



SÁMIID RIEKKASEARVI

Svenska Samernas Riksförbund · SSR

SSRs positionsdokument inför framtagandet av en ny samepolitik

Innehållsförteckning

1.	INLEDNING.....	5
2.	GRUNDLÄGGANDE PRINCIPER.....	5
2.1	Principen om icke-diskriminering (egendomsrätt till land och naturresurser).....	6
2.2	Principen att samerna har rätt att bevara och utveckla sin distinkta kultur och sitt distinkta samhälle (självbestämmande).....	10
2.3	Principen om respekt för de grundläggande strukturerna i det samiska samhället och för lokala egendomsrätter.....	12
2.4	Principen om det samiska samhällets helhet samt om samisk natursyn och naturresursanvändning som basen för den samiska kulturen i Sverige, där renskötseln utgör en central del.....	13
2.5	Principen om samernas rätt till del i intäkt vid naturresursutnyttjande.....	15
2.6	Principen om betydelsen av det samiska språket.....	16
2.7	Principen om hållbar utveckling.....	16
2.8	Principen om samisk hälsa och samiskt välbefinnande.....	17
3.	SAMEPOLITIKENS KONKRETA INNEHÅLL.....	18
3.1	Landrättigheter.....	18
3.1.1	Generella kommentarer.....	18
3.1.2	De samiska landrättigheternas karaktär av egendomsrätt måste tydliggöras.....	19
3.1.3	Kulturanpassning av kriterierna för egendomsrätt.....	19
3.1.4	Identifiering av samiska landrättigheter.....	20
3.1.5	Jakt- och fiskerättigheterna.....	20
3.1.6	Renskötselkonventionen.....	20
3.1.7	Bevisbördereglerna.....	21
3.1.8	Rättegångskostnader.....	21
3.2	Rovdjurspolitiken.....	22
3.2.1	Generella kommentarer.....	22
3.2.2	Samebyanpassade toleransnivåer.....	23
3.2.3	Omedelbart minskat rovdjurstryck i de hårdast drabbade områdena.....	23
3.2.4	Licensjakt i renskötselområdet skall följa renhjorden.....	24
3.2.5	Full kostnadsersättning.....	24
3.2.6	Ingen varg i renskötselområdet.....	24
3.3	Ekonomisk oavhängighet och rätt till del i intäkt från naturresursutnyttjande.....	25
3.3.1	Generella kommentarer.....	25

3.3.2	Intäktsdelning till sameby och renskötsel­främjande ändamål.....	25
3.3.3	Vinstdelning till det samiska folket	26
3.3.4	Ekonomiska tillskott till rensköt­seln avskaffas	26
3.4	Samernas rätt och skyldighet att ta ansvar för bärkraftig ekologisk, kulturell, social och ekonomisk utveckling i de samiska traditionella områdena	27
3.4.1	Generella kommentarer	27
3.4.2	Långsiktig samhällsplanering i Sápmi och värn för rensköt­selområdet.....	27
3.4.3	Omedelbart exploateringsstopp i vissa områden.....	28
3.5	Adaptiva samebyar	28
3.5.1	Generella kommentarer	28
3.5.2	Möjlighet till medlemskap i sameby för samer som inte ägnar sig åt rensköt­sel samt reglering av under vilka omständigheter samebymedlem kan ägna sig åt rensköt­el.....	29
3.5.3	Obligatorisk rätt till medlemskap i sameby.....	30
3.5.4	Varje sameby bestämmer själv över vidare omställningar i samebyn.....	30
3.5.5	Ändringar i lagstiftning för att möjliggöra frivillig anpassning till adaptiva samebyar .	31
3.5.6	Vidare om beslutsfattande i sameby.....	32
3.5.7	Vidare om rätt till medlemskap i sameby.....	32
3.6	Rensköt­sel­specifika samebyfrågor	33
3.6.1	Generella kommentarer	33
3.6.2	Möjlighet till ökad respekt för sijte-systemet	34
3.6.3	Former för beslutsfattande i rensköt­selfrågor	34
3.6.4	Sanktioner mot enskilda samebymedlemmar	35
3.6.5	Renantal och renmärke	35
3.6.6	Gränsbestämning	35
3.6.7	Vidare om tvistelösning	36
3.7	Unga, äldre och storfamiljer.....	38
3.7.1	Generella kommentarer	38
3.7.2	Generationsöverskridande rensköt­sel.....	38
3.7.3	Sameskolor, samiska förskolor, samiskt äldreboende etc.....	39
3.7.4	Svenska skolor, förskolor etc.	40
3.8	Folkrätten.....	40

1. INLEDNING

Sverige har de senaste årtiondena genomfört ett antal offentliga utredningar inom samepolitikens område. Flertalet av dessa har särskilt fokuserat på samiska landrättigheter i allmänhet och renskötelsns förutsättningar i synnerhet.¹ Utredningarna har presenterat en mängd konkreta lagstiftningsförslag. Sveriges regering har dock inte tagit något av de centrala förslagen vidare till Sveriges riksdag. I stället valde Alliansregeringen – efter flera års interna överläggningar - att presentera en departementspromemoria (Ds 2009:40) med begränsat innehåll. Mest anmärkningsvärt var att Ds 2009:40 inte ens berörde de samiska landrättigheterna. Det samiska samhället - inklusive SSR - förkastade Ds 2009:40. På grund av det massiva samiska motståndet valde regeringen att inte gå vidare med Ds 2009:40. I stället meddelade regeringen att denna inte avser ta några initiativ inom samepolitikens område innan samiska företrädare presenterat sin syn på vilka förändringar de vill se i samepolitiken. Det är mot denna bakgrund SSR tagit fram detta positionsdokument. Här ger vi uttryck för vad SSR menar bör utgöra de centrala beståndsdelarna i svensk samepolitik. Dokumentet fokuserar på förändringar i samepolitiken SSR anser vara de mest centrala. Det finns definitivt utrymme för förbättringar i samepolitiken utöver vad som presenteras här. Men de områden som utvecklas nedan bör enligt SSR:s uppfattning ha prioritet.

Positionsdokumentet redogör inledningsvis för de underliggande grundläggande principer SSR menar måste genomsyra en modern svensk samepolitik. Därefter utvecklas – med de grundläggande principerna som bas - vilket konkret innehåll den framtida samepolitiken, enligt SSR:s uppfattning, skall ha.

2. GRUNDLÄGGANDE PRINCIPER

1. Principen om icke-diskriminering (egendomsrätt till land och naturresurser)
2. Principen att samerna som ett folk har rätt att bevara och utveckla sin distinkta kultur och sitt distinkta samhälle (självbestämmande)
3. Principen om respekt för de grundläggande strukturerna i det samiska samhället och för lokala egendomsrätter
4. Principen om det samiska samhällets helhet samt om samisk natursyn och naturresursanvändning som basen för den samiska kulturen i Sverige, där renskötelsen utgör en central del
5. Principen om samernas rätt till del i intäkt vid naturresursutnyttjande

¹ Se t ex "Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige: Frågan om Sveriges anslutning till ILO:s konvention nr 169", SOU:1999:25, "En ny rennäringsspolitik – öppna samebyar och samverkan med andra markanvändare", Betänkande av Rennäringsspolitiska kommittén, "Vem får jaga och fiska: Rätt till jakt och fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen", SOU 2005:17, och "Samernas sedvanemarker", Betänkande av Gränsdragningskommissionen för renskötelsesområdet", SOU 2006:14.

6. Principen om betydelsen av det samiska språket
7. Principen om hållbar utveckling
8. Principen om samisk hälsa och samiskt välbefinnande

2.1 Principen om icke-diskriminering (egendomsrätt till land och naturresurser)

Att Sverige inte äger diskriminera samiska individer i förhållande till personer med svensk bakgrund är självklart, och är som princip inte ifrågasatt. Och vad avser *formell* likabehandling behandlar nog Sverige samer och svenskar lika. Samiska individer diskrimineras inte vad avser tillgång till *svenska* skolor, *svensk* hälso- och socialtjänst o s v.

Men idag innefattar diskrimineringsförbudet mer än ett krav på formell likabehandling. Rätten till icke-diskriminering har genomgått en genomgripande utveckling de senaste årtiondena. Enligt den traditionella förståelsen av rätten till icke-diskriminering, d v s när det var tillräckligt med formell likabehandling, ställdes inget krav på stater att ta hänsyn till kulturella särarter i sin politik. Med denna syn på diskrimineringsförbudet kunde alla samhällsinstitutioner, tjänster etc. utformas baserat på en enda mall; majoritetskulturens. Det var tillräckligt att medlemmar av minoritetskulturer hade samma tillgång till utbildning, hälsotjänster, sociala institutioner etc. som medlemmar av majoritetsbefolkningen. Att skolor, politiska system m m utformats för att passa majoritetsbefolkningen spelade ingen roll – så länge formellt alla hade samma tillträde till dessa. Det var tillräckligt att lika fall behandlades lika.

Men som antytts har rätten till icke-diskriminering på senare tid fått en fördjupad innebörd. Formell likabehandling är inte längre tillräckligt. Tvärtom måste en stat idag tillhandahålla utbildning, hälsotjänster etc. anpassade till mottagarens kulturella bakgrund. Det räcker inte att behandla lika fall lika. Situationer som på ett relevant sätt skiljer sig åt måste också behandlas olika. Detta innebär samtidigt att rätten till icke-diskriminering kommit att indirekt skydda urfolksgrupper som kollektiv.²

² Se t ex Europeiska Människorättsdomstolens dom i *Thilmmenos v. Greece*. Efter att inledningsvis ha noterat att "The Court has so far considered the right [to non-discrimination] ... violated when States treat differently persons in analogous situations without providing an objective and reasonable justification", uttalade domstolen att den "... considers that this is not the only facet of the [right to non-discrimination]. The right not to be discriminated against... is also violated when States without an objective and reasonable justification fail to treat differently persons whose situations are significantly different". Andra relevanta källor inkluderar FN:s Rasdiskrimineringskommitté (CERD) General Recommendation No. 23, CERD General Recommendation No. 32, särskilt para. 8, 11, 15 26 och 35, CERD Early Warning & Urgent Action Procedure on New Zealand, Decision 1 (66), CERD/C/DEC/NZL/1.27/04/2005/ och United States of America, DECISION 1 (68), CERD/USA/DEC/1, FN:s Människorättskommitté (HRC) General Comment No. 18: Non-discrimination, A/45/40, Annex VI/A, särskilt para. 7 och 8, *Süsser v. Czech Republic*, Comm. No. 1488/2006, *Vjateslav Tsarjov v. Estonia*, Comm. No. 1223/2003, och *X v. Colombia*, Comm. No. 1361/2005, FN:s Kommitté för Ekonomiska Sociala och Kulturella Rättigheter (ESCR) General Comment No. 20, särskilt para. 8, 12 och 39. Se också Declaration of Principles of Equality (2008) (www.equalrightstrust.org, 25 April, 2010), särskilt principerna 5 and 9, Katarina Tomasevski, "Indicators", i *Economic, Social and Cultural Rights – A Textbook*, 2:a upplagan, Eide, Krause and Rosas eds., s. 533, Asbjörn Eide i samma verk, s. 549, Rodolfo Stavenhagen, "Cultural Rights", i samma verk, s. 91-92 och 98, Tero Makkonen, "Equal in Law, Unequal in Fact: Racial and ethnic discrimination and the legal response thereto in Europe", doktorsavhandling presenterad vid Helsingfors Universitet den 5 mars 2010, C. McCrudden, "The New Concept of Equality", i *ERA Forum*, Vol. 4, No. 3 (2003), s. 20-23, Patrick Thornberry, "The Convention on the Elimination of Racial Discrimination, Indigenous Peoples and Caste/Decent-based Discrimination", i *International Law and Indigenous Peoples*, Castellino och Walsh eds., s. 23, och James Anaya, "Indigenous Peoples in International Law", 2:a upplagan, s. 139.

Samiska individers rätt att vara annorlunda blir i praktiken detsamma som en rätt för det samiska folket som sådant att bevara sin kulturella särart. Svensk lagstiftning och rättstillämpning måste respektera denna särart. Det är inte längre tillräckligt att Sverige *formellt* likabehandlar den samiska befolkningen. Svensk samepolitik måste leda till i icke-diskriminering också i *praktiken*.

Den beskrivna folkrättsliga utvecklingen har inte gått Sverige helt förbi. Sverige erkänner principiellt att rätten till icke-diskriminering har utvecklats till att anta en dimension som kräver att olika fall behandlas olika. Sverige har också vidtagit vissa åtgärder för att åstadkomma reell likabehandling inom områden såsom t ex utbildning.³ Inom området landrättigheter har dock Sverige till helt nyligen valt att ignorera den utvecklade synen på rätten till icke-diskriminering. Sverige tillämpar inom landrättsens område formell likabehandling av den samiska befolkningen. Svensk rätt erkänner principiellt att samerna, inklusive renskötelsen, såsom majoritetsbefolkningen kan upparbeta egendomsrätt till land genom bruk av detsamma.⁴ Lika fall behandlas lika. Där är *formell* likabehandling. Men Sverige har inte velat erbjuda den samiska befolkningen *reell* lika rätt till land, trots att den beskrivna utvecklingen beträffande innehållet i diskrimineringsförbudet är av särskild vikt för bedömningen av i vilken utsträckning samerna upparbetat egendomsrätt till land och naturresurser genom traditionellt bruk. Så är fallet eftersom rätten till egendom enligt internationell rätt utgör en specifik aspekt av rätten till icke-diskriminering. Egendomsrätten innebär ingen rätt att få egendom. Den är en negativ rätt, d v s en rätt att förvärva egendom på lika villkor som andra, samt att inte godtyckligt fråntas egendom efter att sådan förvärvats.⁵ Ett land är inte skyldigt att införa ett egendomsrättsligt system. Men om en stat – såsom Sverige – erkänner rätten till privat egendom så måste rätten gälla lika för alla.

Eftersom rätten till egendom är en rätt till icke-diskriminering har egendomsrätten genomgått samma utveckling som diskrimineringsförbudet i allmänhet. Det är m a o inte längre tillräckligt att de samiska och svenska befolkningarna *formellt* har samma möjlighet att förvärva egendomsrätt till land. Tvärtom måste – på motsvarande sätt som inom alla andra rättsområden – kriterierna för hur egendomsrätt till land etableras beakta samernas specifika kulturella särdrag, inklusive vad som utmärker samisk markanvändning jämfört med vad som är vanligt inom det svenska samhället.

De flesta rättssystem uppställer ett antal kriterier som skall vara uppfyllda för att bruk av ett landområde skall ge upphov till egendomsrätt till detsamma. För egendomsrätt i form av bruksrätt krävs normalt att bruket varit (a) tillräckligt intensivt och (b) kontinuerligt. För att äganderätt skall uppkomma krävs utöver dessa två kriterier att bruket också varit (c) tillräckligt exklusivt. Att sådana kriterier används för att avgöra i vilken utsträckning egendomsrätt till land uppstått är oproblematiskt. Det viktiga är vilken måttstock som används för att ge kriterierna konkret innehåll. Nationella rättssystem har, naturligt nog, konventionellt definierat dessa kriterier utifrån vad som utgör normalt bruk av land hos majoritetsbefolkningen, utan att beakta kulturella särdrag hos urfolk i landet. Sverige

³ En annan sak är att resursbrist m m ofta innebär att denna politik inte alltid förverkligas i praktiken.

⁴ Att samiskt bruk av land genom renskötelse kan ge upphov till egendomsrätt, inklusive äganderätt, slogs fast av Högsta Domstolen i Skattefjällsmålet (NJA 1981 s. 1). Innan Skattefjällsmålet hade Sverige hävdat att renskötelse inte etablerar rätt till land, utan utgjorde ett statligt privilegium. Utgången av Skattefjällsmålet föranledde Sveriges riksdag att genomföra lagändringar som bekräftar att samisk rätt till land är en egendomsrätt. Lagändringen fick dock vissa inslag som inte är förenliga med Högsta Domstolens dom. Dessa kommer att diskuteras närmare nedan. I detta sammanhang är det viktiga att svensk lag numera slår fast de samiska landrättigheternas status som civila rättigheter.

⁵ Se t ex FN:s Människorättsdeklaration Artikel 17, FN:s Rasdiskrimineringskonvention Artikel 5 (d) (v), 1:a Tilläggsprotokollet till den Europeiska Människorättskonventionen Artikel 1 (och Europadomstolen för Mänskliga Rättigheters tolkning av denna bestämmelse i *Marckx v. Belgium*, Appl. No. 6833/74). Se också R. B. Lillich, "Global Protection of Human Rights", i *Human Rights in International Law: Legal and Policy Issues*, T. Meron ed., s. 157, och Jeremy Waldron, "The Right to Private Property", s. 21-24.

är inget undantag. Svensk rätt har fram till nu bedömt vad som utgör intensivt, kontinuerligt och exklusivt bruk enbart utifrån en måttstock hämtad från svenskt jordbruk. Sverige säger inte att något formellt hinder föreligger för att renskötsel kan resultera i egendomsrätt till land.⁶ Men man har samtidigt påstått att för att sådana rättigheter skall uppstå, renflockens bete måste uppfylla intensitets-, kontinuitets- och exklusivitetskriterier som fått sitt närmare innehåll av djurhållning inom jordbruket. Vid bedömning av om samerna upparbetat rätt till land har man svenska domstolar, myndigheter, utredningar etc. – tills nu – sett på renen som vore den en ko eller ett får. Där är formell likabehandling. Lika fall behandlas lika.

Men vad som utgör intensivt, kontinuerligt och exklusivt bruk förstås självfallet mycket annorlunda inom renskötseln, jämfört med det svenska samhället. Renskötaren följer renens vandring över fjället och i skogen. Det ger upphov till en annorlunda rättsuppfattning om vad som utgör ett exklusivt bruk, jämfört med vad som är fallet hos den svenska kulturen, med inhägnade kor. Eftersom egendomsrätten är en rätt till icke-diskriminering - och då denna rätt har utvecklats på sätt som redogjorts för ovan - kan svensk rättstillämpning och lagstiftning inte längre vägra beakta kulturella skillnader mellan samisk och svensk markanvändning. Det utgör ett uppenbart brott mot en av de mest grundläggande mänskliga rättigheter folkrätten känner - rätten att inte bli diskriminerad på grund av ras. Det saknas anledning att inom ett specifikt rättsområde - egendomsrätt till land - det skulle vara tillräckligt med att lika fall behandlas lika, utan kulturell anpassning. Tvärtom måste intensitets-, kontinuitets- och exklusivitetskriterierna ges närmare innehåll utifrån en måttstock satt av *samisk* traditionell markanvändning. När man bedömer om renskötseln använt ett område exklusivt skall man se på renen som en ren, och inte som en ko. Att en ren skall behandlas som en ren förefaller uppenbart, men oaktat detta har svensk rätt - fram till för ett par veckor sedan - försummat att göra så.

Ett fundamentalt paradigmskifte i svensk rätt skedde genom Högsta Domstolens (HD) dom i Nordmalingsmålet den 27 april 2011.⁷ Nordmalingdomen ligger i linje med folkrättens utveckling de senaste åren. För första gången såg en svensk domstol i ett mål om renskötselns rättigheter på renen som en ren.⁸ HD konstaterar inledningsvis att renskötselns rättsliga grund – såsom Sveriges riksdag velat göra gällande i RNL 1 § - inte är urminnes hävd, utan sedvana.⁹ Detta ställningstagande är av helt central betydelse. Urminnes hävd är en rätt upparbetad gentemot en specifik fastighet. Att urminnes hävd legat till grund för tidigare renbetesmål i Sverige har medfört att prövningen haft fastigheten och fastighetsägaren som utgångspunkt. Samebyar har varit tvungna att bevisa att de utifrån svensk fastighetsrätt upparbetat en rätt gentemot en fastighet. Genom att slå fast att renskötselns rättsliga grund är sedvana – och inte urminnes hävd – tog dock HD i Nordmalingdomen motsatt

⁶ Att inta en annan position hade också varit omöjligt. Det är idag väl etablerat att urfolk har egendomsrätt till områden de traditionellt brukat. Det följer bl a av ILO:s Konvention Nr. 169 Artikel 14, FN:s Rasdiskrimineringskommittés General Recommendation No. 23, FN:s Urfolksdeklaration Artikel 26 samt av extensiv rättspraxis från regionala människorättsdomstolar och kommissioner.

⁷ Mål nr T 4028-07

⁸ På det viset liknar Nordmalingdomen Norsk Høyesteretts dom i det s k Selbu-målet (Rt 2001 side 769) några år tidigare. Høyesterett kom här fram till att två reinbeitedistrikt hade betesrätt på vissa markområden, i strid med markägarnas påstående om motsatsen. Høyesterett konstaterade att intensitets- och kontinuitetskriterierna inte kunde ges ett närmare innehåll baserat på vad som utgör normal norsk markanvändning. Snarare ansåg domstolen att bedömningen av om bruksrätt förelåg måste göras utifrån förhållandena i renskötseln. Høyesterett kulturpassade man o kontinuitets- och intensitetskriterierna, i linje med en modern förståelse av egendomsrätten.

⁹ Se Nordmalingsdomen para. 5-10, särskilt 9 och 10.

utgångspunkt. Prövningen utgår ifrån renskötelsns förhållanden. Avgörande blir hur det faktiskt går till i renskötelsn. Renens traditionella betesmönster etc. bestämmer om rätt upparbetats.¹⁰

HD:s ovan beskrivna inledande principiella ställningstagande resulterar i att resterande del av Nordmalingdomen helt skiljer sig från tidigare mål rörande samiska landrättigheter i Sverige. HD slår fast att den omständigheten att renskötelsns rättigheter grundas på sedvana också innebär att renskötelsn har rätt att utvecklas och anpassa sig till nya förhållanden. Renskötelsrätten är m a o inte geografiskt begränsad till exakt de områden som brukades när sedvanerätten uppstod. Samebyarna rätt att utvidga bruket till ytterligare områden, så länge detta inte innebär skador och olägenheter ”i betydligt större omfattning” jämfört med då den ursprungliga rätten etablerades.¹¹ Sedvanerätten omfattar vidare även områden som används relativt oregelbundet och sällan, såsom reservbetesområden.¹² När en sedvanerätt upparbetats krävs i princip att renskötelsn aktivt avstår sina intressen i området i fråga för att sedvanerätten skall upphöra. Händelser utanför renskötelsns kontroll, såsom t ex ett kraftverksbygge, innebär inte i sig att rätten upphör.¹³ Beträffande bevisning fastslår HD att principen om fri bevisprövningen medför att ”renskötelsns olika särdrag” samt att den samiska kulturen bygger på muntliga traditioner skall beaktas när bevisning värderas.¹⁴ HD förkastar det s k ”traktbegreppet” och understryker att avgörande är ”hur markerna brukar användas av renskötelsn”.¹⁵ Efter dessa konstateranden utför HD en samlad bedömning av bevisningen i målet, och konstaterar att denna tydligt ger vid handen att renskötelsn traditionellt bedrivits i Västerbotten, inklusive i Nordmaling.¹⁶ Efter detta generella konstaterande går HD vidare till att slutgiltigt bestämma renskötelsrättens geografiska omfattning. Även denna bedömning skiljer sig markant från hur svenska domstolar resonerat i tidigare mål. Domstolen understryker att även denna bedömning skall ta hänsyn till att renskötelsn har särdrag som avgör vilka områden denna tar i anspråk. HD konstaterar därefter kort och gott att hela Nordmalings kommun har gott renbete, varför det får antas att renskötelsn traditionellt tagit hela området i anspråk.¹⁷ Sammanfattningsvis följer av Nordmalingdomen att så länge det av befintligt material framgår att renskötelsn bedrivits generellt i ett område, samebyarna har egendomsrätt i form av bruksrätt till samtliga de arealer i det området som har gott renbete. Nordmalingdomen torde säkra renbetesrätten i i stort sett hela det samiska traditionella renskötelsområdet på den svenska sidan av *Sápmi*.

Nordmalingdomen innebär att svensk rätt till slut hörsammat den senaste folkrättsliga utvecklingen och har anpassat de egendomsrättsliga intensitets- och kontinuitetskriterierna till den samiska kulturen. Detta måste nu genomsyra all framtida lagstiftning inom samerättens område. Det är dock inte tillräckligt att intensitets- och kontinuitetskriterierna kulturanpassats. Även bedömningen av om ett bruk varit tillräckligt exklusivt måste anpassas till hur det faktiskt går till i renskötelsn. Då HD kulturanpassat vissa kriterier i egendomsbegreppet till den samiska kulturen saknas det skäl till varför detta inte skulle gälla för samtliga relevanta kriterier. Detta innebär att renskötelsn etablerat inte bara

¹⁰ Se särskilt para. 10 där HD beträffande vad som utgör relevant sedvana anför att ”[e]mellertid får en friare bedömning göras, och det med utgångspunkt i hur renskötelsn faktiskt bedrivs.”

¹¹ Para. 11

¹² Para. 12

¹³ Para. 13-14

¹⁴ Para 19, som bl a hänvisar tillbaka till para. 16.

¹⁵ Para. 22

¹⁶ Para. 32-54

¹⁷ Para. 56-57

nyttjaderätt, utan även äganderätt, till betydande områden i norra Sverige. Denna omständighet måste också beaktas vid utformandet av den framtida samepolitiken.¹⁸

2.2 Principen att samerna har rätt att bevara och utveckla sin distinkta kultur och sitt distinkta samhälle (självbestämmande)

Numera framgår uttryckligen av Sveriges grundlag att staten Sverige är formad på territoriet av två folk; de svenska och samiska folken.¹⁹ Sveriges erkännande av samerna som ett folk är i linje med den folkrättsliga utvecklingen de senaste årtiondena. Tidigare såg folkrätten ”folk” endast i termer av summan av invånarna av en stat eller ett territorium. De senaste åren har dock utvecklingen gått mot att folk, i vart fall i en urfolkskontext, kan förstås också i termer av gemensamt etniskt ursprung och gemensam kultur.²⁰ Idag är det ställt utom tvivel att urfolk utgör ”folk” i folkrättslig mening, med rätt till självbestämmande.²¹ Sverige har också i två rapporter till FN-systemet officiellt bekräftat att man delar uppfattningen att urfolk utgör ”folk” med rätt till självbestämmande. Sverige har samtidigt gett uttryck för att samerna utgör ett sådant folk.²²

Att det samiska folket har rätt till självbestämmande är således inte längre föremål för debatt. I stället skall svensk samepolitik fokusera på att ge uttryck för det närmare innehållet i denna rätt. Sverige har härvid försökt definiera innehållet i det samiska självbestämmandet som en genuin rätt till självbestämmande bara i frågor som endast rör samerna, d v s som inte har någon inverkan på den svenska staten eller på den svenska befolkningen. I alla andra frågor utgör den samiska självbestämmanderätten – enligt den uppfattning Sverige gett uttryck för – endast en rätt till konsultation. Ståndpunkten är inte logiskt försvarbar.

Att självbestämmanderätten inte utgör en genuin rätt till självbestämmande endast i frågor som enbart rör samerna följer redan av definitionen av ”rättighet”. En rätt förutsätter en relation mellan åtminstone två parter. En rätt är en fodran, privilegium, frihet etc. innehavd av någon, *och riktad mot*

¹⁸ Att Sverige måste respektera samernas äganderätt till land får även det stöd av en internationell utblick. I det s k Svartskogmålet (Rt 2001 side 1229) fann Högesterett att invånarna i Manndalen, av vilka en övervägande majoritet var samer, upparbetat äganderätt till Svartskogen genom traditionellt bruk. Saken gällde inte renskötsel, och exklusivetskriteriet var inte centralt i målet. Men Högesterett anpassade god tros-kriteriet till den samiska kulturen i ett mål gällande äganderätt till land. Det saknas skäl varför norsk rätt inte skulle kulturpassa också exklusivetskriteriet, när en anpassning till den samiska kulturen skett av samtliga andra kriterier relevanta för om samerna upparbetat äganderätt till land. Även i andra västländer, såsom t ex USA och Kanada, har utvecklingen mot en kulturpassning av exklusivetskriteriet kommit en bit på väg. Exempelvis uttalade Kanadas Högsta Domstol i *Delgamuukw v British Columbia* ((1997) 153 DLR (4th) 193) att vid bedömning av om äganderätt uppstått, man måste beakta urfolksgruppens storlek, sätt att leva och landets beskaffenhet.

¹⁹ Se Regeringsformen 1 kap. 2 § 5 st.

²⁰ Den folkrättsliga definitionen av ”folk” har m a o kommit att bättre överensstämma med den allmänna, språkliga, förståelsen av detta begrepp.

²¹ Se t ex CCPR/C/79/Add.112, CCPR/CO/82/FIN, CCPR/CO/75/NZL, CCPR/C/CAN/CO/5, CCPR/C/NOR/CO/5, E/C.12/1/Add.94, och ESC-Komm General Comments No. 17 och 21, *Katangese Peoples' Congress v. Zaire*, Communication No. 75/92 (1995), *Ogoni Case. Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights v. Nigeria*, Comm. No. 155/96 (2001), Advisory Opinion of the African Commission on Human and Peoples' Rights on the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, adopted at 41st ordinary session (May, 2007), *Moiwana village v. Suriname*, Judgement of June 15, 2005, Inter-Am. Ct. H.R., (Ser. C) No. 145 (2005), och *Saramaka People v. Suriname*, Judgement on November 28, 2008, Inter-Am. Ct. H.R. (Ser. C) No. 172 (2008), EU:s Northern Dimension Action Plan (Communities COM (2003) 343 final). Det överväldigande stöd som vuxit fram för uppfattningen att urfolk utgör folk med rätt till självbestämmande bekräftades slutgiltigen när FN:s Generalförsamling antog Urfolksdeklarationen i september 2007. Urfolksdeklarationens Artikel 3 bekräftar att urfolk har rätt till självbestämmande.

²² Se FN-dokument CCPR/C/SWE/6, para. 5-6, och E/C.12/SWE/5, para. 7-9.

någon annan. Om en fråga enbart rör samerna föreligger ingen sådan relation. Om ingen annan bryr sig bestämmer samerna som vi vill utan att någon rätt aktualiseras.

Inte heller håller det att likställa självbestämmande och konsultation. Urfolks rätt till konsultation har varit väl etablerad i folkrätten under i vart fall 20 år. I förhandlingarna om FN:s Urfolksdeklaration var Artikel 3 – den bestämmelse som anför att ”*Urfolk har rätt till självbestämmande*” - kontroversiell. Det förefaller osannolikt att Artikel 3 skulle ha varit problematisk om denna, som Sverige nu påstår, inte har någon innebörd utöver vad som redan gällt i 20 år. Sveriges position strider också mot Wienkonventionen om Traktatolkning (VCLT). Enligt VCLT Artikel 31 skall en traktatbestämmelse, om det inte finns övervägande bevis för motsatsen, ges en sådan innebörd som följer av ordinär språkförståelse.²³ En ordinär språkförståelse av uttrycket ”*urfolk har rätt till självbestämmande*” är att urfolk har rätt till självbestämmande. Hade avsikten varit ge uttryck för en rätt till konsultation hade man troligen formulerat sig i stil med ”*urfolk har rätt till konsultation*”.

Urfolks rätt till självbestämmande är således en genuin rätt till självbestämmande, inte en rätt till konsultation e dy. Skillnaden är stor. Rätt till konsultation är en *rätt att delta* när beslut fattas – d v s en rätt till process. Självbestämmanderätten har också ett processelement, men är framför allt en materiell rätt. Självbestämmanderätten innefattar en *rätt att utöva avgörande inflytande* över det materiella innehållet i det slutgiltiga beslutet. SSR gör inte gällande att denna rätt är absolut, i den meningen att samernas position alltid vinner när de samiska och svenska samhällena tycker olika. Men den omständigheten att den samiska självbestämmanderätten utgör exakt en rätt till självbestämmande, och inte bara en rätt till konsultation, innebär att i många frågor samernas position blir avgörande i händelse av oenighet. Särskilt stark är självbestämmanderätten i frågor av avgörande betydelse för samerna, såsom t ex i frågor som rör de samiska traditionella näringarna och språket.²⁴

Den samiska självbestämmanderätten uppställer krav på att svensk samepolitik respekterar att den samiska kulturen och det samiska samhället är särskilt från den svenska kulturen och det svenska samhället. Politiska lösningar som fungerar väl för den svenska befolkningen är inte nödvändigtvis direkt tillämpbara också på samerna. Vilka lösningar som fungerar för samerna kan bara vi själva avgöra. Vi har rätt att själva bestämma över vår kultur och över vilken riktning vårt samhälle skall ta. Detta måste komma till uttryck i svensk samepolitik. Denna måste föreskriva ordningar för olika former av formaliserad dialog mellan det samiska och det svenska samhället. Men än viktigare är att svensk lag accepterar att i många frågor, inklusive i många beslutsprocesser som påverkar renskötseln, samerna har rätt att utöva avgörande inflytande över det slutgiltiga innehållet i beslutet.²⁵ Svensk lag måste definiera de områden där samerna har rätt till fritt, informerat samtycke (eng. *free, prior and informed consent*).

Självbestämmande är inte bara en rätt, utan innebär också ett stort ansvar. SSR:s medlemmar är beredda och kapabla att ta det ansvaret. I detta dokument tecknar SSR och våra medlemmar grunderna för ett samiskt samhälle som vi vill leva i och vara med att skapa.

²³ VCLT Artikel 31 är visserligen direkt tillämplig endast på formellt bindande traktat. Bestämmelsen ger dock uttryck för en allmän rättsprincip, och måste anses analogt tillämplig på FN-deklarationer.

²⁴ Se FN:s Människorättskommitté, CCPR/C/SWE//CO/6, para. 20, och FN:s Specialrapportör för Urfolksfrågor, Report on The Situation of the Sami people in the Sápmi region of Norway, Sweden and Finland, para. 24.

²⁵ FN:s Specialrapportör för Urfolksfrågor stöder denna position. Se Report on The Situation of the Sami people in the Sápmi region of Norway, Sweden and Finland, para.75.

2.3 Principen om respekt för de grundläggande strukturerna i det samiska samhället och för lokala egendomsrätter

Sverige har *formellt* accepterat att samerna har rätt till självbestämmande. Svenska regeringsföreträdare hänvisar ofta i hanteringen av samefrågor till samiskt självbestämmande. I *praktiken* återstår dock en hel del att göra innan den samiska självbestämmanderätten har förverkligats. 2.2 anförde att samernas möjlighet att bestämma utgången av beslutsprocesser som berör oss måste utvidgas kraftigt. Lika viktigt är att svensk samepolitik respekterar de grundläggande strukturerna i det samiska samhället och lokala sedvanerätter.

Den samiska självbestämmanderätten måste komma till uttryck i svensk samepolitik på ett sätt som reflekterar hur det samiska samhället faktiskt ser ut. Den samiska folkgruppen är relativt liten och utspridd över omfattande arealer. Detta har resulterat i en samisk samhällstruktur bestående av en mängd lokalsamhällen/familjegrupper, s k *sijte*²⁶. Ursprungligen ägnade sig en *sijte* inte nödvändigtvis uteslutande eller ens huvudsakligen åt renskötsel. Men med tiden kom renskötsel att bli den helt dominerande formen av samisk markanvändning i Sverige. Även annat samiskt resursutnyttjande, såsom jakt och fiske, utövades i stor utsträckning av renskötsels*sijte*. Beslut har alltid fattats lokalt, inom respektive *sijte*. I frågor som rör mer än en *sijte* har dessa beslutat gemensamt. Någon övergripande beslutsstruktur involverande en större grupp samer har inte funnits. Det samiska samhällets traditionella struktur har format samiska sedvanor och samisk sedvanerätt. Dessa är lokala. Enligt samisk rättsuppfattning är lokalsamhällena innehavare av land och naturresurser. Samisk egendomsrätt till land och naturresurser är upparbetade av och tillhör dessa.²⁷

Genom 1886 och 1928 års rebeteslagar införde Sveriges riksdag lappbyar, och *sijte*-systemet uppgick i dessa. Samebyn har sin rot i *sijten*. Och även om *sijtens* ”formella” roll upphörde genom införandet av lappbyn så lever många delar av *sijte*-systemet kvar i vardagen i samebyarna. Samebyn har idag existerat i över 100 år. Någon reell möjlighet att vrida klockan tillbaka ett sekel finns inte. Inte heller finns något behov för detta. Samebyarna representerar idag, som *sijtens* förlängning, de lokalt upparbetade egendomsrättigheterna. Samebyarna har rotat sig som de samiska lokalsamhällena på svensk sida, och förblir basen i det samiska samhället. Att, även om renskötselrätten i grunden är kollektiv, samebyarna är primära innehavare av land- och naturresursrättigheter inom respektive område bekräftas också av Högsta Domstolen i Nordmalingdomen.²⁸

Det traditionella samiska samhället saknar således övergripande beslutsstrukturer. Sametingen är moderna skapelser utan rötter i den samiska kulturen. Idag finns dock behov för ett organ som kan besluta i frågor av generell karaktär som berör hela eller stora delar av den samiska befolkningen. Sametingets mandat i denna typ av frågor bör stärkas. Men etableringen av Sametinget har inte inverkat på samebyarnas ställning, eller i övrigt på det samiska samhällets grundläggande struktur. I

²⁶ *Sijte* är sydsamiska. Den nordsamiska motsvarigheten är *siida*.

²⁷ Se bl a Samiske sedvaner og rettsopfattninger – bakgrunnsmateriale for Samerettsutvalget (NOU 2001:34), Kirsti Ström Bull, Nils Oskal och Mikkel Nils Sara, ”Reindriften i Finnmark”, Erik Solem, ”Lappiske rettsstudier”, Örnulv Vorren och Ernst Manker, ”Samisk kultur”, Per Guttorm Kvenangen, ”Samernas historia”, Lennart Lundmark, ”Samernas skatteland” och ”Så länge vi har marker” och Kristina Labba, ”Samebyns associationsform och dess konsekvenser för renskötseln”.

²⁸ Se Nordmalingdomen, para. 1-4.

frågor av lokal karaktär skall den samiska självbestämmanderätten fortfarande utövas på lokal nivå, dvs genom samebyarna.²⁹

Ovanstående måste reflekteras i svensk samepolitik. Sveriges regering och riksdag måste skilja mellan generella frågor som rör den samiska folkgruppen som sådan, och frågor som hör hemma på lokal nivå. Endast förstnämnda kategori frågor skall delegeras till Sametinget. I alla lokala frågor har Sveriges riksdag, regering och myndigheter att förhålla sig till samebyarna. Behovet att dela upp beslutsfattande på lokal- respektive riksnivå blir särskilt tydligt när egendomsrätter är involverade. Självfallet äger inte Sveriges regering och riksdag överföra beslutsmandat på Sametinget som inkräktar på samebyarnas egendomsrätt.³⁰ Idag upprätthåller inte regering och riksdag denna distinktion. I stället överlåter man inte sällan – med svepande hänvisningar till samiskt självbestämmande – till Sametinget att fatta beslut också i frågor som uppenbarligen hör hemma på lokal nivå, även när detta strider mot egendomsrätter.³¹

2.4 Principen om det samiska samhällets helhet samt om samisk natursyn och naturresursanvändning som basen för den samiska kulturen i Sverige, där renskötseln utgör en central del

Svensk samepolitik måste samtidigt beakta (a) det samiska samhällets helhet, och (b) att samisk natursyn och naturresursanvändning, med renskötseln i en central roll, utgör basen för den samiska kulturen i Sverige. 2.3 redogjorde för att basen i det samiska samhället är lokal. Samtidigt finns dock idag en stark samhörighet bland alla samer, i Sverige, och över statsgränser. Denna samhörighet existerar mellan olika samiska geografiska områden, och mellan samer från olika miljöer, såsom kust, fjäll, skog och stad. Självfallet är i den samiska samhällsbyggnaden varje same lika viktig. Det finns inga isolerade segment, snarare ett ömsesidigt beroende. I Sverige gäller detta inte minst för de samer som lever utanför renskötseln, och de som verkar innanför denna.

Samernas förhållande till naturen och vårt nyttjande av denna är basen för den samiska kulturen. Samerna har traditionellt nyttjat naturen på allehanda sätt, och fortsätter att göra så. Med tiden har dock renskötseln blivit navet i den samiska markanvändningen, och därmed också ett fundament för den samiska kulturen. Som antytts klarar sig samtidigt inte renskötseln på egen hand. De samer som lever inom denna är på olika sätt beroende av de samer som idag inte aktivt verkar i samebyarna. Dels är dagens moderna samiska samhälle i behov av språkutvecklare, ekonomer, jurister, lärare, personer som kan kulturanpassa hälso- och socialtjänster etc. Men i tillägg aktiverar renskötseln en relativt liten

²⁹ Att så är fallet har även bekräftats av FN:s Specialrapportör för Urfolksfrågor. Se Report on The Situation of the Sami people in the Sápmi region of Norway, Sweden and Finland, para. 41.

³⁰ Folkrättsjuristerna Geir Ulfstein och Hans Petter Graver fick i officiellt uppdrag att analysera det ursprungliga förslaget till Finnmarkslovs förenlighet med folkrätten. Förslaget erkände inte samisk egendomsrätt till land. Men detta kompengades enligt den norska regeringens uppfattning av att Sametinget medgavs inflytande över förvaltningen av hela Finnmark. Regeringen menade m a o att egendomsrätt till mindre landområden kunde bytas mot politiskt inflytande över ett större område. Ulfstein och Graver fastslog att ett sådant upplägg stred mot folkrätten, oavsett om Sametinget accepterade bytesaffären eller inte. Ulfstein och Graver underströk att regeringens förslag utgjorde en *politisk* bytesaffär mellan den norska staten och Sametinget. En sådan var inte tillåten om den inskränkte reinbeitesdistrikts egendomsrättigheter. Se Graver and Ulfstein, "The Sami People's Right to Land in Norway", i International Journal on Minority and Group Rights 11 (2004), s. 227-377. Självfallet har även Sametinget att upprätthålla denna distinktion. Lika lite som Sveriges regering och riksdag äger Sametinget fatta beslut som hör hemma på lokal nivå och/eller inskränker samiska egendomsrätter.

³¹ Ett typexempel är rovdjursersättningen. Roddjursersättning är kompensation för skada orsakad av statens rovdjur på privat samisk egendom. Staten skall rakt av ersätta sådan skada. Det är rättsstridigt att regeringen gör en sådan sak till föremål för beslutsfattande på Sametinget.

grupp samer. Dessa är utsatta för stort tryck från en rad konkurrerande intressen. Den lilla gruppen renskötare kan inte själva värna renskötseln från alla dessa konkurrerande aktiviteter. Renskötseln är i behov av stöd från övriga samer som, även om de inte är direkt sysselsatta i renskötseln, generellt känner tillhörighet med denna och vill dess fortsatta väl.

Samtidigt är samer utanför renskötseln indirekt beroende av denna. På svensk sida finns numera levande samiska lokalsamhällen närmast uteslutande inom renskötseln. Det är bara i levande lokalsamhällen som en kultur kan utvecklas och förnyas. Dessa är en förutsättning för att kulturen inte skall frysas vid en viss tidpunkt, och bli en museikultur. Om inga miljöer finns där kulturen kan utvecklas och förnyas existerar den inte längre i det verkliga livet. Livsnerven i det samiska samhället är bruket av samernas traditionella land- och vattenområden. Sådant bruk utgör basen för den samiska kulturens, inklusive det samiska språkets, utveckling och förnyelse. Samtidigt innebär denna traditionella markanvändning att renskötseln utgör basen för det samiska samhället i Sverige också i geografisk mening. På en karta närmast sammanfaller den svenska sidan av *Sápmi* med renskötselområdet. För att samerna skall behålla denna geografiska bas är alla samer avhängiga av att en relativt liten grupp renskötare fortsätter att försvara markerna genom att använda desamma, i konkurrens med rovdjur, markägare, industri, turism, svensk infrastruktur etc. Samtidigt är som sagt renskötarna i behov av stöd från andra samer för att klara av detta.

Ovanstående skall självfallet inte förstås så att det inte existerar levande samekultur utanför renskötseln. Tvärtom bidrar samer bosatta utanför det samiska kärnområdet till den samiska kulturen genom slöjd, jojk, författande, språkutveckling m m, eller genom att helt enkelt bara vara en del av det samiska samhället. Sådana kulturaktiviteter utgör även de en förutsättning för en rik och levande samekultur. Dessa kulturaktiviteter är samtidigt direkt och indirekt beroende av renskötseln. Direkt beroende finns t ex inom slöjden, som ju förutsätter renskötsel. Men lika viktig är den indirekta avhängigheten. Som anförts blir en kultur som inte har miljöer att på ett naturligt sätt vidareutvecklas i snabbt en museikultur. Den fryses i tiden. Och en frusen kultur blir ointressant och en ointressant kultur dör ut. SSR tycker att Sametinget uttrycket detta väl i sitt livsmiljöprogram Eallinbiras. Där låter det att: *”Vi önskar leva i ett livskraftigt Sápmi som är rotat i både en bärkraftig natur och i en levande samisk kultur. Människan och naturen skall ha en långsiktig förmåga att förnya sig och hållbart vidareutvecklas även i tider av betydande förändringar. Både natur och kultur i Sápmi ska upplevas som berikande för omvärlden.”* Om renskötseln försvinner tar det med största säkerhet bara någon generation innan en idag stark och levande jojkstämman i Stockholm tystnar.

Svensk samepolitik måste beakta ovanstående. Den skall skapa förutsättningar för en hållbar och livskraftig renskötsel, samtidigt som det samiska samhällets helhet, med alla samer som lika viktiga beståndsdelar, respekteras. Samepolitiken skall syfta till att möjliggöra för det samiska folket att bevara och utveckla såväl våra samebyar som vår helhet.

En följd av att samebyarna även i fortsättningen utgör centrala byggstenar i det samiska samhället, samtidigt som det samiska folket är ett, blir att samer måste kunna mötas i samebyarna i större utsträckning än som kanske alltid är fallet idag. SSR stöder utvecklingen mot vad vi väljer att kalla adaptiva, snarare än öppna, samebyar. Same som har sitt ursprung i en viss samebys område skall beredas tillfälle till medlemskap. Samtidigt får ökat medlemskap i samebyarna inte inverkar negativt på renskötseln. Dessutom måste varje förslag som syftar till att förändra samebystrukturen respektera att samebyarnas storlek, struktur och geografiska förutsättningar varierar kraftigt. Det går inte att ta fram en modell för adaptiv sameby som passar alla. I stället måste varje sameby tillåtas utöva avgörande

inflytande över på vilket sätt och i vilken takt dess specifika struktur skall förändras. För att den adaptiva samebymodellen skall fungera krävs vidare att samebyarnas resursbas vidgas. Det förutsätter i sin tur slopande av näringsförbudet och respekt för samebyarnas rättigheter.

2.5 Principen om samernas rätt till del i intäkt vid naturresursutnyttjande

Samisk rätt till del i intäkt från naturresursnyttjande i de samiska traditionella områdena följer direkt av egendomsrätten. 2.3 beskrev hur samebyn har egendomsrätt till samebyns område. Det innebär att en exploatör som vill nyttja naturresurser där i princip har att finna en avtalslösning med samebyn. Alternativet är att expropriera naturresursen och/eller landområdet, men det förutsätter att alla villkor för expropriation är uppfyllda.³²

Samisk rätt till intäktsdelning följer inte enbart av samebyarnas egendomsrätt. En viktig aspekt av självbestämmanderätten är dess resursdimension.³³ Ett folk vars finansiella situation är avhängigt beslutsprocesser folket inte självt styr över har ingen genuin självbestämmanderätt. Det samiska folket har rätt till självstyre också i den meningen att vår möjlighet att besluta inte på samma sätt som idag får vara avhängig budgetramar uppställda av andra. Det samiska ekonomiska självstyret kan genomföras på olika sätt. En variant är att en bestämd andel av de sammanlagda skatteintäkterna i Sverige direkt överförs till samerna. En annan lösning är att samernas ekonomiska självstyre genomförs genom att vi erhåller del i intäkt från nyttjande av naturresurser härrörande från de samiska traditionella områdena.

Samernas rätt till del i intäkt från naturresursnyttjande har således dubbel grund. Samebyarnas rätt till del i intäkt baserad på egendomsrätten är primär, då den är ett resultat av samernas egen rättsuppfattning att rätt till land är lokal och baserad på egendomsrätten.³⁴ Likafullt har också det samiska folket som sådant rätt till intäktsdelning. Mot denna bakgrund är det rimligt att intäktsdelning först tillfaller samebyn och renskötseln, men att när dessa behov tillgodosetts, överskottet används för ändamål som gagnar hela den samiska befolkningen. En sådan intäktsdelningsmodell är också i linje med principen om det samiska samhällets helhet samt om renskötseln som basen för den samiska kulturen i Sverige, enligt vad som utvecklats under 2.4. Många renskötare har idag svårt att få ekonomi i sin rörelse, vilket på sikt utgör ett hot mot hela rennäringen. Intäktsdelning som uppkommer som ett resultat av industrietableringar som inte innebär någon större negativ inverkan på renskötseln kan

³² Som redogjorts för bekräftades samebyarnas egendomsrätt till land *formellt* redan genom domen i Skattefjällsmålet 1981. I *praktiken* har dock Sverige bortsett från egendomsrätten, inklusive i förhållande till rätt till del i intäkt. Sverige har velat ge sken av att tillåtligheten av konkurrerande verksamheter i samebyarnas område endast behöver prövas enligt "avsevärd olägenhet"-kriteriet i RNL 32 §. Samebyarna har dock på senare tid blivit allt mer medvetna om innebörden av deras egendomsrätt. Denna utveckling kommer att fortsätta.

³³ Självbestämmanderättens resursdimension kommer bli ett uttryck i CCPR och CESCER likalydande Artikel 1.2, som lyder; "[a]ll peoples may, for their own ends, freely dispose of their natural wealth and resources..." Resursdimensionen genomsyrar också FN:s Urfolksdeklaration.

³⁴ Den Inter-Amerikanska Människorättsdomstolen har tidigare slagit fast att stater har en skyldighet att tillse urfolk får del i intäkt vid naturresursutnyttjande som påverkar deras land och resurser. Domstolen fann att en sådan rätt följer direkt av rätten till egendom enligt internationell rätt. Se *Saramaka People v. Suriname*, 2007 Inter-Am. Ct. H. R. (ser. C) No. 172, s. 138. Ö h t är urfolks rätt till del i intäkt från naturresursutnyttjande väl etablerad som en internationell standard. Bland alla länder med urfolk, utom Sverige, Norge och Finland, infört en sådan ordning. Detta reflekteras också i Världsbankens Operational Manual, OP 4.10 – Indigenous Peoples (2005), s. 19. Även FN:s Urfolksrapportör har slagit fast att urfolk har rätt till intäktsdelning, såväl generellt (Report of the Special Rapporteur on Human Rights and Fundamental Freedoms of Indigenous People, UN Doc. E/CN.4/2003/90, s. 66), och specifikt i förhållande till samerna (Report on The Situation of the Sami people in the Sápmi region of Norway, Sweden and Finland, para. 55).

bidra till att renskötare att få en rimlig utkomst från sin verksamhet. Efter att en god ekonomi säkrats i renskötseln är det dock rimligt att överskjutande belopp kommer hela den samiska befolkningen till del.

2.6 Principen om betydelsen av det samiska språket

Språket är både en central del av den samiska kulturen och en viktig kulturmarkör. Språket är ett nödvändigt redskap för överföring av kunskap från generation till generation. Språket säkrar kontinuitet vid kulturella förändringar. Skulle språkkulturen brytas skulle det vara svårare, kanske omöjligt, att föra vidare samisk livsåskådning, historia, traditionell kunskap och andra kultuspecifika element till kommande generationer.³⁵ Många ord och termer som tillhör yrkeskunskund inom de samiska traditionella näringarna saknar motsvarighet i det svenska språket. Svensk samepolitik skall syfta till att möjliggöra för samerna att bevara och utveckla samtliga samiska språkformer. Härvid är självfallet utbildning i och på samiska samt främjande av samisk litteratur och media viktiga element. Men än viktigare är att skapa förutsättningar för en miljö som möjliggör umgänge över generationsgränserna, där samiskan kan överföras naturligt. Vidare måste samiskan vara ett helt språk, i den meningen att den kan användas effektivt som arbetspråk och i alla vardagens situationer, både i och utanför de traditionella näringarna.

2.7 Principen om hållbar utveckling

Det är en grundläggande samisk värdegrund att respektera naturen så att de marker och naturtillgångar vi ärvt av våra förfäder kan överföras till kommande generationer. Samerna har sedan urminnes tider bott i och förvaltats *Sápmi* med respekt och försiktighet. Vi är en del av landskapet här. Våra näringar och kulturyttringar, våra liv, anpassas för att anpassningsbart balansera mellan vad naturen ger och vad vi kan ta, utan att förbruka. Närkonsumtion, självhushållning, småskalighet och låg resursförbrukning är självklart för oss. Nyttjande av naturen sker inte främst utifrån ekonomiska förutsättningar. Balans och bärkraftighet är nyckelorden.³⁶

Samerna har huvudansvaret för att vårda och ta hand om våra traditionella områden, samt för allt som lever där. SSR och dess medlemmar accepterar att vi har huvudansvaret för att land, vatten och naturresurser på den svenska sidan av *Sápmi* nyttjas på ett långsiktigt hållbart sätt. Vi är redo att bidra till en samhällsplanering och beslut om resursutnyttjande i de samiska områdena som syftar till att resurser används på ett sätt som tar ansvar för framtida generationer. Svensk samepolitik skall möjliggöra för oss att ta det ansvaret.

Svensk samepolitik måste även möjliggöra en ekonomisk och social hållbar utveckling i de samiska näringarna. Här är rovdjursfrågan central. Dagens rovdjurspolitik utgör ett direkt hot mot en ekologisk, social och ekonomisk hållbar renskötsel. Rovdjurstrycket är idag så hårt att det hotar att på sina håll slå ut hela renhjordar, och därmed samebyar. I nästan alla samebyar förhindrar rovdjuren en rationell renskötsel. Den förlust rovdjuren orsakar har nått sådana nivåer att den driver renskötare i konkurs. Den maktlöshet rensköttarna känner inför såväl renens lidande som den egna ekonomin leder

³⁵ Se igen Eallinbiras.

³⁶ Se igen Eallinbiras.

till psykisk ohälsa. Det måste till en omedelbar och kraftig kursändring i svensk samepolitik för att hantera dessa problem.

I detta sammanhang pekar SSR på en motsättning i svensk politik. Sverige har beslutat att det skall finnas en bärkraftig stam av fyra stora rovdjur, plus örn. Det beslutet hade kanske gått att genomföra i ett Sverige som landet såg ut för några årtionden sedan. Men samtidigt som Sverige bestämt sig för att hålla fyra stora rovdjur samt örn så driver man en politik som med accelerande hastighet exploaterar de områden där rovdjuren förväntas leva. Det gäller främst de samiska traditionella områdena, men även längre söderut äts rovdjurens habitat upp av industri och infrastruktur. Någon egentlig kommunikation mellan rovdjursförvaltare och infrastrukturplanerare förefaller inte förekomma. Roddjursförvaltaren räknar på hur många rovdjur som behövs för en bärkraftig stam, utan att bekymra sig över om det fortfarande finns skog för en stam av den storleken. De som bygger infrastruktur räknar på tillväxt. Deras kalkyler inkluderar inte variabeln ”bärkraftig rovdjursstam”. För samerna, ned vår strävan efter balans i naturen som en förutsättning för hållbar utveckling rimmar detta illa.

Resultatet för renskötseln blir förödande. Renarna och rovdjuren trängs ihop på samma begränsade områden. Sveriges rovdjurs- och infrastrukturpolitik måste omedelbart koordineras. Sverige måste välja om man vill behålla alla rovdjursarter i landet, *eller* fortsätta industri- och infrastrukturexpansionen i jakt på högre tillväxt. Samtidigt som man avverkar skog måste man ställa sig frågan om det längre finns plats för en ”bärkraftig” lodjursstam.

2.8 Principen om samisk hälsa och samiskt välbefinnande

En självklar ambition för svensk samepolitik måste vara att främja hälsa och välbefinnande bland den samiska befolkningen. Hälsa och välbefinnande handlar om mer än att vara frisk i strikt fysisk mening. FN:s Världshälsorganisation definierar hälsa som ”*ett tillstånd av fullständigt fysiskt, psykiskt och socialt välbefinnande och ej endast frånvaron av sjukdom och skröplighet.*” Hälsa och välbefinnande handlar således i hög grad om psykosociala och socioekonomiska riskfaktorer. Här utgör de renskötsande samerna en exponerad riskgrupp. Detta visar sig bl a genom (a) höga arbetskrav, begränsad egenkontroll, (b) lågt förtroende för hälso- och sjukvården, (c) låg nettointkomst och formell utbildningsnivå bland männen, (d) en upplevd något lägre livskvalitet, (e) en tillvaro som upplevs som mindre meningsfull, hanterbar, och begriplig jämfört med majoritetsbefolkningen, samt (f) hög förekomst av ångest och depression. Dessa symptom illustrerar att samisk hälsa och samiskt välbefinnande är direkt kopplade till tillståndet för det samiska samhället i allmänhet. Annorlunda uttryckt; ett förverkligande av de principer som utvecklas under 2.1-2-7 kommer samtidigt att leda till större välbefinnande hos den samiska befolkningen. SSR finner ändå anledning att lyfta ytterligare ett par frågor specifikt om samiskt välbefinnande.

Hälso- och välbefinnandesituationen inom den samiska befolkningen har visserligen fått viss ökad uppmärksamhet de senaste åren.³⁷ Genomförda studier indikerar att den samiska befolkningen inte drabbas av allvarlig sjukdom i någon egentlig större utsträckning än den svenska folkgruppen.

³⁷ Se t ex S. Hassler, ”The health condition in the Sami population of Sweden”, 1961-2002. Causes of death and incidences of cancer and cardiovascular diseases, Doktorsavhandling i medicin levererad vid Umeå Universitet i 2005, New Series No. 962, s. 1-71, P. Sjölander, A. Edin-Liljegren, L. Dearga, ”Samernas hälsosituation i Sverige – en kunskapsöversikt”, Sametingets utredningsserie, SáOU 2009:1, s. 1-99, och P. Sjölander, ”Samernas hälsa och livssituation. I: Omvårdnad i mångkulturella rum – frågor om kultur, etik och reflektion, C. Björngren Cuandra red., s. 181-212.

Beträffande vissa sjukdomar, t ex cancer, finns t o m indkiationer på en viss positiv avvikelse. Samtidigt finns orosmoln beträffande samiska kvinnors utsatthet för hjärt- och kärlsjukdomar. Väl dokumenterat är en hög förekomst av självmord bland unga renskötande män, framför allt i sydsameområdet, samt hög förekomst av dödsolyckor i renskötelsen. Renskötelse är det farligaste yrket i Sverige.³⁸ Även en hög förekomst av belastningsskador bland renskötande samer är väl dokumenterat. Men fortfarande vet man påtagligt lite om samernas hälso- och välbefinnandesituation. FN:s Specialrapportör för hälsorelaterade frågor uttryckte nyligen stor förvåning över att varken stat, landsting eller kommun har något uttalat ansvar för folkhälsofrågor specifikt riktade mot den samiska folkgruppen.³⁹

Ovanstående föranleder slutsatsen att fullständig och tillförlitlig dokumentation om samernas specifika hälso- och välbefinnandesituationen måste tas fram. Dokumentationen skall innefatta uppgifter om såväl den renskötande som den icke-renskötande samiska befolkningen, med särskild data om kvinnor och barn. Efter att sådan dokumentation inhämtats skall en folkhälso-policy specifikt riktad mot den samiska befolkningen antas. Redan innan en sådan policy antagits skall dock omedelbara åtgärder vidtas för att minska mängden självmord och dödsolyckor bland de renskötande samerna.

3. SAMEPOLITIKENS KONKRETA INNEHÅLL

3.1 Landrättigheter

3.1.1 *Generella kommentarer*

2.1 redogjorde för hur samebyarna har egendomsrätt i form av både bruks- och äganderätter till land, vatten och naturresurser inom samebyns område. Svensk samepolitik måste bekräfta, tydliggöra och förverkliga dessa rättigheter. Bäst vore om samerna och Sverige gemensamt kunde finna en politisk lösning på de samiska landrättighetsfrågorna. Sveriges regering och riksdag har dock som sagt här närmast lämnat walk-over. Detta är olyckligt. Det är inte bra för någon part att Sveriges politiker överlämnat till domstolar att hantera alla frågor rörande samiska landrättigheter. Domstolsprocesser resulterar ofta i splittring snarare än i samförståndslösningar. Oaktat detta har Sverige valt att stänga dörren till politiska lösningar på landrättighetsfrågorna. Under sådana omständigheter är staten skyldig att tillse att samerna har en *faktisk*, och inte bara *formell*, möjlighet att pröva landrättighetsfrågorna rättsligt. En motsatt position innebär att Sverige medvetet valt att utestänga samerna från alla möjligheter att få sina landrättigheter förverkligade och erkända, vilket strider mot folkrätten.⁴⁰ Men även när en fungerande politisk process för att lösa landrättighetsfrågorna kommit

³⁸ Se S. Hassler, P. Sjölander, R. Johansson, H. Grönberg och L. Damber, "Fatal accidents and suicide among reindeer herding Sami in Sweden", i *International Journal of Circumpolar Health* (2004), 63 (Suppl 2), s. 384-388.

³⁹ Se Implementation of General Assembly Resolution 60/251 of 15 March 2006 entitled "Human Rights Council: Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health", FN dokument A/HRC/28/Add. 2

⁴⁰ FN:s Människorättskommitté och Rasdiskrimineringskommitté har kritiserat Sverige för att man inte tillhandhåller samebyarna rättshjälp i rättsprocesser rörande deras sedvanemarker. Båda kommittéerna har vidare bekräftat att den omständigheten att Sverige lagt hela bevisbördan på samebyarna i sådana mål innebär att samebyarna inte har tillgång till en rättvis rättegång. Se FN-Dokument CCPR/C/SWE/CO/6, para. 21 och

igång har samerna rätt till effektiv prövning av principiellt viktiga mål i domstol. Även med en konstruktiv politisk dialog är det ofrånkomligt att i någon fråga av stor vikt, Sveriges och samernas politiska vilja skiljer sig åt på sådant sätt att en domstolsprövning är nödvändig. Processer skall vara undantag, inte regel. Men när en process är nödvändig har samerna inte bara en formell rätt till domstolsprövning. Sverige måste även hålla denna väg öppen i praktiken.

3.1.2 De samiska landrättigheternas karaktär av egendomsrätt måste tydliggöras

Visserligen bekräftar redan idag svensk rätt att samiskt traditionellt bruk av land ger upphov till egendomsrätt. Lagstiftningstekniskt är dock erkännandet felformulerat. Dessutom har detta, som anförts, inte fått genomslag i praktiken. 2.1 beskrev hur Högsta Domstolen i Skattefjällsmålet fann att renskötsel kan ge upphov till egendomsrätt till land. Renskötselrättens status av egendomsrätt har nyligen bekräftats i Nordmalingmålet. Utgången av Skattefjällsmålet föranledde Sveriges riksdag att vidta vissa lagändringar. RNL 1 § justerades så att denna bekräftar att renskötselrätten utgör en egendomsrätt. Problemet är att riksdagen inte korrigerade RNL:s operativa bestämmelser i linje med principuttalandet i RNL 1 §. Av denna anledning har det formella erkännandet av att renskötselrätten utgör en egendomsrätt fått begränsat genomslag. Sveriges regering och myndigheter har i praktiken fortsatt att behandla renskötseln som ett privilegium och inte en rättighet. Detta kommer tydligt till uttryck i tillåtighetsprövningen av konkurrerande markanvändning enligt RNL 32 §. Myndigheterna prövar endast om ett ingrepp medför ”*avsevärd olägenhet*” för renskötseln. Om detta kriterium är uppfyllt anser myndigheten att den konkurrerande markanvändningen är tillåten. Detta är felaktigt, rentav ohederligt. Då renskötselrätten utgör en egendomsrätt skall denna inte behöva tåla mer än marginella och generella störningar i linje med vad som gäller för egendomsrätter i allmänhet. Mer omfattande intrång förutsätter avtal med relevant sameby, alternativt expropriation. Men detta väljer regering och myndigheter att bortse ifrån. All relevant svensk lagstiftning – inklusive operativa bestämmelser såsom RNL 32 § - måste ändras så att det tydligt och *genomgående* framgår att samebyarna har såväl bruks- som äganderätt till sina traditionella områden.

Riksdagens ändring av RNL efter Skattefjällsmålet förvanskade även HD:s dom i vissa andra avseenden. I Skattefjällsmålet uttalade HD tydligt att renskötsel kan ge upphov till äganderätt till land. Oaktat detta ändrades RNL felaktigt till att ge sken av att renskötsel endast ger upphov till egendomsrätt i form av bruksrätt. Även denna felaktighet måste korrigeras.⁴¹

3.1.3 Kulturanpassning av kriterierna för egendomsrätt

2.1 redogjorde för hur Nordmalingdomen till slut kulturanpassat egendomsbegreppets extensivitets- och kontinuitetskriterier till den samiska kulturen. Det återstår dock att kulturanpassa också exklusivitetskriteriet, vid bedömningar av i vilken utsträckning renskötseln upparbetat äganderätt till

CERD/SWE/CO/18, para. 20. Även FN:s Specialrapportör för Urfolksfrågor uppmanar Sverige att förse samerna med rättshjälp i landrättighetstvister samt ändra bevisbördan i sådana mål. Se Report on The Situation of the Sami people in the Sápmi region of Norway, Sweden and Finland, para. 81.

⁴¹ Även riksdagens formulering av vem som är innehavare av renskötselrätten i RNL 1 § förvanskade delvis HD:s dom i Skattefjällsmålet. HD fann att relevant kärlande i mål rörande egendomsrätt till land var den sameby inom vars areal det aktuella området ligger. Ändå formulerades rättighetshavaren i RNL 1 § som ”*den samiska befolkningen*”, vilket har lett till viss förvirring. Som anförts har dock HD nu bekräftat i Nordmalingmålet att samebyarna förvaltar renskötselrätten inom respektive område.

land. Här behövs en omedelbar förändring, om inte Sverige skall bryta mot den fundamentala rätten till icke-diskriminering. Om en sådan förändring inte kommer till stånd genom rättstillämpningen krävs lagstiftning.

3.1.4 *Identifiering av samiska landrättigheter*

SSR har de senaste åren upprepat krävt att Sverige skall defiera den yttre gränsen för renskötseområdet med utgångspunkt i Gränsdragningskommissionens (GDK) slutsatser. Efter Högsta Domstolens dom i Nordmalingmålet finns dock inte längre något behov av att implementera GDK:s slutsatser beträffande den yttre gränsen. Som anförts ovan innebär HD:s resonemang i Nordmalingmålet att renbetesrätten är säkrad i hela renskötseområdet.

Beträffande den inre gränsen, d v s de områden där renskötelsen etablerat äganderätt baserat på traditionellt bruk, finns andra skäl att inte tillmäta GDK betydelse. GDK:s slutsatser i denna del är baserade på en förlegad syn på under vilka omständigheter renskötsel kan etablera äganderätt till land, enligt vad 2.1 redogjorde för. GDK försummar att kulturanpassa exklusivitetskriteriet till renskötelsns specifika förutsättningar när man utan motivering påstår att renskötsel inte kan ge upphov till äganderätt till land, med undantag för hagar, renvaktarstugor och kalvningsland.⁴² Särskilt referensen till hagar visar tydligt hur utredaren fastnat i en svensk rättstradition där renskötelsns rättigheter bedöms efter kriterier satta av svensk markanvändning. Detta illustreras väl av GDK:s påstående att renskötsel ”uppenbart” inte kan ge upphov till äganderätt till skogsmark för att ”[s]kogsbruket representerar det största ekonomiska intresset”.⁴³ Att inta en sådan ståndpunkt är detsamma som att mena att självhushållande kulturer aldrig kan etablera rätt till land i konkurrens med ekonomiska intressen. Påståendet är *uppenbart* kulturimperialistiskt.

3.1.5 *Jakt- och fiskerättigheterna*

Det pågår en rättsprocess om den samiska jakt- och fiskerätten i det sk Girjasmålet. För att undvika fortsatt process i det målet bör staten presentera en politisk lösning som erkänner och realiserar den samiska rätten till jakt och fiske. Om staten inte klarar av att presentera en politisk lösning skall den sluta att förhålla och fördyra Girjasmålet. Staten är som stat skyldig att föra talan på sätt så att samebyn får rättvist prövade de rättigheter den gör gällande.

3.1.6 *Renskötsekonventionen*

2009 presenterade en förhandlingsgrupp ett förslag till Renbeteskonvention, senare omdöpt till Renskötsekonvention, mellan Sverige och Norge. Konventionsförslaget packeterades i en departementspromemoria⁴⁴ och sändes ut på remiss. SSR tog ställning till konventionen vid extra landsmöte. Ett enhälligt landsmöte uttalade att det finns behov av en konvention som reglerar renbete över gränsen med Norge. Landsmötet ansåg vidare att det presenterade konventionsförslaget är bra nog att ligga till grund för en slutlig Renskötsekonvention. Dock krävde landsmötet att vissa

⁴² Se Gränsdragningskommissionen, s. 431-462, särskilt s. 461-462.

⁴³ Se Gränsdragningskommissionen, s. 460.

⁴⁴ Ds 2010:22, dnr Jo 2010/1798

korrigeringar görs i nuvarande konventionsutkast innan SSR kan ställa sig bakom konventionen. Landsmötet uttalade att en Renskötselkonvention måste respektera alla samebyars sedvanerätt, vilket innebär att Artikel 8 måste förhandlas om. Vidare skall de samebyar som inte är nöjda med de s k Områdesprotkollen ges möjlighet till omförhandling. Slutligen krävde landsmötet att staterna står för alla kostnader som konventionen orsakar, finansierat genom externa medel.

Vid ett möte mellan SSR, Norske Reindriftssamers Landsförbund (NRL) och de norska och svenska Sametingen i februrari 2011 överenskoms att en mindre arbetsgrupp skall tillsättas med uppgift att rätta till de brister som identifierats i förslaget till Renskötselkonvention. Därefter skall konventionen antas. De identifierade bristerna uppfattades inte vara större än att arbetsgruppen skall kunna färdigställa sitt arbete på relativt kort tid, kanske under ett år.

SSR står fast vid dessa positioner. De krav på ändringar som beslutades vid landsmötet skall genomföras. Så kan ske inom ramen för den arbetsgrupp om vilken överenskommit.

3.1.7 Bevisbördereglerna

Som urfolk är samerna den ursprungliga befolkningen i norra Sverige. Därmed är det naturliga att i mål rörande rätt till land i detta territorium, presumtionen är att samerna traditionellt har brukat det område tvisten gäller. Sverige har dock intill nyligen intagit motsatt position. Trots att samerna var de första invånarna i norra Skandinavien har Sverige hävdad att varje gång tvist uppstår, det är samerna som måste bevisa sin rätt att existera i *Sápmi*. Man kan säga att i rättsliga sammanhang, Sverige vänt på verkligheten och ”gjort” svenskarna till den ursprungliga befolkningen och samerna till presumerade inkräktare. Att en kolonialmakt uppställer som regel att det kolonialiserade folket alltid måste bevisa sin rätt att fortsätta att leva i sina traditionella områden är förnedrande och diskriminerande. Det utgör också ett hot mot det samiska samhället. Det är väldigt svårt, ibland omöjligt, för en muntlig kultur som eftersträvat att inte lämna spår i naturen att bevisa sin närvaro i ett specifikt område. FN delar SSR:s uppfattning. Som anförts under 3.1.1 har en rad FN-organ uppmanat Sverige att införa delad bevisbörda i mål rörande samiska landrättigheter.

SSR har tidigare drivit att Sverige skall införa motsvarande bevisbörderegler som Norge i mål rörande samiska landrättigheter.⁴⁵ Såvitt SSR kan bedöma uppnår dock Sveriges Högsta Domstol ungefär samma resultat genom sin tillämpning av den fria bevisprövningens princip i Nordmalingmålet enligt vad som beskrivits ovan. SSR avvaktar således med att kräva förändringar av de svenska bevisbördereglerna i detta skede, tills den mer precisa innebörden av HD:s bevisbörderesonemang i Nordmalingdomen analyserats.

3.1.8 Rättegångskostnader

⁴⁵ Norges Reindriftslov (RDL) § 4 definierar det generella renskötselområdet som *Finnmark, Troms, Nordland, Nord-Trøndelag, Sör-Trøndelag* och *Hedemark fylken*, samt *Trollheimen*-området. I tvist rörande om renskötseln traditionellt brukat en specifik trakt inom denna generellt definierade renskötselareal är presumtionen är att området i fråga utgör renbetesland. Det är upp till markägarsidan att visa att en specifik sådan trakt *inte* använts för renskötsel. Beviskravet ligger dock inte högre än att när landägarsidan gjort sannolikt att trakten i fråga inte använts för renskötsel, bevisbördan skiftar till reinbetesdistriktet.

3.1.1 beskrev att Sverige, särskilt då man inte mäktat med att finna en politisk lösning på de samiska landrättighetsfrågorna, är skyldigt att ge samebyarna praktiska möjligheter att rättsligt pröva vilka rättigheter man har till land, vatten och naturresurser. Staten måste stå för samebyarnas rättegångskostnader i sådana mål. Även här har SSR, som anförts, stöd av FN-systemet. Och även här är en jämförelse med Norge relevant. Norge täcker samernas rättegångskostnader i principiellt viktiga mål rörande land och naturresurser.

3.2 Rovdjurspolitiken

3.2.1 Generella kommentarer

Sveriges rovdjurspolitik är behäftad med så allvarliga brister att denna på kort sikt utgör ett direkt hot mot renskötseln i vissa delar av renskötselområdet, och i ett lite längre perspektiv mot renskötseln i hela Sverige. Bristerna kan förenklat sammanfattas i två problemområden.

1. Det samlade rovdjurstrycket i renskötselområdet är extremt högt. De stora rovdjuren livnär sig till 90 procent på ren.⁴⁶ Enligt gjorda beräkningar slår rovdjuren, lågt räknat, årligen ca 60.000 renar.⁴⁷ Det generella rovdjurstrycket är alarmerande. Lokalt är situationen ännu värre. I vissa delar av renskötselområdet är mängden rovdjur så stor att enskilda samebyar gått in i en kollapsfas; en situation där renhjorden inte längre klarar att reproducera sig själv. Hjorden minskar kontinuerligt, utan möjlighet för samebyn att vända utvecklingen.⁴⁸

2. Renskötseln kompenseras inte för den skada rovdjuren orsakar. Detta är ett resultat av att Sveriges regering, riksdag och myndigheter inte vill se rovdjursersättning som ersättning för skada, utan som ett generellt ekonomiskt bidrag till rennäringen. Rovdjursersättningens storlek blir därmed föremål för budgetbeslut. Vidare sker utbetalning av rovdjursersättning via Sametinget, och medlen är inte öronmärkta. Sametinget kan besluta använda dessa pengar för andra ändamål. Ordningen är diskriminerande och strider mot egendomsrätten. Renar är privatägd egendom, rovdjuren statens. Staten bestämmer hur många renar som skall dödas varje år genom sin rovdjurspolitik. Staten har därmed att ersätta renskötseln för liden skada. Så sker inte. 2008 utbetalade staten ca 59 miljoner kr i rovdjursersättning. Renskötselns verkliga skada uppgick till ca 137 miljoner kr. Statens rovdjurspolitik orsakade således renskötseln okompenserad skada om 78 miljoner kr, motsvarande i genomsnitt ca 85 000 kronor/renskötarfamilj. Rovdjurspolitiken bryter därmed mot egendomsskyddet. Den är också rasdiskriminerande. En jämförelse kan göras med svenska fårbönder. Får är på samma sätt som renen privatägd egendom. Ett får har ett genomsnittligt slaktvärde om ca 650 kr. För varje rovdjursdödat får utbetalas ca 2 000 kr i rovdjursersättning, d v s nästan tre gånger slaktvärdet. Genomsnittligt slaktvärde för en ren, utan prisstöd e dy inräknat, var år 2008 ca 1 400 kr. För varje rovdjursdödat ren utbetalas mindre än slaktvärdet, ca 1 300 kr.

⁴⁶ Se V. A. Pedersen, J. D. C. Linell, R. Andersen, H. Andren, M. Linde och P. Segerström, "Lynx predation on semi-domestic reindeer", *Wildl. Biol.* 5, s. 203-211.

⁴⁷ Se SSR:s slutrapport Strategiskt arbete med rovdjursfrågan inom rennäringen.

⁴⁸ Se t ex SSR:s rapport "Rovdjurssituationen i Jijnjevaerie" (2011).

Därutöver orsakar rovdjuren renskötseln omfattande kostnader i form av bevakning och skyddsjakt. Oaktat att rovdjuren är statens ansvar tvingas samebyarna i allt väsentligt stå för kostnader förenade med extra bevakning och skyddsjakt, när sådan ö h t är tillåten.

Omedelbara åtgärder måste vidtas. Svensk rovdjurspolitik är i färd med att knäcka många renskötare såväl ekonomiskt som psykiskt. Kombinationen av att maktlöst se på när renen lider och att inte kunna påverka sin ekonomiska situation orsakar psykisk ohälsa. Även i denna ståndpunkt har SSR stöd från FN. FN:s Specialrapportör för Urfolksfrågor har uppmanat Sverige att (a) minska rovdjurstrycket till en nivå samebyarna klarar av, samt (b) fullt ut kompensera renskötseln för de skador rovdjuren orsakar.⁴⁹

3.2.2 Samebyanpassade toleransnivåer

SSR är medvetet om och accepterar att de rovdjur som utgör en naturlig del av faunan i renskötselområdet i viss utsträckning livnär sig på ren. Samerna och renskötseln har under tusentals år levt tillsammans med rovdjuren utan att endera sidan hotat utrota den andra. Det är med andras intrång i *Sápmi* denna balans rubbats. Rovdjursnivån måste hållas på en sådan nivå att varje sameby samtidigt kan bedriva traditionell och rationell samisk renskötsel, med begränsade rovdjursförluster. SSR accepterar i sin rovdjurspolicy att på årsbasis fem procent av det totala antalet renar i Sverige förloras till rovdjur. Denna rikstoleransnivå kan dock behöva nås genom samebyanpassade toleransnivåer på det lokala planet. Varje sameby måste ges ansvaret att beräkna och besluta om det antal rovdjur just den samebyn klarar att bära. De individanpassade toleransnivåerna skall bekräftas av Naturvårdsverket som därefter har ansvaret för att antalet rovdjur i samebyns område tas ned till en nivå som förverkligar den beslutade toleransnivån.

SSR är medvetet att det innebär ett stort ansvar för samebyarna att besluta om sina egna toleransnivåer. Samebyarna är dock kapabla att ta det ansvaret och gemensamt komma fram till toleransnivåer som samtidigt möjliggör en livskraftig renskötsel och att rovdjuren kan leva vidare i Sverige. Men inte bara samebyarna, utan även Sveriges regering, riksdag och myndigheter, måste ta sitt ansvar. Renskötseln kan acceptera ett större mått av något rovdjursslag som normalt vistas i renskötselområdet, om samtidigt de nationella målen för andra rovdjursslag i allt väsentligt uppnås utanför renskötselområdet. Man kan t ex tänka sig att samebyar i det sydliga området accepterar endast en något minskad järvstam, om deras område samtidigt hålls i princip fritt från lodjur. För att denna ekvation skall gå ihop krävs vidare, som 2.7 utvecklat, att infrastrukturexpansionen bromsas.

3.2.3 Omedelbart minskat rovdjurstryck i de hårdast drabbade områdena

Som anförts är rovdjurstrycket lokalt så hårt att vissa samebyar gått in i en kollapsfas. Andra samebyar är nästan där. I dessa områden krävs omedelbar skyddsjakt på framför allt lo och järv för att kraftigt ta ned rovdjurstrycket under tiden arbetet med att ta fram samebyanpassade toleransnivåer pågår.

⁴⁹ Se Report on The Situation of the Sami people in the Sápmi region of Norway, Sweden and Finland, para. 61 och 86.

3.2.4 *Licensjakt i renskötseområdet skall följa renhjorden*

Idag är licensjakt ofta illa koordinerad med renskötelsens cykler. Licensjakt utlyses inte sällan på ett visst rovdjurslag när renskötarna och renarna befinner sig på annat håll än där det är gott om det rovdjuret. Renskötarna har då liten eller ingen möjlighet att delta i licensjakten. Resultatet blir att denna får begränsad nytta för renskötelsen. Det beror dels på att inte lika många rovdjur fålls. Men därutöver fålls ”fel” individer. Inte alla rovdjur inom samma art är lika benägna att slå ren. Tex tar vissa björnar gärna ren på våren, medan andra individer inte nödvändigtvis beger sig upp i kalvningslandet. Om licensjakt på björn förlades till våren skulle renskötarna kunna plocka bort ett mindre antal björnar men ändå hålla rovdjursförluster orsakad av björn nere.

3.2.5 *Full kostnadsersättning*

Rovdjursersättning skall inte längre bli föremål för politiska beslut, varken hos regering, riksdag eller Sameting. Diskrimineringen av samiska renskötare jämfört med svenska jordbrukare måste upphöra. Staten kan inte fortsätta att driva en rovdjurspolitik som kallt bygger på att rovdjuren huvudsakligen skall livnära sig på privat egendom, samtidigt som man endast är villig att betala begränsad skadeersättning. Det är orimligt att rätten att besluta om mängden rovdjur ligger hos staten, medan renskötarna förväntas notan. 3.2.1 redogjorde för SSR:s och Statens Lantbruksuniversitets beräkningar av den skada statens rovdjur årligen orsakar renskötelsen. Staten måste antingen acceptera dessa beräkningar eller ta fram eget underlag som visar den faktiska förlust renskötelsen varje år lider p g a rovdjursförluster. Den summa som motsvarar verklig skada skall varje år betalas ut direkt till samebyarna.⁵⁰

I den utsträckning sameby deltar i jakt på rovdjur skall den få full kostnadstäckning för sitt arbete. Kostnad för sådan jakt måste tas in som en post i statsbudgeten, och ersättning utgå centralt från regeringen. Samebyarna skall även få full kostnadsersättning för arbete förenat med rovdjursinventeringar.

3.2.6 *Ingen varg i renskötseområdet*

Det är inte möjligt att ha varg i närheten av en renflock. I tillägg till att vargen slår många djur innebär dess sätt att jaga att renhjordar splittras och förflyttar sig långa sträckor vilket leder till ytterligare förluster.⁵¹ Att ”bevaka” en varg är för en sameby extremt arbets- och kostnadskrävande, i den utsträckning det ens är möjligt. Det skall således inte finnas några vargföringringar inom renskötseområdet. Inte heller accepterar SSR ”vargkorridorer”. Det är naivt att tro att det går att skapa en korridor genom renskötseområdet där vargen håller sig och inte söker upp renhjordar i närheten.

Om varg vandrat in i renskötseområdet accepterar SSR att myndigheterna bereds möjlighet att söva och flytta sådan varg. En absolut förutsättning är dock att myndigheten vidtar sådana åtgärder omedelbart. För att så skall ske måste relevant myndighet ha beslutat om rutiner för hur denna skall

⁵⁰ Rovdjurskador inte är begränsade till renskötselföretag. Rovdjursstrycket innebär också att det är i princip omöjligt att bygga upp en bärkraftig samisk förädlingsindustri. Ingen kan investera i sådana företag när man inte vet om det finns någon produkt att förädla påföljande år.

⁵¹ Se Prop. 2000/01:57.

hantera en varg i renkötselområdet. Det är myndigheten, och inte samebyns, uppgift att hålla reda på vargen tills denna kunnat flyttas/avlivats. Om myndighet försummar att vidta omedelbara åtgärder har samebyn rätt att avliva vargen. Samebyn skall erhålla full kostnadsersättning för den skada och det merarbete vargen hinner orsaka innan den flyttas.

3.3 Ekonomisk oavhängighet och rätt till del i intäkt från naturresursutnyttjande

3.3.1 *Generella kommentarer*

2.5 beskrev att samernas rätt till del i intäkt från naturresursutnyttjande i de samiska områdena primärt är grundad i samebyarnas egendomsrätt till land, men också i det samiska folkets självbestämmanderätt. Det redogjordes för att det är i linje med principen om renkötseln som basen för det samiska samhället i Sverige och det samiska folkets helhet att intäktsdelning först tillfaller renkötseln för att säkra en fortsatt livskraftig och hållbar näring, men att när dess behov tillgodosetts, överskottet används för ändamål som gagnar hela det samiska folket. SSR föreslår därför att intäktsdelning i första hand skall tillfalla den sameby där den intäktsgenererande verksamheten äger rum. När samebyn erhållit en rimlig ersättning skall nästa segment av intäkten tillföras en fond vars medel skall användas till renkötselfrämjande ändamål. Överskjutande medel skall användas för syften som gagnar hela den samiska befolkningen.

3.3.2 *Intäktsdelning till sameby och renkötselfrämjande ändamål*

Det är självklart att vid naturresursutnyttjande inom en samebys område, samebyn först skall erhålla ersättning för de kostnader aktiviteten orsakar samebyn. Sådan ersättning utgör inte intäktsdelning, utan ersättning för liden skada. Intäktsdelning kommer därefter som sagt primärt till uttryck i avtal mellan samebyn och exploitören. Här gäller i princip avtalsfrihet, d v s det är upp till samebyn att bestämma vilka avtalsvillkor – inklusive ersättningsnivå – denna skall eller inte skall acceptera. Oavsett avtalsfrihet är det rimligt att tro relativt standardiserade ersättningsnivåer kommer att växa fram bland de aktörer som är intresserade av att verka i renkötselområdet.⁵² Vidare är det viktigt att renkötseln tar fram ett internt regelverk som förhindrar avtal om upplåtelse av renkötselland som resulterar i kraftig negativ inverkan på renkötseln i stort.⁵³ En samebys totala årliga intäkt från intäktsdelning är således ett resultat av de avtal samebyn tecknat med olika exploitörer. Men som angetts ovan är det inte givet att samebyn skall erhålla all intäkt som inflyter genom sådana avtal. Enligt SSR:s uppfattning är det rimligt att efter att en sameby erhållit intäktsdelning motsvarande en nivå som medger varje renkötselföretag i samebyn en bra utkomst från sin rörelse,⁵⁴ överskjutande belopp används för mer övergripande ändamål.

⁵² SSR har bidragit till att sådana standardiserade ersättningsnivåer redan börjat växa fram inom vissa branscher.

⁵³ Beträffande sådant avtal, se vidare 3.4.2.

⁵⁴ SSR presenterar inte här något konkret förslag för beräkning av hur mycket intäktsdelning som krävs för att bidra till ett att ett renkötselföretag erhåller en god utkomst från sin verksamhet. Men en modell kan relativt enkelt tas fram utifrån parametrar som hur mycket ren som finns i samebyn etc. Någon kanske invänder att en sameby saknar morot att komma överens om högre ersättningsnivåer än som resulterar i att samebyn erhåller sin årliga maxersättning. Men eventuella sådana risker elimineras av att standardiserade ersättningsnivåer i de olika branscherna.

Utöver god ekonomi i enskilda renskötsel företag är renskötseln i behov av medel för att möta en rad allmänna behov. Överskott efter att en sameby erhållit sin maximala årliga intäktsdelningsdelning skall i första hand tillföras en fond vars medel skall användas för sådana syften (Renskötselfond). Stadgar för förvaltningen av Renskötselfonden skall upprättas som anger vad fondens medel kan användas till. SSR kan dock identifiera ett antal uppenbart angelägna ändamål. Renskötselfondens medel skall kunna användas för ändamål som; (a) krisstöd till samebyar vid katastrofvintrar, (b) underlättande av generationsväxling i renskötseln, (c) utvecklingsprojekt i samebyarna, och (d) investeringsstöd. Fondens medel bör även kunna användas till att bevara och utveckla traditionell kunskap inom renskötseln. Ett annat angeläget syfte som Renskötselfondens medel skall kunna användas till är att delfinansiera en samisk jurist- och konsultbyrå, vars uppgift är att bistå samebyarna i land- och naturresursärenden. Det är vidare enligt SSR:s uppfattning rimligt att en del av dessa belopp används för solidaritetsarbete i förhållande till andra renskötselfolk.

Intäktsdelning uppnås som anförts i första hand genom avtal. Någon lagstiftning för att genomföra denna ordning är i utgångspunkten inte nödvändig. Men om en bransch skulle visa sig ovillig att träffa rättvisa intäktsdelningsavtal med samebyarna har Sverige ett ansvar för att etablera en sådan ordning lagstiftningsvägen. Inte heller Renskötselfonden kräver lagstiftning. Samebyarna skall vara huvudmän för fonden. Denna skall således etableras genom avtal mellan dessa. Samebyarnas huvudorganisationer torde få ett ansvar för att bistå med förvaltningen av fonden. När Renskötselfonden etablerats och har en fungerande förvaltning skall den nuvarande Samefonden avvecklas, och dess medel överförs till Renskötselfonden, eftersom Samefondens medel tillhör samebyarna.

3.3.3 Vinstdelning till det samiska folket

Efter att Renskötselfonden tillförts tillräckligt med pengar skall överskjutande belopp tillfalla en annan fond, vars medel skall användas till ändamål som som gagnar hela den samiska befolkningen (Samernas Fond).⁵⁵ Exempel på ändamål som medlen i Samernas Fond kan användas för är samisk hälsa, idrott, utbildning, språkutveckling etc. Det är vidare rimligt att en del av dessa belopp används i projekt etc. syftande till att stödja urfolk i fattigare länder.

Även för Samernas Fond skall det upprättas stadgar som anger vad fondens medel skall användas till, och vem som beslutar över dess förvaltning. Inte heller stiftandet av Samernas Fond förutsätter lagstiftning. Dock krävs avtal med samebyarna, för att reglera medelöverföring från dem. Därefter skall Sametinget, de samiska riksorganisationerna samt Sáminuourra vara huvudmän för fonden.

3.3.4 Ekonomiska tillskott till renskötseln avskaffas

Det är av central betydelse att renskötseln blir en genuint bärkraftig och ekonomiskt oavhängig näring. Rensköttares möjlighet att fortsätta med renskötseln skall inte vara beroende av politiska beslut om ekonomiska tillskott. Det är SSR:s bedömning att *när* förslagen ovan beträffande sänkt

⁵⁵ Hur mycket medel som skall tillföras Renskötselfonden innan överskjutande del går till Samernas Fond är en politisk fråga. Renskötselfonden måste dock tillföras tillräckligt med pengar för att kunna uppfylla de syften för vilka den etablerats. Samtidigt är det SSR:s bedömning att när principen om intäktsdelning slagit igenom, de överskott som når Samernas Fond kommer att vara betydande.

rovdjurstryck/full rovdjursersättning samt del i intäkt från naturresursutnyttjande genomförts, det finns förutsättningar för varje renskötselstjänstägare att ha en sund och stabil ekonomi och vara finansiellt självförsörjande. Det är rimligt att *vid denna tidpunkt*, politiskt beslutade generella överföringar till renskötelsen avskaffas. Det kan dock fortfarande finnas behov för extraordinärt stöd vid krisvintrar eller andra katastrofer.

3.4 Samernas rätt och skyldighet att ta ansvar för bärkraftig ekologisk, kulturell, social och ekonomisk utveckling i de samiska traditionella områdena

3.4.1 Generella kommentarer

2.8 redogjorde för att samerna har det primära ansvaret för att bevara de samiska traditionella områdena, och naturresurser i dessa, till framtida samiska generationer. Visserligen finns också ett nationellt intresse. Men den samiska insatsen är större. 2.4 beskrev hur den samiska kulturen och det samiska samhället står och faller med att de samiska områdena också i framtiden kan användas för de samiska traditionella näringarna och annan samisk kulturbaserad landanvändning. Svensk samepolitik måste reflektera detta förhållande. Den skall ges ett innehåll som möjliggör för samerna att ta sitt ansvar för att sörja för en hållkraftig användning av de samiska områdena. Därutöver krävs akuta åtgärder. Exploateringen av *Sápmi* har nått sådana proportioner att ytterligare ingrepp måste övervägas noga. Naturen måste få tid att återhämta sig. En genomgripande analys måste omedelbart inledas, för att bedöma i vilken utsträckning det finns utrymme för ytterligare exploateringar. Som anförts skall denna analys kopplas till en värdering av om det finns – och skall finnas – plats för fyra stora rovdjur plus örn i Sverige.

3.4.2 Långsiktig samhällsplanering i *Sápmi* och värn för renskötelsesområdet

Vad gäller den övergripande samhällsplaneringen har Sametinget ett uppenbart ansvar. Sametinget skall även koordinera med övriga Sameting och med företrädare för samerna i Ryssland för att åstadkomma en samlad hållbar utveckling av *Sápmi*. Svensk lagstiftning skall ge Sametinget ett exakt definierat utökat mandat i sådana frågor. Lagstiftning skall ange i vilka frågor Sametinget äger besluta själv, och i vilka frågor Sametinget beslutar i gemenskap med Sveriges regering, riksdag och myndigheter.

Som 2.3 utvecklade har samebyarna huvudansvaret för samhällsplaneringen i de samiska traditionella områdena på lokal nivå. Det innebär, som 3.3 anförts, att det primärt är samebyarna som skall bedöma i vilken utsträckning det finns utrymme för ytterligare exploatering inom deras områden. Sametinget skall inte kunna ifrågasätta samebys beslut att säga nej till exploateringsprojekt inom dess område.

Men även om samebyarna primärt förvaltar naturresurserna inom respektive område är renskötselrätten i grunden en kollektiv rätt. Den tillkommer hela den renskötande befolkningen. Att så är fallet har uttryckligen bekräftats av Högsta Domstolen i Nordmalingmålet. HD slår här fast att även om en sameby är primär förvaltare av renskötselrätten inom sitt område, renskötellandet i grund och

botten innehas kollektivt.⁵⁶ HD:s ställningstagande ligger i linje med SSR:s syn på rätten till renskötseland. Det innebär att även om samebyn är rättighetshavare till land och naturresurser inom sitt område, denna samtidigt har ett ansvar gentemot renskötseln i dess helhet. Särskilt mot bakgrund av vad 3.3 anförts understryker SSR detta ansvar. 3.3. redogjorde för att intäktsdelning kan bidra till att stärka renskötselns ekonomi. Samtidigt får sug efter intäktsdelning inte leda till att renskötseln lockas att gå med på exploateringar som skadar renskötseområdet i mer än ringa omfattning. Det finns ett gemensamt renskötseintresse och ansvar att bevara ett sammanhängande renskötseområde. Börjar detta styckas upp och få allt för många och stora ”öar” är det på sikt till men för hela renskötseln.

Mot ovanstående bakgrund skall samebyarna enas om en gemensam linje beträffande när de äger acceptera konkurrerande aktiviteter i renskötseområdet. Denna överenskommelse skall formaliseras i avtal, där samebyarna definierar under vilka omständigheter de *inte* äger säga ja till ett exploateringsprojekt. Ett sådant avtal förutsätter inte lagstiftning eller Sametingets inblandning. Samebyarna tar själva ansvar för att, med stöd av deras huvudorganisationer, frivilligt ange på vilka sätt de ämnar ta ansvar för att överlämna ett sammanhängande och välmående renskötseområde till kommande renskötargenerationer.

3.4.3 Omedelbart exploateringsstopp i vissa områden

I de mest exploaterade områdena av *Sápmi* införs ett omedelbart tillfälligt stopp för ytterligare industri- och infrastrukturexpansion. Stoppet skall gälla till dess en grundlig och övergripande analys genomförts beträffande i vilken utsträckning dessa områden tål ytterligare etableringar. Industri och infrastruktur kan inte tillåtas att fortsätta expandera utan att någon egentlig hänsyn tas till kumulativa effekter.⁵⁷ Som anförts ovan skall hänsyn också tas till kumulativ inverkan på renskötseln av industri/infrastruktur och rovdjur. Koordineringen mellan infrastrukturexpansion/rovdjur skall ske inte bara på riks-, utan även på lokal nivå. Analysen skall genomföras gemensamt av samebyarna, med stöd av deras organisationer, Sametinget och staten.⁵⁸

3.5 Adaptiva samebyar

3.5.1 Generella kommentarer

Som anförts är de samiska land- och naturresursrättigheterna lokala. De tillhör de samiska lokalsamhällena. De ursprungliga lokalsamhällena, eller familjegrupper, benämndes *sijte*. Dessa uppgick genom 1886 och 1928 års renbeteslagar i lappbyar, som senare kommit att benämnas samebyar. Samebyarna har således sin rot i *sijte*-systemet. Detta lever också i varierande utsträckning

⁵⁶ Se Nordmalingmålet, para. 14.

⁵⁷ Även här har SSR stöd i FN för sin position. FN:s Specialrapportör för Urfolksfrågor har uttryckt bekymmer över att konkurrerande intressen resulterar i förlust och fragmentering av betesland, med katastrofala följder för renskötseln som följd, och att fortsatt exploatering kan hota renskötselns överlevnad. Se Report on The Situation of the Sami people in the Sápmi region of Norway, Sweden and Finland, para. 47, 55 och 57.

⁵⁸ Från samebyarnas utgångspunkt kan här renbruksplanerna bli ett viktigt verktyg. Stora ekonomiska och personella resurser har på senare år investerats för att ta fram renbruksplaner. Inom något år kommer de flesta samebyar att ha sådana. För att renbruksplanerna skall vara effektiva verktyg i arbetet med att styra markanvändningen inom samebyarnas områden krävs dock att renbruksplanerna är dynamiska och kontinuerligt uppdateras. SSR önskar stötta samebyarna i detta viktiga arbete, men måste då tillföras resurser för detta ändamål.

informellt kvar i samebyarna. Samebyarna är idag de samiska lokalsamhällen som äger lokala samiska egendomsrätter till land, vatten och naturresurser. Samebysystemet har rotat sig under mer än 100 år. Det är varken möjligt eller ändamålsenligt att vrida tiden tillbaka ett sekel. Därmed måste förändringar i samepolitiken ske inom ramen för samebysystemet. En följd av att samebyarna också fortsättningsvis skall utgöra de fundamentala byggstenarna i det samiska samhället blir, som 2.4 anført, att samer måste kunna mötas i samebyarna i större utsträckning än som kanske alltid är fallet idag.

SSR är för en utveckling där medlemskap i sameby utökas till att inkludera samer som idag inte är samebymedlemmar, men som härleder sitt ursprung till samebyns område. Samtidigt uppställer tillgången till renbete begränsningar på hur många renar, och därmed renskötare, renskötselområdet kan bära. SSR:s uppfattning är att renskötelsen, för att vara livskraftig, bör vila på en stabil bas av renskötsel företag som får sin utkomst från denna. Det innebär att det inte finns utrymme för ytterligare renskötande samebymedlemmar i någon större utsträckning. Därmed inte sagt att dörren till renskötaryrket är helt stängd för samer som inte är renskötande samebymedlemmar idag. Samebyarna skall också fortsättningsvis kunna ta upp nya renskötande medlemmar. Men det är uppenbart att den övervägande majoriteten nya medlemmar inte kan ägna sig åt renskötsel, och för de flesta är nog det inte heller något önskemål. Därmed måste same kunna bli medlem i sameby utan att för den skull ägna sig åt renskötsel.

Övergången till adaptiva samebyar måste ske under kontrollerade former. Övergången får inte ske på sätt som riskerar skada renskötelsen som basen i det samiska samhället. Vidare måste övergången till adaptiva samebyar ta hänsyn till att samebyarna ser olika ut och har olika förutsättningar. Förändringar i samebystrukturen måste vara individanpassade och varje sameby få avgöra vilka förändringar som är lämpliga för just den byn, samt i vilken takt dessa kan genomföras. Samtidigt är det viktigt att omställningen sker utan onödig tidsutdräkt och resulterar i en sameby där alla medlemmar känner sig hemma.

3.5.2 *Möjlighet till medlemskap i sameby för samer som inte ägnar sig åt renskötsel samt reglering av under vilka omständigheter samebymedlem kan ägna sig åt renskötsel*

Idag uppställer svensk lag som formellt krav för medlemskap i sameby att same är eller har varit aktiv i renskötelsen. Flera samebyar har dock valt att tolka denna bestämmelse liberalt. De har accepterat medlemmar som kanske formellt inte uppfyller kriteriet för medlemskap, men som ändå kan härleda sitt ursprung till samebyn. Samtidigt har det varit underförstått att sådan medlem inte deltar i beslut i renskötsel frågor. SSR föreslår att den informella ordning som redan tillämpas i flera samebyar kodifieras i lag. Det införs således även en formell möjlighet för samer som inte ägnar sig åt renskötsel att bli medlem i sameby. Samtidigt skapas ett regelverk som reglerar under vilka omständigheter samebymedlem kan ägna sig åt renskötsel samt en särskild beslutsordning för renskötsel frågor.

Förutsättning för medlemskap i sameby skall vara att personen i fråga är av samisk härkomst och kan härleda sitt ursprung till aktuell sameby. Varje individ kan bara vara medlem i en sameby. Samer som kan härleda sitt ursprung till mer än en sameby står dock fria att ändra medlemskap mellan dessa. Beträffande kriteriet ”samisk härkomst” används motsvarande samedefinition som i Sametingslagen. Vad som avses med ”härleda sitt ursprung” måste definieras exakt för att garantera rättssäkerhet och undvika konflikter. Kriteriet ”härleda sitt ursprung” skulle kunna ges närmare innehåll i linje med följande; ”Same har sitt ursprung i sameby om minst en förfäder i rakt nedstigande led fått sitt levebröd

från traditionell samisk markanvändning såsom renskötsel, jakt och fiske inom samebyns året-runt marker, och där varit medlem i sameby, lappby eller sijte.”

Som anförts ger medlemskap i sameby inte automatisk rätt att ägna sig åt renskötsel. Här görs inga egentliga förändringar jämfört med nuvarande ordning. Sameby skall som utgångspunkt ha rätt att själv avgöra om det finns utrymme för ytterligare renskötare. Sådant beslut fattas bland de medlemmar som ägnar sig åt renskötsel. Beträffande formerna för sådant beslut, se 3.5.6 och 3.6.3.

3.5.3 Obligatorisk rätt till medlemskap i sameby

Det är angeläget att samtliga samer som uppfyller kriteriet för medlemskap i sameby så snart som möjligt också blir medlemmar. Som anförts splittrar uppdelningen av samer i sameby/icke-samebymedlemmar det samiska samhället, med konflikter som följd. Rätt att bli medlem i sameby bör därför vara obligatorisk. En sameby skall som utgångspunkt inte äga neka same som uppfyller kriterierna för medlemskap sådant. Med medlemskap i sameby följer rätt att delta i samebyns beslutsfattande, i första hand genom att rösta på årsmöte.⁵⁹ Varje samebymedlem har också rätt till handredskapsfiske och småviltsjakt för husbehov. Sådant rätt kan dock inte nödvändigtvis utövas inom hela samebyns område. Existerande sedvanerätter inom samebyn skall respekteras.⁶⁰ Nya samebymedlemmar har att efterleva sådana sedvanerätter i samma utsträckning som redan existerande medlemmar. Vidare får jakt och fiske inte utövas på ett sätt som påverkar renskötseln negativt. De renskötande medlemmarna äger besluta att vissa områden vid visst tillfälle inte kan nyttjas för jakt och/eller fiske. Sådana beslut skall respekteras. Terrängfordon får inte användas utanför renskötselarbetet utöver vad som följer av allmänna regelverk.

Medlemskap i sameby är lika mycket en fråga om ansvar som rättigheter. Samebyn är en gemenskap som bygger på ömsesidiga beroendeförhållanden och gott samarbete. Alla bidrar efter sina förutsättningar till det gemensamma bästa. Samebymedlem som agerar osolidariskt gentemot kollektivet kan orsaka stor skada. Även om alla samer som kan härleda sitt ursprung till en sameby i princip har rätt till medlemskap skall därför sameby inte behöva uppta som medlem person som genom tidigare handlingar visat att hon/han inte avser agera för samebyns gemensamma bästa. SSR understryker att det inte är tal om att utestänga person från medlemskap p g a personligt ogillande eller andra subjektiva faktorer. Det skall endast gå att neka medlemskap i sameby utifrån objektiva kriterier definierade i lag. Person som nekats medlemskap skall ha rätt att få sin sak prövad i domstol.

3.5.4 Varje sameby bestämmer själv över vidare omställningar i samebyn

Som anförts har samebyarna upparbetat grundlagsskyddad egendomsrätt till land, vatten och naturresurser inom samebyns område. I princip ingen överföring av rätt till naturresurser från samebyarna kan ske utan frivilliga lösningar eller expropriation. Oaktat detta föreslår SSR som framgått en viss naturresursöverföring i form av rätt för nya samebymedlemmar till handredskapsfiske och småviltsjakt för husbehov. Förslaget motiveras av att SSR tror att tillhörighet och möjlighet till viss jakt och fiske är vad flertalet samer som idag står utanför samebysystemet eftersträvar. Ett

⁵⁹ Se dock 3.5.6 om olika besluts kategorier.

⁶⁰ Sedvanerätt kan t ex föreskriva att visst fiskevatten endast nyttjas av viss familj/familjegrupp/sijte.

genomförande av detta förslag skulle m a o resultera i att en stor del av den spänning som på vissa håll idag finns mellan sameby- och icke-samebymedlemmar försvinner. Detta skulle vara till stort gagn för det samiska samhället, inklusive för dagens samebymedlemmar. Samtidigt är SSR:s bedömning att fiske och småviltsjakt till husbehov är en mindre trång sektor i samebyarna. Detta gäller särskilt som sedvanevatten undantas från fiskerätten. Sammantaget är således en överföring av viss jakt och fiske från nuvarande samebyar till nya samebymedlemmar positivt för det samiska samhället. Genom att ställa sig bakom detta förslag kan samebyarna sägas frivilligt ha ingått avtal om naturresursöverföring, vilket som sagt är en förutsättning för att sådan skall kunna ske.

SSR:s bedömning är att utöver förslagen ovan, det inte är möjligt att formulera ytterligare generella förändringar i samebystrukturen/naturresursöverföringar som passar samtliga samebyar. Ytterligare omställningar i samebyarna kan inte genomföras tvångsvis, utan måste vara resultatet av frivilligt fattade beslut inom varje enskild sameby. I denna beslutsprocess äger endast renskötande samebymedlemmar rösträtt. Medlemmar som inte ägnar sig åt renskötsel äger delta i diskussioner på samebyårsmöte, men inte i själva beslutsfattandet.

3.5.5 *Ändringar i lagstiftning för att möjliggöra frivillig anpassning till adaptiva samebyar*

Även om vidare förändringar i samebystrukturen förutsätter samtycke ser SSR framför sig att en dialog mellan gamla och nya medlemmar kommer att leda till ytterligare förändringar i samebyarna. Förändringarna kommer att gå olika fort i olika samebyar, men den generella trenden vara densamma. Svensk lagstiftning måste möjliggöra denna utveckling.

Som anförts kommer förslagen om förändrad rovdjurspolitik och rätt till intäktsdelning väsentligt förbättra renskötsel företagets ekonomiska situation. Rätt till del i intäkt från naturresursutnyttjande är förbehållen renskötande samebymedlemmarna, om de inte beslutat annat. 2.5 och 3.3 beskrev att huvudändamålet med intäktsdelning är att säkra en hållbar och livskraftig renskötsel. Det innebär samtidigt att, så snart dessa förändringar genomförts, renskötande samebymedlemmar rimligen inte kommer att vara lika ekonomiskt beroende av älgjakt och kommersiellt fiske som idag. Renskötare skall då i allt väsentligt kunna försörja sig på renskötsel. Sett enbart utifrån ekonomiska skäl bör det då finnas utrymme till älgjakt också för icke-renskötande medlemmar. I en del samebyar kan man kanske förvänta en utveckling där älgjakt på samebyns områden huvudsakligen bedrivs av andra än renskötare. Om renskötseln ger en god utkomst prioriterar säkerligen många renskötare renskötselarbete framför älgjakt. Samtidigt kommer många renskötare, även när deras inkomst från renskötseln nått en rimlig nivå, fortfarande att se ett värde i älgjakten. Det är knappast troligt att i särskilt många samebyar, de renskötande medlemmarna helt kommer att skilja sig från älgjakten. Men SSR understryker att i de flesta byar, när älgjaktens ekonomiska betydelse minskat, det borde finnas förutsättningar att finna frivilliga lösningar om älgjakten som alla samebymedlemmar är nöjda med.

Situationen är förmodligen likartad beträffande kommersiellt fiske. I några samebyar är fiske för avsalu en väsentlig del av kulturen, och ger betydande intäkter. Men i de flesta samebyar har fiske för försäljning begränsad betydelse. När det rena renskötselarbetet genererar en god inkomst kommer rimligen intresset för fiske för avsalu att ytterligare minska bland renskötarna. Sådana samebyar kan förväntas besluta att kommersiellt fiske skall vara öppet för alla medlemmar. Situationen är dock naturligtvis en annan i de samebyar där fiske för avsalu har stor betydelse. Här får man förvänta att de som idag ägnar sig åt sådant fiske kommer att fortsätta med detta i samma utsträckning som idag.

Förbud mot att inom ramen för sameby bedriva annan näring än renskötselförbudet upphävs. Sameby och samebymedlem skall ha möjlighet att bedriva näringsverksamhet som komplement till renskötselförbudet. Förbudet för sameby att vidareupplåta rätt till jakt och fiske avskaffas också. Dessa lagändringar både främjar samebyarnas ekonomi och ökar gemenskapen i samebyn.⁶¹ Som anförts ovan finns inte utrymme för särskilt många fler renskötare i samebyarna. Nya medlemmar som vill aktivt engagera sig i samebyarna, något som bör uppmuntras, måste därför i de flesta fall ägna sig åt andra aktiviteter. Näringar som kompletterar renskötselförbudet kan bidra till att skapa gemensamma kontaktytor mellan de medlemmar som huvudsakligen ägnar sig åt renskötselförbudet, och de som inte gör det. Så blir särskilt fallet när de driver verksamhet gemensamt, t ex i form av ekoturism. SSR ser således framför sig en utveckling i många samebyar där renskötselförbudet får sällskap av ett visst mått av kompletterande aktiviteter, där nya samebymedlemmar har en central roll. I linje med principen om renskötselförbudet som basen för det samiska samhället i Sverige är det dock helt fundamentalt att denna utveckling inte sker på sätt som riskerar hota renskötselförbudet. Denna skall också fortsättningsvis utgöra basen i samebyn. Lagstiftningen skall därför uppställa tvingande regler om att samebyarna inte får bedriva sådan kompletterande verksamhet som inverkar skadligt på renskötselförbudet. Vidare skall kompletterande verksamhet vara förenlig med ett ekologisk och kulturellt bärkraftigt nyttjande av land, vatten och naturresurser i de samiska områdena. Därutöver kan inte lagstiftningen uppställa tvingande regler för i vilken utsträckning och på vilket sätt sameby skall bedriva kompletterande näringar. Därtill skiljer sig samebyarnas struktur och intressen för mycket åt. Varje sameby måste få hitta de lösningar som passar just den byn. Då renskötselförbudet utgör samebyns bas beslutar de medlemmar som ägnar sig åt renskötselförbudet i vilken utsträckning samebyns marker kan bära kompletterande näringar.

3.5.6 Vidare om beslutsfattande i sameby

Beslut inom sameby fattas såsom tidigare huvudsakligen vid årsmöte. Vid årsmöte behandlas två olika kategorier frågor; "renskötselfrågor" och "allmänna frågor". Med "renskötselfrågor" avses samtliga frågor som inte lagstiftning eller samebyns stadgar uttryckligen definierar som allmänna frågor. Enligt SSR:s förslag innebär detta m a o att innan samebyns eget arbete med att ställa om till adaptiv sameby inletts så utgörs de allmänna frågorna av handredskapsfiske och småviltsjakt för husbehov. Alla andra frågor - inklusive beslut om huruvida det finns utrymme för ytterligare renskötande medlemmar i samebyn - utgör renskötselfrågor intill dess de renskötande medlemmarna beslutat annat. Som anförts kommer dock med tiden säkerligen i de flesta samebyar sfären allmänna frågor att utvidgas, allt eftersom årsmöte fattar beslut om detta, vilket skall reflekteras i stadgeändringar.⁶² Därefter utgör beslut inom dessa områden allmänna frågor. I beslut i allmänna frågor deltar samtliga samebyns medlemmar. Alla medlemmar har en röst. Beträffande beslut i renskötselfrågor, se 3.6.

3.5.7 Vidare om rätt till medlemskap i sameby

3.5.3 anförde att rätt till medlemskap i princip skall vara obligatorisk för same som kan härleda sitt ursprung till samebyn. Medlemskap skall endast kunna nekas person vars tidigare handlingar

⁶¹ Ett upphävande av vidareupplåtelseförbudet raderar i tillägg ut en uppenbart rasdiskriminerande bestämmelse ur svensk lagstiftning.

⁶² Om exempelvis en sameby beslutar att alla samebymedlemmar har samma rätt till älgjakt och till kommersiellt fiske skrivs detta in i samebyns stadgar.

demonstrerar att denna inte är beredd agera för samebygemenskapens bästa. Av motsvarande anledning skall sameby också ha rätt att utesluta medlem som uppträder uppenbart illojalt mot samebygemenskapen. Även här understryker SSR att det inte är tal om att utesluta person ur sameby p g a personligt ogillande eller andra subjektiva faktorer. Uteslutning skall endast vara möjlig utifrån objektiva kriterier definierade i lag. Fråga om uteslutning ur sameby skall kunna överklagas till allmän domstol.

3.5.2 beskrev att beträffande rätt att bli renskötande medlem görs ingen egentlig förändring jämfört med nuvarande ordning. Det skall även fortsättningsvis vara upp till sameby att avgöra i vilken utsträckning det finns plats för ytterligare renskötande medlemmar. Endast om det finns utrymme för ytterligare renskötsel företag och samebyns beslut är uppenbart osakligt i den meningen att sökanden har stark släktmässig koppling till renskötseln i samebyn, goda renskötselkunskaper och i övrigt är objektivt lämplig som renskötare medlem skall samebyns ställningstagande kunna överprövas i allmän domstol.

3.6 Renskötelspecifika samebyfrågor

3.6.1 *Generella kommentarer*

Som anförts är samebyn idag etablerad som den organisationsform inom vilken renskötsel bedrivs. Samebyarna har också sina rötter i *sijte*-systemet, och fungerar i allmänhet bra. Samebyformen ger förutsättningar för att bedriva rationell renskötsel. Vad specifikt avser renskötsel frågor saknas det således anledning att genomföra några genomgripande förändringar i samebystrukturen. I vissa samebyar skulle dock ett mer decentraliserat beslutsfattande, med större fokus på *sijte*/sommarvintergrupper, måhända kunna vara ändamålsenligt. En modern renskötellagstiftning bör därför ge utrymme för sådana frivilliga lösningar i specifika samebyar.⁶³

Som sagt fungerar de flesta samebyar väl. Ibland uppstår dock interna konflikter i samebyn. Ett problem med dagens renskötellagstiftning är att denna inte ger samebyn några egentliga verktyg att hantera sådana konflikter. Traditionellt fattades beslut inom renskötseln baserat på konsensus, alternativt baserat på visdom hos äldre *sijte*-medlemmar. Det röstades inte. I ett mer moderniserat renskötelsamhälle finns kanske emellanåt ett behov att falla tillbaka på röstningsförfarande. SSR är dock övertygat om att det skulle främja renskötseln att i större utsträckning än som kanske alltid är fallet idag nyttja de traditionella formerna för beslutsfattande. Det samiska samhället tar ibland skada när konsensusbeslut ersätts av omröstnings- och domstolsförfaranden. Att samebyarna inte haft tillgång till alternativa tvistelösningsmodeller som är bättre rotade i den samiska kulturen har lett till djupgående och långvariga konflikter inom och mellan några samebyar. SSR förelår därför en ordning som ger renskötseln möjlighet att lösa konflikter på sätt som ger bättre förutsättningar för genuin och bestående enighet. Detta gäller både för konflikter internt i samebyar och i tvister som involverar mer än en sameby.

⁶³ En jämförelse kan här göras med situationen på norsk sida. Genom ändringar i den norska reindriftsloven 2007 återinfördes *sida*-begreppet. Det innebar samtidigt att en rad beslut, bl a i frågor med ekonomiska implikationer, decentraliserades från reinbeitedistrikts- till *sijte*-nivå.

3.6.2 *Möjlighet till ökad respekt för sijte-systemet*

Samebyarna har som sagt sina rötter i *sijte*-systemet, och detta lever också delvis informellt kvar i många samebyar. Där så är fallet skall en sameby, om den så önskar, kunna ge *sijte* större roll vid beslutsfattande etc. Sameby skall i sina stadgar kunna införa en ordning enligt vilken denna, i den utsträckning den finner ändamålsenligt, fattar beslut i renskötsel frågor på *sijte*/vinter- sommargrupp-nivå. Sameby skall också kunna fördela kostnader som uppstår som ett resultat av sådana beslut på *sijte*-nivå. *Sijte* eller *sijte*-medlemmar behöver då inte bidra till att täcka kostnader som uppstår i andra *sijte*. Om sameby inte genomfört sådan stadgeändring fördelas kostnader inom samebyn precis som idag i förhållande till varje renägares renantal. Sammanfattningsvis skall renskötellagstiftningen ge sameby möjlighet att införa decentraliserat beslutsfattande och decentraliserad kostnadsfördelning. Men det införs ingen tvingande reglering på detta område. Samebyarna ser därtill allt för olika ut.

I linje med ovanstående skall sameby även kunna besluta att rovdjursersättning inte skall tillföras samebyn som sådan, utan *sijte*/vinter- sommargrupp inom vars område förnygring bekräftats eller massdöd inträffat. Motsvarande beslut skall även kunna fattas beträffande inträngsersättning och intäktsdelning vid naturresursutnyttjande. Även andra former för samebyspecifika lösningar för hantering av rovdjursersättning etc. skall vara möjliga. En del samebyar kan tänkas vilja fondera delar av rovdjursersättningen för täckande av allmänna nödvändiga avgifter. Det skall finnas flexibilitet för sådana praktiska lösningar, så länge syftet inte är att beröva enskild medlem hans/hennes egendom.

3.6.3 *Former för beslutsfattande i renskötsel frågor*

Det skall framgå av renskötellagstiftningen att beslut i renskötsel frågor som huvudregel fattas med konsensus. Sameby skall på årsmöte sträva efter att nå enighet i beslutsfrågor. Men om envetna försök inte leder till enighet skall beslut fortfarande kunna fattas genom omröstning, om inte samebyn skrivit in i sina stadgar att beslut alltid fattas med konsensus, något som skall vara möjligt att göra. Vid omröstning har varje medlem en röst per ren. Att beslut fattas efter demokratiska principer utgör inte heller nödvändigtvis något större problem - så länge majoritetskonstellationerna vid olika beslut skiftar. Att olika samebymedlemmar då och då får ge sig i någon fråga behöver inte påverka samebyn negativt. Värre är om samma majoritet konstant driver igenom sin vilja trots protester från samma minoritet. Detta visar på en bestående och djupgående oenighet i samebyn, som inverkar negativt på denna och dess medlemmar. Sådan underliggande konflikter bör undanröjas så snart som möjligt. Om sameby genomgående inte kan uppnå konsensus, och samma majoritet ständigt driver igenom sin vilja, skall varje renskötande samebymedlem ha rätt att ta saken till vad SSR valt att kalla ett Rensköttselråd.⁶⁴ Rensköttselrådet skall då komma med rekommendationer syftande till att undanröja de underliggande orsakerna till den upprepande oenigheten.⁶⁵

Idag kan i stort sett varje årsmötesbeslut överklagas. I några samebyar utnyttjas denna möjlighet flitigt, även i frågor av ringa betydelse för den klagande. Sådant förfarande kan inverka förlamande på samebyns arbete och leder till stora kostnader och merarbete. Samtidigt som samebymedlem ges möjlighet att ta underliggande konflikter till prövning inför Rensköttselrådet skall därför möjligheten att överklaga enskilda årsmötesbeslut till svenska myndigheter och domstolar kraftigt begränsas.

⁶⁴ Beträffande Rensköttselrådet, se 3.6.7.

⁶⁵ 3.5 har redogjort för att beslut i allmänna frågor fattas i enlighet med principen en röst per person. Även här bör dock självfallet målet vara att fatta beslut med konsensus.

Endast sådana årsmötesbeslut som direkt inverkar på medlems egendom, eller som av andra skäl är av direkt väsentlig betydelse för denne, skall kunna överklagas.

3.6.4 Sanktioner mot enskilda samebymedlemmar

Förslagen ovan syftar till att införa ett starkare minoritetsskydd i samebyar. Som indikerats kan dock ibland situationen vara den omvända, d v s en samebymajoritet har problem med en trilskande minoritet. RNL ger idag i princip en sameby inga verktyg att hantera en minoritet som arbetsvägrar eller på annat sätt systematiskt agerar emot samebyns gemensamma bästa. Renskötellagstiftningen skall ändras så att en majoritet i sameby får bättre möjligheter att hantera samebymedlemmar som uppträder illojalt mot samebyn. 3.5.7 har redogjort för att som en sista utväg, sameby i detta syfte skall ha rätt att utesluta samebymedlem. Svensk lagstiftning bör dock även ge utrymme för mindre allvarliga sanktioner, såsom t ex varning, tapp av rösträtt vid årsmöte och/eller böter. Precis som beträffande uteslutning är det viktigt att understryka att beslut om sanktioner inte får fattas på godtyckliga grunder. Lagstiftningen måste noggrant definiera när sanktioner kan komma i fråga. Och precis som för uteslutning skall sådana kunna överprövas av domstol.

3.6.5 Renantal och renmärke

Systemet där svenska myndigheter beslutar ett högsta renantal för en sameby avskaffas. Samebyarna är bäst skickade att bedöma hur mycket ren deras respektive marker tål. SSR är medvetet om att det vilar ett stort ansvar på sameby när denna får förtroende att bestämma sitt eget renantal. Frågor om storlek på, och sammansättning av, renhjorden är dock en så central del av renskötseln, och den samiska kulturen, att SSR menar att samebyarna måste medges självstyre i sådana frågor. Samtidigt är frågan av sådan vikt för hela det samiska samhället att en viss övergripande kontroll är nödvändig. Renskötselrådet⁶⁶ skall kunna pröva renantalet för en sameby när fråga uppkommer om sådant. I sista hand skall också frågor om renantal kunna prövas av svensk domstol.⁶⁷ Beträffande fördelning av renantal inom samebyn skall denna anta principer för sådan i sina stadgar, inklusive hur många skötesrenar som skall vara tillåtna i samebyn. Samebymedlem skall vara skyldig att följa dessa antagna principer, vid äventyr av sanktioner enligt 3.6.4.

För att bevara ett familjerenmärke i släkten kan det vara angeläget för renskötare att ha mer än ett märke intill dess det är möjligt att överföra familjemärket på ny familjemedlem. En sådan ordning införs.

3.6.6 Gränsbestämning

2.1, 2.3 och 3.1 redogjorde för att samebyarnas rätt till land, vatten och naturresurser är av egendomsrättslig karaktär, etablerade genom bruk under lång tid. Sedvanan är avgörande för omfattningen av samebyarnas landrättigheter. Det gäller externt i förhållande till det svenska samhället, men också internt samebyar emellan.

⁶⁶ Beträffande Renskötselrådet, se under 3.6.7.

⁶⁷ För att underlätta för sameby att bestämma högsta renantal kan även renskötselns organisationer bidra med branschdirektiv.

Då samebyarnas sedvanerätt till land utgör egendomsrätter kan dessa som anförts i princip endast inskränkas genom frivilliga avtal eller expropriation. Vid tvist har sameby rätt att få sin egendomsrätt fastställd av domstol. Som indikerat är det dock SSR:s uppfattning att domstolsförfarande sällan är ett bra sätt lösa tvister om betesland samebyar emellan. I stället föreslår SSR att tvist om betesland i första hand prövas av Renskötselrådet.⁶⁸ Prövningen skall som utgångspunkt syfta till att fastställa vilken sameby som har sedvanerätt till området i fråga. Samtidigt skall, som utvecklas vidare under 3.6.8, Renskötselrådet sträva efter att finna lösningar som båda parter kan leva med, och som leder till långsiktig enighet. I detta syfte kan Renskötselrådet föreslå att i tillägg till sedvanan, också lämplighets- och skälighetsaspekter beaktas. Sameby som har sedvanerätten på sin sida kan inte tvingas att beakta skälighetshänsyn. Sådana lösningar bör bygga på frivillighet. Och det står självfallet alltid en sameby fritt att gå förbi Renskötselrådet, och ta också en renskötselintern tvist till allmän svensk domstol. Genom att ställa sig bakom inrättandet av Renskötselrådet har dock SSR:s medlemmar gett uttryckt för en ambition att detta i största möjliga utsträckning skall hantera samebyinterna betestvister.

Under inga förhållanden kan nuvarande ordning där Sametinget gränsbestämmer mellan samebyar behållas. Det strider mot grundläggande rättsprinciper att ett folkvalt organ/myndighet fördelar egendomsrätter.

3.6.7 Vidare om tvistelösning

Som framgått föreslår SSR att det inrättas ett Renskötselråd, med uppgift att lösa konflikter internt inom renskötseln. Idag står samebyar och samebymedlemmar ofta i princip inför två ytterlighetsituationer när konflikt uppstår inom renskötseln som de inte klarar att lösa själva. Antingen tillåts konflikten växa utan att egentligen hanteras. Man lär sig leva med konflikten som en del av vardagen, även om den ständigt leder till ekonomisk skada och minskat välmående. Alternativt, framför allt på senare år, väljer endera parten att anlita juridiskt ombud för att låta svenska domstolar och/eller myndigheter hantera konflikten.

Processvägen har dock många nackdelar. Den är dyr och tidskrävande. Varje krona spenderad på advokatkostnader i internsamiska konflikter är från det samiska samhällets utgångspunkt en krona kastad i sjön. Men än värre är att svenska administrativa- och domstolsförfaranden är okänsliga för det samiska samhällets kultur och struktur. De tenderar att skapa en vinnare och en förlorare. En får allt och den andre får inget. Även ett sådant utslag ändrar förstas den specifika konflikten i fråga. Men det leder i allmänhet inte till någon grundläggande och bestående enighet. Tvärtom består ofta underliggande konflikthärddar, och får i värsta fall ytterligare bränsle. Detta är särskilt olyckligt i en miljö som renskötseln, som bygger på nära relationer och samarbete renskötarna emellan. En fungerande renskötsel kräver fungerande relationer mellan människorna som verkar där.

Renskötarnas ömsesidiga beroendeförhållande är anledningen till att beslutsfattande inom renskötseln traditionellt byggt på konsensus och samstämmighet. Bestående goda relationer byggt på att beslut inte drivs igenom mot individers vilja, även om det är möjligt. Det är i det långa loppet bättre att tumma på vad som vore en optimal lösning för dig, om det innebär att även din granne blir nöjd, eller i vart fall inte bitter. Det är SSR:s uppfattning att dessa grundläggande värderingar lever kvar inom

⁶⁸ Beträffande Renskötselrådet, se 3.6.7.

renskötseln, men hålls tillbaka och skadas av en lagstiftning – och en konfliktlösningskultur – som i grunden är främmande för det samiska samhället. Detta skadar renskötelsens livskraft och minskar renskötarens välmående.

För att komma till rätta med ovanstående problem föreslår SSR att det inrättas ett Renskötselråd. Positionsdokumentet har ovan beskrivit en rad olika situationer SSR menar lämpar sig för hantering av ett Renskötselråd. Det gäller t ex gränsbestämning mellan samebyar. Men också andra renskötelsinternta frågor, såsom renantal, successionsfrågor och arbetsfördelningsfrågor skall kunna prövas av Renskötselrådet. I många av dessa frågor fungerar Renskötselrådet som ett alternativ till domstol- eller myndighetsprövning. Men Renskötselrådet kan även föreläggas ärenden som kanske inte skulle kunna bli föremål för domstols- eller myndighetsprövning, men där det ändå kan finnas behov av externt kvalificerat bistånd för att undanröja underliggande konflikter inom/mellan sameby.

Renskötselrådet skall tillämpa samisk sedvanerätt. Denna ger utrymme för flexibilitet och anpassningsförmåga. Sedvanegränser har kunnat flyttas p g a ändrade familjeförhållanden eller renhordsstruktur i angränsande *sijte*. Vidare föreskriver samisk sedvanerätt att *sijte A* har rätt att tillfälligt ta delar av *sijte B*:s sedvanemark i anspråk om *sijte A* har låst vinterbete, samtidigt som *sijte B* har gott om bete. Renskötselrådet skall ta tillvara och beakta denna samiska rättstradition. I tvister rörande gränsbestämning skall, som 3.6.6 anført, sedvanerätten ligga till grund för Renskötselrådets bedömning. Men Rådet skall samtidigt vara fritt att tillsammans med parterna pröva lösningar som innefattar lämplighetsöverväganden. Om förändrade förhållanden gör det lämpligt att byta och/eller överlåta betesland, i linje med samisk sedvanerätt, skall Renskötselrådet bidra till att finna sådana lösningar. Ö h t skall Rådets ambition vara att med stöd i den samiska rättstraditionen bidra till konsensuslösningar som undanröjer underliggande konfliktorsaker och leder till bestående samstämmighet inom/mellan samebyar. Även i andra ärenden än gränsdragningstvister skall Renskötselrådet med samisk sedvanerätt som utgångspunkt söka finna lösningar som undviker förlorare.

Renskötselrådets verksamhet leder till en revitalisering av den samiska sedvanerätten och rättskulturen. Det är naturligt att Rådet, allt eftersom det arbetar, nedtecknar och systematiserar samiska sedvanerättsliga normer. Detta är av vikt för den samiska kulturen, men leder också till konsekvens i Renskötselrådets bedömningar. Sådant nedtecknande får dock inte beröva de samiska rättssuppfattningarna och sedvanerätten dess flexibla karaktär och förmåga att finna lösningar som leder till bestående samstämmighet. Rådet skall inte frysa rätten, endast beskriva den genom vid varje tillfälle gällande ögonblicksbilder. Att åter förlita sig till samiska traditioner och samiskt rättstänkande och tvistelösning stärker den samiska identiteten och gemenskapen inom renskötseln, ökar välbefinnandet och bidrar till en effektivare renskötsel.

Av beskrivningen av Renskötselrådets uppgifter följer att Rådets medlemmar inte behöver ha formell kunskap om det svenska rättssystemet. Snarare bör Renskötselrådsmedlemmar ha god kunskap om renskötsel, inklusive om rättssuppfattningar inom denna. Rådet bör ha en gedigen bas av renskötare med stor och lång erfarenhet och med djup kunskap om renskötselkulturen. Men sedvanor och rättssuppfattningar är som sagt samtidigt i stadig förändring. Ofta uppstår sådana förändringar först hos de mest aktiva renskötarna. Dessa bör således också vara ordentligt representerade i Renskötselrådet. Rådet bör även innefatta viss ungdomsrepresentation. Självfallet skall båda könen finnas med. Det skall beaktas att sedvanor ofta är lokala. Det är därför nödvändigt med regional spridning, inklusive med representation från det skogssamiska området. I tvist mellan skogs- och

fjällsameby bör Renskötselrådet ha en sammansättning av både skogs- och fjällsamer. Avslutningsvis är språket ofta en integrerad del av att korrekt förstå en samisk sedvana. Kunskap i det samiska språket skall därför vara meriterande för medlemskap i Renskötselrådet. Renskötselrådets arbete bidrar därmed samtidigt till användande av det samiska språket inom renskötseln.

SSR presenterar inte här något exakt förslag för Renskötselrådets utformning. Klart är dock att Rådsmedlemmarna skall utses av samebyarna själva. Rent praktiskt torde detta innebära att utnämningen görs av renskötselns riksorganisationers landsmöten. Ingen lagändring krävs för att inrätta Renskötselrådet. Ett Renskötselråd skulle i princip kunna arbeta idag, förutsatt att landets samebyar gett Rådet deras välsignelse och utnämnt ledamöter. Däremot krävs nog att staten finansierar Renskötselrådets etablering och verksamhet.⁶⁹

3.7 Unga, äldre och storfamiljer

3.7.1 Generella kommentarer

I de samiska lokalsamhällena har storfamiljer och umgänge över generationsgränserna alltid varit en naturlig del. Alla har varit med. Barnen har lärt sig från de äldre som fortsatt fylla viktiga funktioner också efter att de inte orkat delta så aktivt i det fysiska arbetet. De senaste åren har det dock blivit allt svårare att bevara dessa traditionella familjestrukturer. Dålig ekonomi tvingar ofta en förälder, oftast kvinnan, att ta ett arbete utanför renskötseln för att dryga ut familjekassan. Detta begränsar i sin tur också barnens deltagande i renskötseln. Deras närvaro försvåras ytterligare av att det är svårt att kombinera skolgång med renskötselarbete. För de äldre är det svårt att trappa ned och bli kvar i renskötselmiljön utan att bedriva ett fullskaligt renskötsel företag. Få renskötare har någon egentlig pension undanstoppad. Många äldre renskötare tvingas därför driva en fullskalig rörelse även efter den tidpunkt då det vore naturligt för dem att trappa ned. Det innebär samtidigt att generationsväxlingar i renskötseln försvåras, då det finns begränsat utrymme för ungdomar att starta upp nya företag. Och om en äldre renskötare i stället väljer att slakta ut helt finns risken att denna/denne helt tappar kontakten med den livstil som utgör hennes/hans identitet. Ovanstående är olyckligt inte enbart utifrån individens synvinkel. Det skadar också den samiska kulturen. Språkutvecklingen blir lidande när de yngres umgänge med de äldre i samiska miljöer begränsas. Detsamma gäller för överföring av samisk traditionell kunskap och kulturella uttryck som slöjd och jojk.

För samiska barns och samisk ungdoms kulturella utveckling är det vidare generellt viktigt att de i största möjliga utsträckning får vistas i en samisk miljö, också utanför renskötseln. I den utsträckning det är praktiskt möjligt skall svenska skolor, förskolor etc. ta hänsyn till samiska barns och ungas kulturella bakgrund. Detsamma gäller för äldreboende etc. för samiska äldre.

3.7.2 Generationsöverskridande renskötsel

⁶⁹ Det finns i vart fall två tungt vägande skäl för varför staten skulle erbjuda sådan finansiering. Dels har staten ett ansvar för att ge samerna möjlighet att bevara och utveckla den samiska kulturen. Som anförts kommer Renskötselrådet att kraftigt bidra till att stärka den samiska kulturen. Därutöver skulle ett fungerande Renskötselråd resultera i en väsentligt minskad tillströmning av internsamiska ärenden till svenska domstolar och myndigheter, med kostnadsbesparingar som följd.

Svensk samepolitik måste möjliggöra för samer från alla generationer att aktivt vistas i samebymiljön. Särskilt viktigt är detta i renskötelsen. För en same med renskötarebakgrund är renskötelsen normalt den viktigaste delen av ens personliga identitet. Sin identitet har man rätt till inte bara som yrkesaktiv, utan även som ung och gammal. På ett kollektivt plan är, som anförts ovan, levande lokalsamhällen en förutsättning för att bevara och utveckla den samiska kulturen. Här är umgänge över generationsgränserna ett helt grundläggande element. En god renskötare kan man bara bli i en renskötselmiljö. Samtidigt utvecklas den individuella kulturella identiteten och den samiska kollektiva kulturen. Av de äldre lär sig unga samer renskötsel, men också språk, slöjd och jojk. De tar till sig samisk traditionell kunskap, livsåskådning och rättsuppfattning samt samiska sedvanor, värdegrunder och trosuppfattningar. Det som för den unga samen är ett lärande innebär samtidigt för den äldre att denne fortfarande fyller en viktig roll i samhället vilket bevarar dennes kulturella identitet. För det samiska samhället i dess helhet betyder interaktionen mellan gammal och ung att de centrala elementen i den samiska kulturen ständigt förnyas och utvecklas. Den samiska kulturen stelnar inte och blir aldrig ointressant. För att ovanstående skall fungera krävs som sagt vidare att båda föräldrarna kan leva i renskötelsen, och inte tvingas ta jobb vid sidan om. När ena föräldern försvinner drabbar det normalt även barnen. Och även när barnen kan delta i renskötelsen är en ensam förälder oftast för stressad för att ha tid att ordentligt lära ut renskötelyrket och förmedla den samiska kulturen.

Den viktigaste enskilda åtgärden för att skapa en renskötsel där alla generationer, och båda föräldrarna, kan verka är att göra det möjligt att få en god utkomst från renskötelsen. Ett renskötsel företag måste som utgångspunkt kunna bära båda föräldrarna. Detta är en av huvudanledningarna att så många av SSR:s förslag i detta positionsdokument syftar till att förbättra ekonomin i renskötelsen. Det är inte bara en fråga om den enskildes välmående, utan även om den samiska kulturens överlevnad. En god ekonomi inom renskötelsen är inte bara en fråga om framtiden för renskötelsen i snäv mening. Renskötelsens ekonomi har också direkt bäring på det samiska språket, traditionell kunskap, slöjd o s v.

För att åstadkomma värdiga och ordnade generationsväxlingar inom renskötelsen krävs dock inte bara allmänt god ekonomi, utan även riktade åtgärder. Det måste skapas ett fungerande pensionssystem också inom renskötelsen. Fonderade medel skall finnas tillgängliga för renskötare när de blir äldre. Det möjliggör för dem att gradvis minska sitt renantal utan att familjekonomin rasar. Samtidigt ger detta utrymme för nästa generation renskötare.

För samiska barn och unga med renskötarebakgrund krävs även en skola anpassad till deras kulturella bakgrund. Skolan skall möjliggöra för dessa barn att samtidigt delta i renskötselarbetet och tillgodogöra sig vanlig skolgång. Detta förutsätter faciliteter för hemundervisning samt flexibilitet beträffande krav på utförande av skolmoment i skolmiljö.

3.7.3 Sameskolor, samiska förskolor, samiskt äldreboende etc.

För samiska barns utveckling är det stimulerande att vistas och lära tillsammans med barn med samma kulturella bakgrund. Därför skall en satsning göras på att etablera ytterligare sameskolor. Men också samiska förskolor och fritidshem, samiska idrotts- och andra former av ungdomsföreningar är viktiga. För de äldre skall det finnas kulturadaptade äldreboenden etc. Det är viktigt att dessa får bred geografisk spridning, och finns tillgängliga i samtliga språk- och kulturområden. Men även i

storstäderna, såsom t ex Stockholm, finns det utrymme för sameskolor, samedagis och äldreboende för samer.

3.7.4 Svenska skolor, förskolor etc.

Idag bor många samer utanför de samiska kärnområdena på sådana platser där det inte är praktiskt möjligt att etablera sameskolor, samiska förskolor etc. Även sådana barns skall dock tillhandahållas utbildning etc. som i största möjliga utsträckning är anpassad efter deras kulturella bakgrund. Detta innefattar självfallet hemspråksundervisning. Men även i undervisning av andra ämnen, såsom historia, samhällskunskap etc., skall en anpassning ske till samebarnets kulturella bakgrund. Här kan distansundervisning och andra tekniska hjälpmedel komma väl till användning. Också på äldreboende etc. utanför de samiska kärnområdena bör viss anpassning kunna göras till samiska äldres kulturella bakgrund, bl a beträffande mat och aktiviteter.

3.8 Folkrätten

SSR har ovan beskrivit hur de förslag vi presenterar i detta positionsdokument genomgående har folkrättsligt stöd. Svensk samepolitik bryter i väsentliga hänseenden idag emot samernas mänskliga rättigheter, vilket en rad FN-rapporter etc. bekräftar. Särskilt allvarligt ser SSR på Sveriges brott mot de samiska landrättigheterna.

SSR kräver en omedelbar harmonisering av folkrätten och svensk samepolitik. Mer specifikt uppmanar SSR staten att implementera FN:s Generalförsamlings Deklaration om Urfolksrättigheter och FN:s Specialrapportör för Urfolksrättigheters rapport om samernas situation. Sverige skall vidare bidra till en politisk överenskommelse om Nordisk Samekonvention⁷⁰, samt ratificera ILO:s Konvention Nr. 169⁷¹.

⁷⁰ FN:s Specialrapportör för Urfolksfrågor har identifierat Samekonventionen som viktigaste gränsöverskridande initiativet på samepolitikens område, och har uttryckt bekymmer över att det tar sådan tid att komma fram till ett antagande av Samekonventionen. Se Report on The Situation of the Sami people in the Sápmi region of Norway, Sweden and Finland, para. 11, 13 och 35.

⁷¹ Även FN:s Specialrapportör för Urfolksfrågor uppmanar Sverige att ratificera ILO 169. Se Report on The Situation of the Sami people in the Sápmi region of Norway, Sweden and Finland, para. 72.