från kyrkoavgiften. För 2025 uppgick det utdelningsbara resultatet i berörda stift till följande:

– Luleå stift: 14 miljoner kronor, varav 7 miljoner kronor fördelat på 32 församlingar och pastorat utifrån andelstal,
– Härnösands stift: 38 miljoner kronor, varav 19 miljoner kronor fördelat på 15 församlingar och pastorat utifrån andelstal,
– Uppsala stift: 55 miljoner kronor, varav 27,5 miljoner kronor fördelat på 35 församlingar och pastorat utifrån andelstal, och
– Västerås stift: 13,8 miljoner kronor, varav 6,9 miljoner kronor fördelat på 35 församlingar och pastorat utifrån andelstal.

Det är svårt att på förhand prognostisera i vilken utsträckning det förändrade arbetssättet – gemensamplaneringen – kan komma att påverka avkastningen, och därmed utdelningen, från prästlönetillgångarna. De ekonomiska konsekvenserna av de föreslagna bestämmelserna kan heller inte helt särskiljas från de ekonomiska konsekvenserna generellt av de nya och ändrade bestämmelserna i 46 kap. kyrkoordningen. Även eventuella ändringar av annan författning, FSC:s skogsbruksstandard och marknaden för skogsbrukets varor utgör faktorer som kan påverka avkastningen, vilket ytterligare försvårar möjligheterna att urskilja förändringar enbart till följd av dessa bestämmelser. Att notera är dock att det främst är Luleå och Härnösands stift som har prästlönefastigheter inom renskötselområdet.

Uppsala och Västerås stift kommer därför sannolikt att påverkas i mycket mindre omfattning.

Bestämmelserna kan bidra i arbetet med att balansera de fyra hållbarhetsdimensionerna i syfte att nå ett mer hållbart skogsbruk

Kyrkostyrelsen uttalade i sin skrivelse att det förutsattes att såväl stift som samebyar har ett förhållningssätt i dialogen som aktivt bidrar till en överenskommelse som både stiftet och samebyn kan acceptera. De föreslagna bestämmelserna, som kyrkostyrelsen beslutar om, kan dock bara reglera vad stiften ska göra, inte samebyarna. Trots det är det fullt möjligt att gemensamplaneringen kan bidra till att utveckla dialogen med det samiska samhället på lokal nivå. Genom att utveckla formerna för lokal samverkan finns en möjlighet att hitta nya gemensamma vägar framåt där tillit skapas och lokala kunskaper om skogslandskapen tillvaratas.

Samtliga hållbarhetsdimensioner berörs i relation till renskötseln. Exempelvis inkluderar den sociala hållbarheten respekt för och efterlevnad av mänskliga rättigheter, vilket kräver ett rättighetsbaserat synsätt. I detta ligger också att visa hänsyn och respekt för renskötselns behov och att säkerställa delaktighet och inflytande för samebyar i Svenska kyrkans markförvaltning. Vidare innebär utformning av markanvändningsåtgärder, anpassningar och särskilda åtgärder, för att säkerställa fortsatt tillgång till renbete, också att beakta och värna ekologiska värden i större utsträckning, vilket bidrar till den ekologiska hållbarheten. De föreslagna bestämmelserna kan på så sätt bidra till Svenska kyrkans, och stiftens, arbete i stort med att enligt kyrkoordningen balansera de fyra hållbarhetsdimensionerna i syfte att nå ett mer hållbart skogsbruk.

På samma sätt är det av stor betydelse för Svenska kyrkans ursäkt till det samiska folket att åtagandena kopplade till ursäkten får genomslag i kyrkans markförvaltning. De föreslagna bestämmelserna kan även bidra till försoningsarbetet med minoriteten tornedalingar, kväner och lantalaiset.

Behov av utvärdering och uppföljning av konsekvenser

Föreslagna tillämpningsbestämmelser om förvaltningen av prästlönefastigheter inom renskötselområdet föreslås träda i kraft 1 januari 2027. Efter några års tillämpning bör en utvärdering genomföras för att bedöma om bestämmelserna har fått önskad effekt och om de är ändamålsenligt utformade.

Likaså behöver de ekonomiska konsekvenserna av ett förändrat skogsbruk, sett till dessa föreslagna bestämmelser och samtliga nya och ändrade bestämmelser i 46 kap. kyrkoordningen, följas upp inom kyrkostyrelsens tillsynsansvar och utredas vidare så som kyrkostyrelsen uttryckt i sin skrivelse.