



YTTRANDE

Datum
2017-01-20

Ärendebeteckning
611-7677-2016
Arkivbeteckning

Regeringskansliet
Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Frågor kring 2009 års renkötselkonvention (Ds 2016:27)

(N2016/05385/FJR)

Länsstyrelsen har anmodats lämna remissvar på departementspromemorian Frågor kring 2009 års renkötselkonvention (Ds 2016:27)

Länsstyrelsens yttrande utgår från renkötselkonventionens påverkan på förutsättningarna för främst de västerbottniska samebyarnas renkötsel. Därutöver tas en del generella synpunkter upp.

Sammanfattning

Länsstyrelsen Västerbotten anser att utredningen och förhandlingen kring en ny renkötselkonvention har varit behäftad med brister vilket resulterat i en konvention, och särskilt då det s k områdesprotokollet, som inte accepterats av många av de berörda samebyarna,. Mot denna bakgrund talar starka skäl för att man, till skillnad mot förslaget i departementspromemorian, bör omförhandla konventionen.

Det är angeläget att en ny renkötselkonvention kommer till stånd. Den bör utgå från Lappkodicillen och till skillnad från nuvarande förslag ha utarbetad sedvanerätt och det historiska skeendet som grund. Det är inte rimligt att svensk renkötsel ensidigt ska vara förlorare när det gäller den folkrättsligt legitima rätten till gränsöverskridande renbete.

Processen

Man måste ställa sig frågan varför ett utrednings-/förhandlingsarbete som tagit så lång tid landar i ett resultat som av stora delar av den berörda näringen upplevs som felaktigt och orättvist. Det talas om ett betydande underskott när det gäller samernas och samebyarnas delaktighet i processen. Detta pekar mot att man istället borde ha börjat arbetet underifrån, dvs med enskilda samebyars synpunkter som utgångspunkt. Det är sannolikt att man i så fall hade landat i ett annat resultat vad gäller utformningen av områdesprotokollet och kanske vad gäller konventionen som helhet. Med ett nutida tänkande bör de aktörer som direkt berörs ges full insyn och medverkan i processen med framtagande av en ny konvention.

Det är rent av troligt att man med resonemanget ovan som grund, och med stort ansvar lagt på renkötselutövarna på ömse sidor gränsen, lättare skulle ha nått fram till en rimlig överens-

kommelse. Därmed hade konventionen, byggd på Lappkodicillen, kunnat begränsas till ett ramverk inom vilket det hade varit upp till berörda renskötselföreträdare att utforma detaljerna när det gäller främst betesresurserna. Det är svårt att se att ett sådant tillvägagångssätt hade varit till någon nackdel utifrån övergripande nationella utgångspunkter. Tvärtom hade de harmonierat bättre med den sedermera reviderade synen på de samiska folkens självbestämmande.

I nuläget förefaller många inblandade ändå överens om att den avsevärda fördröjning som en omförhandling skulle innebära inte är önskvärd. Då återstår endast att hoppas på att tvistiga områden kan lösas bl a med hjälp av den möjlighet till samarbetsavtal som konventionen erbjuder. Promemorian lyfter just detta perspektiv och tycks utgå från att det kan vara ett verkligt medel. Som framgår nedan är länsstyrelsen mera tveksam till detta och befarar att en ratificering av konventionen i nuvarande utformning riskerar låsa in de tydliga motsättningar som finns.

Det är riktigt som påpekas i promemorian att samiska representanter deltagit i olika faser av utrednings- och förhandlingsarbetet. Detta kan dock inte tas som intäkt för att enskilda samebyar varit tillräckligt involverade. Med den splittrade organisation som rennäringen har måste representativiteten alltid ifrågasättas och säkras. Det framgår inte av materialet i vilken utsträckning detta har skett och man kan därmed inte med åberopat argument bortse från de invändningar som kommit.

Utredaren skriver att om varje svensk och norsk sameby skulle ha getts möjlighet att lämna synpunkter och samtycke till fördelningen skulle processen inte ha kunnat slutföras inom rimlig tid. Länsstyrelsen anser i denna del att mycket istället talar för att konventionen skulle ha kunnat komma till inom kortare tid. Det är de extra steg i beredningen som orsakats av protesterna mot främst områdesprotokollet som svarar för en stor del av den tidsutdräkt som varit fram till dags dato. Om berörda samebyar, som trots allt inte är så många, hade involverats i ett tidigt skede talar mycket för att lösningar hade framkommit som minskat behovet av ytterligare åtgärder.

Det historiska skeendet kring den gränsöverskridande renskötseln har inneburit att det ursprungliga utrymmet för svenskt renbete i Norge successivt minskat. 1972 års renbeteskonvention innebar ytterligare stora reduktioner av betesmark, särskilt för nordliga svenska samebyar. Folkrättsligt får utvecklingen anses som anmärkningsvärd, särskilt som bägge länderna tycks överens om att det gränsöverskridande renbetet är en privaträttslig fråga som vilar på sedvanerätt.

Det har nu gått snart 20 år sedan processen med framtagande av en ny renskötselkonvention inleddes. Under den tiden har ett efterhand ändrat synsätt med en ökad respekt för samiskt självstyre vunnit in. Den konvention som skrevs under 2009 hade som utgångspunkt att regeringarna i de bägge länderna skulle ta ansvar för att en fungerande ny konvention kom till stånd. Berörda samebyar gavs inte tillräcklig möjlighet att göra sina röster hörda. Mot denna

bakgrund och med de kvarstående starka invändningar som finns är det mycket som talar för att konventionen i nuvarande form inte bör ligga till grund för framtida svensk-norsk gränsöverskridande renskötsel.

Länsstyrelsens synpunkter

Promemorians förslag

Promemorian anlägger ett i mångt och mycket juridiskt-tekniskt synsätt på de problem som föreligger, visserligen påverkad därtill av de begränsningar som uppdraget innefattar. Det hade varit önskvärt att man hade frigjort sig något från detta och anlagt ett mera övergripande synsätt.

Utredaren har möjligen tagit alltför lätt på frågan om intrång i nuvarande sedvanerätt för vissa samebyar. Enbart det förhållandet att samebyar som mister marker får rätt till ersättning utgör inte tillräcklig grund för att beskriva åtgärderna som i stort oproblematiska. Istället krävs en djupare analys av effekterna på den enskilda samebyns fortsatta renskötsel och även de följd-effekter som i slutändan påverkar renskötseln, den samiska kulturen som helhet och dess fortbestånd.

Inte heller det förhållandet att intrång formellt inte medför förlorad sedvanerätt och att intrånget är begränsat i tiden är tillräckliga skäl för att anse konventionen som problemfri. I ett historiskt perspektiv, med konventioner som förnyas med vissa mellanrum och med i stort likartat innehåll, får förlusten av betesmark snarare betraktas som permanent. Fördelningen av marker måste därför i utgångsläget vara rimlig utifrån sedvana och gällande folkrättsligt bindande avtal.

Konventionstext

Artiklarna i konventionen får till stor del anses som rimliga och välmotiverade, vilket också är promemorians bedömning. Det är istället kopplingen mellan konventionens bestämmelser och det bilagda områdesprotokollet som lett till stora invändningar.

De ändringar som föreslås av den samiska arbetsgruppen anses i promemorian till betydande del som onödiga eller tveksamma. Arbetsgruppens förslag tar sin utgångspunkt i att konventionen leder till stora nackdelar för vissa samebyar. Man söker på vissa sätt undanröja eller mildra dessa nackdelar genom tillägg till konventionstexten. Eftersom arbetsgruppens arbete utgör ett gemensamt svenskt-norskt försök att hitta en rimlig avvägning mellan olika intressen menar länsstyrelsen att man bör fästa större avseende vid ändringsförslagen än vad som skett i promemorian.

Områdesprotokollet

Utredaren anför i denna del att områdesprotokollet som sådant inte ingår i utredningsuppdraget. Han avstår därför från bedömningar avseende protokollets rimlighet. Länsstyrelsen tolkar

däremot direktiven så att de uppgifter som ges i anslutning till områdesprotokollet kan kräva en djupgående analys av protokollets innehåll och effekter.

Enligt renskötselkonventionen innebär områdesprotokollet inget ställningstagande till sedvanerätt på olika områden. Det blir möjligt för varje sameby eller renskötare att föra talan i domstol om bättre rätt till visst område. Dom i sådant mål går före konventionens bestämmelser. Här kan invändas att de protester som områdesprotokollet mött ger vid handen att konventionen bygger in redan befintliga meningsskiljaktigheter och hänvisar dessa till tids- och kostnadskrävande domstolsprövningar med osäker utgång. Bättre hade nog varit att så långt möjligt utreda och bilägga de tvister som föreligger i förväg och därigenom undvika framtida problem.

I Västerbotten har i detta sammanhang framkommit synpunkter från samiskt håll att samarbetet, både vad gäller svensk renbetning på norsk mark och norskt nyttjande av svenskt vinterbete, fungerar bra som det är f n, dvs genom enbart lokala avtal med Lappkodicillen som grundval. Man tycks mena att införande av konventionen riskerar att försämra de förhållanden som rått de senaste dryga 10 åren. Även ur denna synpunkt, med hänsyn taget till att behovet av mera fastlagda riktlinjer ändå framstår som stort från samiskt håll sett till hela renskötselområdet, hade det varit bättre att söka hitta mera konfliktfria lösningar innan konventionen undertecknades.

Promemorian säger ifråga om den kritik som områdesprotokollet mött att den omfördelning av marker som sker ändå får anses godtagbar förutsatt att ersättning utgår. Ur strikt juridisk synvinkel kan detta resonemang säkert vara välgrundat. Här handlar det dock om möjligheterna för ett urfolk att fortsätta driva sin näring och bevara sin kultur. Det går därför inte att enbart hänvisa till ersättningsmöjligheten, man måste istället kvantifiera de svårigheter som vissa samebyar ställs inför och hitta lösningar på problemen om de framstår som alltför stora. I denna del är promemorian inte tillräckligt allsidig.

När det gäller avstående av mark beskriver utredaren det hela som temporärt. Detta betraktelsesätt ger intryck av viss bagatellisering. I realiteten får avståendet snarare betraktas som permanent, inte bara under den 30-årsperiod som konventionen initialt ska gälla utan med all sannolikhet för betydligt längre tid än så. I ljuset av detta måste samebyarnas invändningar tas på större allvar.

Som framgår av länsstyrelsens yttrande 2010-09-03 över Ds 2010:22 avstyrktes att området Mejvankilen (31§) ska ingå som norskt konventionsbete. Motiveringen var, och är, att det skulle få kraftigt negativa följdverkningar för renskötseln i Vapsten sameby. Dessa motiv kvarstår alltså och länsstyrelsen avstyrker därför fortsatt att Mejvankilen ska avsättas för norskt renbete. Om vinterbete inom berörd sameby ska ingå bland konventionsområdena bör det i så fall avse annat område, rimligen längre ned mot kusten. En utökning av Ramseleområdet (29§) förefaller i detta sammanhang som en närliggande lösning. För norskt vidkommande torde en sådan förändring inte medföra några stora nackdelar då något extra 10-tal

mil i transport längs samma större väg har liten betydelse. Det är uppenbart också så att vinterbete på den svenska sidan bara aktualiseras med vissa mellanrum då betesförhållandena på norsk sida så kräver. Detta förhållande aktualiserar frågan om det borde finnas en särregel som stipulerar att om visst område inte nyttjas en viss vinter bör den berörda svenska samebyn istället kunna använda området. Denna fråga har inte berörts i promemorian.

Samarbetsavtal

Den samiska arbetsgruppen har föreslagit en ordning där områdesprotokollet inte ska träda ikraft direkt utan där berörda samebyar istället ska söka komma överens om samarbetsavtal. Om enighet inte nås ska ärendet efter viss tidsfrist prövas av Renbetesnämnden vilken ska bestämma vad som ska gälla. Mot detta förslag invänder promemorian att ett sådant tillvägagångssätt i dess initiala skede redan är möjligt utifrån konventionstexten.

Länsstyrelsen bedömer i denna del att konventionen i och för sig är tillfyllest för att söka nå den lokala enighet mellan samebyar/renbetesdistrikt som eftersträvas. En i utgångsläget för den ena parten ofördelaktigt utformad konvention hotar dock att omöjliggöra samarbetsavtal som bägge parter kan vara rimligt nöjda med. Om en part genom förevarande områdesprotokoll anser sig ha uppnått vissa fördelar är man självklart ovilliga att sluta ett avtal som nämnvärt försämrar deras läge. Konventionen blir med andra ord normerande för vilka avtal som kan slutas. Utredarens resonemang om möjligheten till samarbetsavtal som en kompenserande faktor för ett med otillräcklig delaktighet utformat områdesprotokoll riskerar därmed att falla.

Utredaren föreslår att staten- närmast länsstyrelserna- ska få i uppdrag att verka för konsekvensmildrande avtal mellan samebyar/renbetesdistrikt i de fall det behövs. Möjligen borde det vara Sametinget i stället för länsstyrelserna som ges denna uppgift eftersom det är Sametinget som beslutar om samebygränser.

Ersättning för förlorade betesområden mm

Det ersättningssystem som förespråkas bygger på ett expropriationsrättsligt synsätt och leder därmed till stora eller mycket stora ersättningsbelopp för den 30-årsperiod som konventionen ska omfatta. Att berörda samebyar får ersättning för mark som tilldelas norska renbetesdistrikt finns inte mycket att invända mot. Vad promemorian tar för lätt på är däremot påverkan på de svenska samebyarnas totala betestillgångar. Om mark för vinterbete på svensk sida förloras och möjligheten till sommarbete i Norge minskar kan det för enskilda byar innebära att grunden för deras fortsatta näringsutövande riskeras. Ersättning i pengar kan aldrig kompensera förlorad betesmark om utgångspunkten är att renskötseln ska kunna bevaras och utvecklas som en hörnsten i den samiska kulturen.

Det är en grundläggande brist i promemorian att svenska samebyars rättigheter i Norge inte blir föremål för närmare överväganden. Att lämna den delen utanför helhetsbedömningen, och bara hänvisa till de eventuella framtida möjligheterna att driva frågan i norsk domstol, är inte tillfredsställande. Det svenska renbetet i Norge utgör en civil rättighet för respektive berörd

sameby grundad på sedvana och med stöd i ett gällande mellanstatligt avtal. En sådan rättighet kan inte förhandlas bort eller reduceras utan den rättighetsbärande partens samtycke.

I föregående remissomgångar har företrädare för markägare hävdad att man inte fått sina krav tillgodosedda i konventionen. I promemorian föreslås att rätt till ersättning ska kunna ges om pågående markanvändning väsentligt försvåras. Denna skadeståndsmöjlighet blir avhängig domstolspraxis och det hade varit önskvärt att tydligare ange i vilka sammanhang ersättning kan vara befogad.

Renbetesnämnd och överprövningsnämnd

De föreslagna nämnderna godtas i allt väsentligt i promemorian. Länsstyrelsen konstaterar att det är svårt att på förhand ha någon bestämd uppfattning om hur dessa instanser kan komma att fungera. Det är också svårt att bedöma hur flitigt anlitate de skulle komma att bli. De i konventionstexten ganska detaljerade uppgifter som renbetesnämnden åläggs förefaller i sämsta fall kunna leda till mycket omfattande insatser. Kostnaden för nämnderna uppskattas till ca 2 Mkr per år för svensk del, dvs 60 Mkr under konventionstiden. Det kan inte uteslutas att kostnaden blir avsevärt högre.

I promemorian har inte gjorts något försök att ställa kostnaderna i relation till utbytet och överväga alternativa lösningar, vilket möjligen kan uppfattas som en brist. Om man överväger att låta de bägge ländernas samiska befolkning få ett betydligt större inflytande över den gemensamma frågan om gränsöverskridande renbete vore det också naturligt att låta dem själva avgöra i vilka former tvister bör lösas. Mycket talar för att den administrativa överbyggnad som nämnderna utgör i sådant fall skulle kunna reduceras.

Övrigt

I promemorian anförs att ett alternativt handlings sätt skulle kunna vara att införa konventionen i nu föreliggande skick och därefter ta upp frågan om omförhandling med Norge. Av samma skäl som ovan anförts när det gäller samarbetsavtal på samebynivå är risken betydande att det skulle vara svårt att uppnå ett för Sverige och svenska samebyar bättre samlat utfall om man redan har förbundit sig till konventionen i nuvarande form.

De utöver markförlustersättning och nämnder omfattande kostnader för stängsel mm som uppstår vid genomförande av konventionen har inte blivit föremål för bedömning. Det hade varit önskvärt med ett helhetsgrepp på kostnaderna i relation till nyttan, att fogas in i en helhetsbedömning av om renskötselkonventionen i nuvarande utformning är till övervägande nytta jämfört med de alternativ som kan finnas.

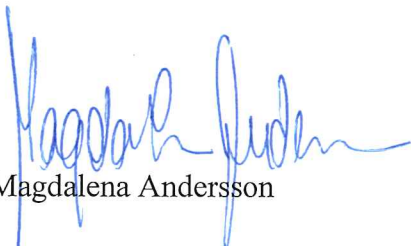
Alternativa lösningar

Man kan ifrågasätta om det i dagens läge är funktionellt att fatta övergripande beslut om villkor på detaljnivå för gränsöverskridande renbete. Förutsättningarna är så skiftande mellan olika samebyar/ renbetesdistrikt, och mellan olika områden, att det förmodligen vore bättre att

begränsa konventionen till ett antal allmänna utgångspunkter och sedan låta berörda samebyar/renbetesdistrikt själva förhandla och sluta avtal om fördelning av marker. Med hänsyn till att man uppenbarligen kunnat hantera denna fråga på ett rimligt sätt under de mer än 10 år som samarbetet byggt enbart på Lappkodicillen är det inte osannolikt att man skulle kunna fortsätta göra detta.

En på det sättet omarbetad renskötselförordning skulle därmed enbart utgöra ett förtydligande och en uttolkning av kodicillen och lämna till de samiska aktörerna på ömse sidor riksgränsen att i samförstånd lösa betesfrågorna. Därmed skulle man i bästa fall undkomma de uppenbart mycket omfattande ersättningar som promemorian förutser. Sannolikt skulle man också till stor del undvika den påtagliga administration och kostnader som de föreslagna nämnderna innebär. Ett system med sameby/renbetesdistrikt-baserade överenskommelser medför i normalfallet inget behov av några permanenta överordnade prövningsinstanser. Enstaka konflikter av allvarigare natur kan i sådant fall prövas i allmän domstol utifrån konventionslagen och övriga förhållanden. Det bör också komma an på de samiska parterna att, om man så bedömer nödvändigt, föra skiljaktiga frågor till överstatlig folkrättslig prövning.

Länsstyrelsen anser från denna utgångspunkt att det, trots de nackdelar det innebär, föreligger starka skäl att överväga en omförhandling utifrån ett påtagligt ändrat synsätt kring hur renskötselförordningen bör vara utformad och vilka parter som bör ges ett avgörande inflytande.



Magdalena Andersson



Karl-Göran Edstedt

