

Landsbygds-och infrastrukturdepartementet

Yttrande angående fortsatt arbete med renskötselkonventionen

Sámiid Riikkasearvi (SSR) har beretts tillfälle att inkomma med skriftliga synpunkter på det förslag till lösningsskiss som staterna arbetat fram och som delgetts SSR och samebyarna vid två mötestillfällen.

SSR har genom regionala möten med samebyarna inhämtat deras inställning till förslaget, vilket ligger till grund för förbundets yttrande och inställning.

SSR avstyrker att det nu lagda förslaget till lösningsskiss som presenteras av staterna, och till följd av det att Sverige avbryter pågående förhandling med Norge.

Processen

SSR vill inledningsvis lyfta fram att förbundet ställer sig kritisk till hur processen med framtagandet av förslag på lösningsskissen skett. Trots att uppdraget till respektive länders departement givits redan 2022 har ingen kontakt skett med vare sig samebyarna i Sverige eller SSR under arbetes gång, vilket lett till att nu presenterat förslag inte har förankrats med SSR eller samebyarna. Att en rättighetsinnehavare inte fått delta och inte heller har getts direkt inflytande i frågor om deras rättigheter är ett oacceptabelt förfarande.

SSR anser visserligen att det finns vissa behov av att tydliggöra regelverket för att underlätta renskötsel över gränsen, t.ex. vad gäller regler om moms, tullar, slaktfrågor m.m. Emellertid är det SSR:s uppfattning att föreliggande förslag till lösningsskiss har för stora brister för att vara acceptabelt.

Brist på respekt för samebyarnas sedvanerätter och egendomsrätter

Det förslag som presenteras innebär att sedvanemarken tillhörande svenska samebyar kan överföras till norska renbetesdistrikt utan samebyarna samtycke, oaktat dom delar av förslaget baseras på avtal.

Av förslaget följer också att staterna i praktiken möjliggör en överföring av en förmögenhetstillgång mellan samebyar/renbetesdistrikt utan att samebyar kompenseras på något sätt. Det här innebär att Sverige återigen, likt 2009 års förslag till renskötselkonvention, lägger ett förslag som har expropriationsliknande effekter utan att involvera rättighetshavarna och utan att någon ersättning utgår. Renskötselrätten är en egendomsrätt och en civil rättighet

som omfattas av egendomsskyddet i 2 kap. 15 § RF. Ingrepp i användningen av mark får enligt 2 kap. 15 § RF bara ske för att tillgodose angelägna allmänna intressen. SSR:s uppfattning är att förslaget till lösningskiss såsom det är utformat inte är förenlig med Sveriges grundlag, Europakonventionens Artikel 6 och övrig folkrätt, mot bakgrund av detta kan förslaget inte accepteras. Frågan om renskötselkonventionen, och särskilt 2009 års förslag, kritiserades av SSR, samebyarna och flertalet tunga remissinstanser såsom Advokatsamfundet och DO, vilket Sverige i allra högsta grad borde vara medveten om. Varför det enligt SSR är synnerligen anmärkningsvärt att man har arbetat med förslaget utan till synes något intryck av den kraftiga kritik som framfördes i samband med remissförfarandet med 2009-års förslag.

SSR vill också lyfta fram att Staten måste tillhandahålla samebyarna verktyg för att effektivt kunna bevaka sina rättigheter. SSR anser att det åligger staten att först utreda sedvanerätten, såväl på svensk som norsk sida, samt att säkerställa att det finns reella möjligheter för samebyarna att få sin rätt prövad, innan förhandling om en ny konvention inleds. Att låta ansvaret för att försvara existerande rättigheter kan inte ligga på samebyarna själva, vilket staterna nu gör gällande. SSR vill också lyfta fram att det inte är tillräckligt att enbart få sin rätt prövad i domstol, utan även frågan om kostnadstäckning är en central folkrättslig princip.

Avtalslösning, Renbetes- och överprövningsnämnden

Huvudprincipen och utgångspunkten i det lagda förslaget bygger att avtal ska upprättas mellan samebyar och renbetesdistrikt samt att det ska bygga på frivillighet. SSR vill här poängtera att den möjligheten finns redan idag.

En mellanstatlig överenskommelse mellan staterna är i första hand en reglering staterna emellan. Mot bakgrund av det framstår konventionsförslaget som det för samebyarna har presenterats som ett mycket kännbart ingripande i samebyarnas renskötselrätt och förslaget som presenterats innehåller flertalet moment som måste ses som tvingande, och därmed strider mot egendomsskyddet i grundlagen. Särskilt som renbetesnämnden och överprövningsnämnden kan fatta beslut som går mot samebyns vilja. Det bör också framhållas att under perioden från det att det ursprungliga konventionsförslaget presenterades fram till 2025 har skett omfattande exploateringar inom samebyarnas renskötselområden. Det har även skett på norsk sida, varför förutsättningarna att finna s.k samförståndslösningar av den orsaken kan vara nog så svåra att nå.

I svensk rätt gäller avtalsfrihet: man får välja om man vill ingå avtal eller inte. Detta följer indirekt av regeringsformens skydd för näringsfrihet (2 kap. 17 § RF), egendomsskyddet (2 kap. 15 § RF) och den allmänna principen om personlig autonomi. Artikel 1 i första tilläggsprotokollet ger ett uttryckligt skydd för samebyarnas egendomsskyddade rättigheter. Artikel 8 i Europakonventionen (EKMR) skyddar mot statligt tvång att ingå vissa avtal i den personliga sfären. Artikel 11 EKMR (föreningsfrihet) skyddar mot tvångsanslutning till organisationer eller avtal. Renskötselrätten är som bekant en civilrättsligt grundad och skyddad rättighet som utövas av samebymedlemmar. För dessa individer utgör renskötseln i allra högsta grad en mycket central del av den personliga sfären som kan komma att påverkas av den nu aktuella konventionen. Eftersom samebyarna företräder medlemmarna i frågor som rör renskötselrätten menar SSR att det också kan sättas i fråga om den lösning som nu diskuteras även strider mot samebyarnas skydd mot att tvångsanslutas till ex. avtal om renskötselrätt.

Även urfolksrätten innehåller tydliga bestämmelser på detta område. Enligt UNDRIP (FN:s urfolksdeklaration) finns tydliga stadganden om principen om fritt och informerat förhandssamtycke i artiklarna 19 och 32. Artiklarna 25–26 innebär också att urfolk har rätt till sina traditionella marker och resurser, vilket knyter ihop egendom med kultur och privatliv.

Enligt SSR innebär det att samebyarna inte kan tvingas in i avtal med staten eller bolag om mark, resurser eller utvecklingsprojekt. ICCPR (FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter) artikel 22 innehåller skydd för föreningsfrihet (inkl. skydd mot tvång). Artikel 17 rymmer ett skydd för privatliv.

SSR menar att statens förslag om ny renskötselkonvention innehåller sådana ingripande åtgärder och hot om tvång att det är fråga om ett ingripande i samebyarnas hem och bruk av egendom att det kan bli en fråga både om hur detta ingripande är försvarligt utifrån skyddet för privatliv och egendomsskydd. Europadomstolen har i flera fall bedömt att en åtgärd kan kränka både artikel 8 (privatlivet/hemmet) och P1-1 (egendomsskydd).

SSR menar också att konventionsförslaget såsom det har presenterats av staterna mycket väl kan anses strida mot principen om personlig autonomi, dvs samebyarnas rätt och förmåga att själva bestämma över sina liv och fatta sina egna beslut utan att staten genom de föreslagna nämnderna sedermera kan ingripa och omfördela samebyarnas rätt att nyttja land och vatten till användning för sig och sina renar till förmån för ex. norska renbetesdistrikt.

Kostnader föranledda av renskötselkonventionen

Det framgår inte hur staterna avser att finansiera nu lagda förslag. SSR menar att det inte tydligt presenteras hur kostnaderna för konventionen kommer att finansieras. Det måste säkerställas att kommande kostnader för konventionen, t ex kostnaderna för stängsel och tillsättning och drivande av renbetesnämnd och överprövningsnämnd, samt kostnader för olägenheter till följd av konventionen fullt ut kommer att täckas av staten.

NJA 2023 s. 291 belyser den känsliga balansen mellan enskilda och allmänna intressen i frågor om egendomsskydd och rätt till ersättning. Högsta domstolen klargjorde att även om allmänna intressen kan motivera inskränkningar i enskildas egendom måste dessa inskränkningar vara proportionerliga och inte leda till att enskilda drabbas av oskäligt stora ekonomiska bördor utan kompensation. SSR sätter ifråga hur detta ska kunna garanteras i synnerhet som departementen gjort klart att konventionen inte ska leda till att någon ersättning för konventionen ska utgå. Detta ska jämföras med Ds 2016:27 som hade till uppgift att utreda dessa frågor och som tydliggjorde att 2009-års konventionsförslag påtagligt underskattade den ekonomiska börda som skulle komma att påverka berörda samebyar till följd av konventionen. SSR menar att en eventuell konvention är en sådan ersättningspliktig inskränkning av samebyarnas pågående markanvändning. Ersättningsnivå måste motsvara faktisk skada och vara proportionerlig. Domens proportionalitetsanalys och krav på att den enskilde inte ensam ska bära kostnaden (p. 38) kan direkt tillämpas av samebyarna.

Avslutande kommentar

SSR vill betona att en majoritet av de svenska samebyarna gränsar mot Norge eller har renbetesrätt på norsk sida, svenska staten bör initiera en process för att säkerställa att dessa rättigheter respekteras fullt ut av norska staten, vilket inte löses genom nu lagt förslag.

Som framförts ovan, innehåller det nu liggande förslaget på lösningsskiss allvarliga brister, något som även påpekats av samebyarna under möte med departementet den 8 oktober.

Mot bakgrund av vad som framkommit under SSR:s regionala möten och den samstämmiga uppfattning som framförts från samebyarna, kan nu lagt förslag inte accepteras.

Det bör också enligt SSR påtalas att Sverige, sett över tid och i synnerhet allt sedan unionsupplösningen år 1905, inte har bevakat eller försvarat svenska samers sedvanerätt i Norge. I skiljeförfarandet mellan Sverige och Norge gick Sverige med på en långtgående inskränkning av svenska samers rätt till sommarbete i Norge och tiderna för sådant bete, trots att samerna själva protesterade kraftigt mot staternas agerande. Skiljeförfarandet avbröts och i 1919 års konvention reducerades svenska samers rättigheter avsevärt. Endast vissa samebyar fick tillträde till sommarbete i Norge och med ett angivet antal renar. Sverige gick med på denna begränsning, trots protester från samebyarna. Sverige valde att prioritera goda relationer med Norge framför samernas rättigheter. 1919-års konvention fick till följd att flera hundra personer tvångsförflyttades från sina ursprungliga hemmarker för renbete längre söderut inom renskötselområdet i Sverige. Ytterligare inskränkningar infördes i samband med 1972-års konvention där många samebyar återigen förlorade ytterligare omfattande områden i Norge. SSR vill därför understryka risken för att Sverige återigen ser ut att vara i färd med att agera lika rättsligt otillräckligt och politiskt eftergivet nu som i tidigare konventionsförhandlingar och att ett sådant handlande aldrig kan accepteras av SSR och samebyarna i Sverige.

Sámiid Riikkasearvi / Svenska Samernas Riksförbund

Matti Blind Berg
Förbundsordförande

Jenny Wik Karlsson
Förbundsjurist