

FRONT ADVOKATER

N2016/05385/FJR

Till Näringsdepartementet

I egenskap av ombud för Muonio sameby ("Samebyn") avges härmed synpunkter över departementspromemorian Frågor kring 2009 års renskötselkonvention, Ds 2016:27. Fullmakt och behörighetshandlingar **bifogas**.

Samebyn lämnade även synpunkter över departementspromemorian Ds 2010:22, den 3 september 2010. För det fall inget annat framkommer nedan vidhåller Samebyn vad som uppgavs i det remissyttrandet.

1 SAMMANFATTNING

Samebyn avstyrker att Ds 2016:27 läggs till grund för lagstiftning. Den bestämda uppfattningen är att en konvention mellan Sverige och Norge rörande gränsöverskridande renskötsel inte under några omständigheter ska medföra expropriation av Samebyns marker. Som grund för sin inställning anføres i huvudsak följande.

1. Inledningsvis ska framhållas att Samebyn ställer sig mycket positiv till utredarens ställningstagande att den så kallade omfördelningen av betesområden mellan svenska samebyar och norska renbetesdistrikt utgör expropriation av berörda områden.
2. Samerna är ett urfolk. Detta ska utgöra utgångspunkten för all lagstiftning som berör samernas rättigheter. Samernas status som urfolk innebär en särskild, och mycket stark, rätt till land och vatten samt en rätt till självbestämmande. Det är inte möjligt att expropriera samernas mark, och därigenom deras rättigheter, utan att ta hänsyn till detta. Det föreligger alltså en väsentlig skillnad i när expropriation görs av samernas marker i jämförelse med en markägares. Samebyn är av uppfattningen att det inte tagits relevant hänsyn till att samerna är ett urfolk i Ds 2016:27.

Även i egenskap av nationell etnisk minoritet har samerna ett utökat skydd. Inte heller detta har beaktats i lagstiftningsarbetet. Bristerna i denna del är av mycket allvarlig art enligt Samebyn.

3. Samebyn är ytterst kritisk mot det förfarande genom vilket Konventionen av den 7 oktober om gränsöverskridande renbete mellan Sverige och Norge ("**2009-års konvention**") framarbetades. Detta gäller särskilt bilaga 1 till 2009-års konvention, områdesprotokollet ("**Områdesprotokollet**").
4. Samebyn menar vidare att den expropriation av renskötselområden, som sker genom antagande av Områdesprotokollet, inte uppnår de krav som grundlagen och den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna ("**Europakonventionen**") ställer gällande en lags krav på generalitet och de krav som ska uppnås vid inskränkning av rätten till egendom. Även i detta hänseende saknas förutsättningar för att exproprieras Samebyns marker.
5. Den expropriation som kommer att ske av Samebyns marker genom antagande av Områdesprotokollet medför en omfattande negativ påverkan på Samebyns renskötsel. Inverkan på Samebyns möjlighet att fortsatt bedriva en bärkraftig renskötsel har inte utretts inför ratificering av 2009-års konvention eller därefter. Det saknas således en konsekvensanalys. Den hänvisning som sker till Svensk-Norska Renbeteskommissionen av år 1997 ("**Renbeteskommissionen**") i Ds 2016:27 innebär inte att kravet på konsekvensanalys är uppfyllt.
6. Samebyn ifrågasätter starkt om det syfte som anges i 2009-års konvention är ett allmänt intresse. Samebyn delar vidare inte utredarens uppfattning att det angivna allmänna intresset kommer att uppnås genom tillämpning av Områdesprotokollet. Eftersom det inte skett eller kommer ske prövningar i de enskilda fallen anser Samebyn att det inte är möjligt att komma till den övergripande slutsatsen att renbetet på lång sikt kommer nyttjas på ett sätt som uppnår en ekologiskt, ekonomiskt och kulturellt bärkraftig renskötsel. Förutsättningar för expropriation saknas därmed även på denna

grund.

7. Om det skulle anses föreligga ett allmänt intresse är Samebyn av följande uppfattning. Som framgår av detta yttrande skulle en expropriation av Samebyns renbetesområde på sätt som anges i Områdesprotokollet i praktiken innebära att stor del av renskötseln inom Samebyn måste upphöra, vilket också får högst negativa konsekvenser för den samiska kulturen. Vid en avvägning mellan Samebyns intressen och det allmänna intresset är det uppenbart att intrånget i Samebyns egendomsrätt inte är proportionerligt. En proportionalitetsbedömning måste göras för varje enskild sameby. Det går inte att dra några generella slutsatser. Expropriation av Samebyns marker skulle således strida både mot grundlag och mot Europakonventionen. Därför ska inte lag med anledning av konventionen den 7 oktober 2009 mellan Sverige och Norge om gränsöverskridande renbete ("**Konventionslagen**") antas.
8. Samebyn vill särskilt understryka att det är outrett vad som händer med sedvanerätten på lång sikt. Oklarheten är högst allvarlig, inte minst eftersom den kan få betydelse för samer som ska ta i anspråk sina rättigheter flera generationer efter det att expropriationen äger rum.
9. I utredningen föreslås ersättning till de svenska samebyarna enligt allmänna expropriationsprinciper. Det finns emellertid ett antal allvarliga problem som inte analyserats i Ds 2016:27. Bland annat har inte samebyarnas bevisvårigheter eller att det är problematiskt att värdera renbetesområden behandlats. Det är inte heller i tillräcklig grad utrett hur en sameby som tvingas upphöra med hela eller del av sin renskötsel ska kompenseras. I detta sammanhang är det av avgörande betydelse för Samebyn att hänsyn tas till att det rör sig om expropriation av ett urfolks marker.
10. För det fall lagförslaget antas, trots dess allvarliga brister som nu framförs, utgör det enligt Samebyns uppfattning diskriminering av den samiska befolkningen.

2 DISPOSITION

Detta remissyttrande är disponerat enligt följande: *Avsnitt 3* behandlar tidigare konventioner rörande gränsöverskridande renbetet. Efter det beskrivs under *Avsnitt 4* konsekvenserna för Samebyn. Därefter uppehåller Samebyns sig vid grundläggande frågor om samernas och renskötselrättens särskilda skydd i *Avsnitt 5*. Sedan följer *Avsnitt 6* där brott mot generalitetskravet vid lagstiftning analyseras. I *Avsnitt 7* argumenterar Samebyn om brister i förfarandet vid tillkomsten av 2009-års konvention och i *Avsnitt 8* brist på konsekvensanalys i det enskilda fallet samt brist på ett allmänt intresse. Efterföljande *Avsnitt 9* berör brott mot proportionalitetsprincipen. I *Avsnitt 10* lyfter Samebyn fram de oklarheter rörande sedvanerätten som föreligger och i *Avsnitt 11* de ersättningsregler som föreslås. Slutligen behandlas i *Avsnitt 12* några allmänna reflektioner innehållande bl.a. den uppenbara risk för diskriminering som antagandet av Konventionslagen skulle innebära.

3 TIDIGARE KONVENTIONER

3.1 Inledning

För att belysa konsekvenserna av 2009-års konvention och Konventionslagen följer nedan en kortfattad beskrivning av tidigare konventioner och den inskränkning i svenska samebyars rättigheter dessa har inneburit.

Samernas flyttningar har, vid sidan av Lappkodicillen från 1751, reglerats genom gemensam svensk-norsk lagstiftning. Efter unionsupplösningen 1905 har Sverige och Norge reglerat den gränsöverskridande renskötelsen genom mellanstatliga konventioner. Den sist gällande renbeteskonventionen från 1972 löpte ut den 1 maj 2002, men förlängdes med tre år fram till och med den sista april 2005. För närvarande är det endast Lappkodicillen som styr det gränsöverskridande renbetet.

Det ska emellertid särskilt noteras att Samebyn, som bedriver skogsrenskötsel, inte bedriver och aldrig har bedrivit någon gränsöverskridande renskötsel. Av den anledningen har

Samebyn aldrig tidigare omfattats av några konventioner. Samebyn ställer sig högst frågande till varför områden långt från Norge, utan naturlig koppling till det landets renskötsel, ska exproprieras till förmån för norska renbetesdistrikt. Detta speciellt eftersom påverkan på Samebyns renskötsel blir katastrofal, vilket utvecklas nedan.

3.2 1883 års svensk-norska lagstiftning

Riksgränsen mellan Sverige och Norge fastställdes 1751 genom Strömstadstraktaten. Samerna hade dessförinnan flyttat sina renar i ett praktiken gränslöst område. I samband med riksgränsens fastställande garanterades samerna en rätt att fortsätta sina flyttningar över gränsen, denna rätt reglerades i Lappkodicillen.

Lappkodicillen tillämpades mellan 1751 och 1883 och samerna kunde fortsatt, enligt gammal sedvana, flytta sina renar mellan sina områden i nuvarande Norge och Sverige. År 1883 kom en gemensam svensk-norsk lagstiftning som tog sikte på den gränsöverskridande renskötseln. Det gränsöverskridande renbetet bidrog till stor del till att relationen mellan Sverige och Norge blev alltmer ansträngd. Den norska ståndpunkten var att rennäringen skulle reduceras och på sikt avvecklas. Den svenska utgångspunkten var att säkra samernas rättigheter i Norge, med åberopande av gammal sedvana och Lappkodicillens bestämmelser om att samernas traditionella nyttjande av betesområden inom båda länderna skulle respekteras.

År 1883 antogs den gemensamma lagstiftningen som stadgade fortsatt gränsöverskridande renbete. Lagen var emellertid en kompromiss och begränsade renbetet i de områden där konflikterna mellan svenska och norska samer var som störst. Lagen skulle vara giltig under en provotid om 15 år och hade ingen ny lag tillkommit dessförinnan skulle Lappkodicillen återigen reglera det gränsöverskridande renbetet. Vid provotidens utgång år 1898 fortsatte lagen att gälla utan att provotiden utvärderades. Detta trots bestämmelsen om att Lappkodicillen återigen skulle träda i kraft vid provotidens utgång.

Under unionsupplösningen mellan Norge och Sverige år 1905 ansågs det nödvändigt att lösa renbetesfrågan genom ett mellanstatligt avtal. Dessa förhandlingar innebar att staterna förlängde den svensk-norska lagen från 1883 med 10 år från 1907 till 1917.

3.3 1919-års renbeteskonvention

Nya förhandlingar inleddes mellan Sverige och Norge år 1913, vilka resulterade i 1919-års renbeteskonvention. Denna konvention innebar en än mer detaljreglerade bestämmelser om det fortsatta renbetet över gränserna. De svenska samernas sommarbeten i Norge minskade återigen i mycket stor omfattning. För vissa områden i norra Sverige kom konventionen att innebära så stora förändringar att de berörda samernas förutsättningar för renskötsel gick förlorade. Det var i samband med detta som omfattande tvångsförflyttningar ägde rum av samer från bland annat Karesuando till Västerbotten.

3.4 1972-års renbeteskonvention

År 1949 beslutade staterna att göra vissa förändringar i konventionen från 1919. Dessa ändringar blev återigen negativa för de svenska samerna. År 1964 tillsattes en ny svensk-norsk förhandlingsdelegation, vilken resulterade i en ny konvention 1972. En av nyheterna i konventionen var att områden i Sverige skulle avsättas för norska samer. De svenska samerna drabbades återigen hårt av konventionen när de förlorade upp emot 70 procent av sina gamla markområden. Konventionen från 1972 löpte ut den 1 maj 2002 men förlängdes fram till den sista april 2005.

3.5 Konventionsförslag 2009

Den 26 februari 2009 presenterade en tillsatt förhandlingsdelegation ett förslag till en ny renbeteskonvention mellan Norge och Sverige om det gränsöverskridande renbetet, 2009-års konvention. Konventionsförslaget har mötts av omfattande kritik från berörda svenska samebyar. Eftersom förslaget innebär att svenska samebyar återigen förlorar omfattande områden på båda sidor av riksgränsen angav många samebyar tydligt, genom bland annat demonstrationer och olika skrivelser till regeringen, att de inte önskade någon ny konvention om det gränsöverskridande renbetet. Samebyarna var tydliga med att de inte accepterar att renskötselrätten vare sig på svensk eller på norsk sida inskränks på det sätt som förslaget innebär. Samebyar har även underrättat förhandlingsdelegationen om att de inte anser att vare sig den svenska staten eller förhandlingsdelegationen är behöriga att förhandla om

samebyarnas civilrättsligt skyddade renskötselrätt. Trots detta beslutade regeringen den 8 april 2009 att underteckna 2009-års konvention.

3.6 Successiv kränkning av de svenska samebyarnas rättigheter

I förhandlingarna om gränsöverskridande renbete under slutet av 1800-talet och under 1900-talet har den svenska staten successivt gett vika för Norges krav att inskränka svenska samers civilrättsligt skyddade rättigheter i Norge. 2009-års konvention och de tidigare renbeteskonventionerna innebär att samebyarna på grund av politiska strömningar – i början till förmån för det norska jordbruket och senare till förmån för norska samer – tvingas upphöra med sina flyttningar.

Detta är särskilt anmärkningsvärt mot bakgrund av att Norge i förhandlingarna med Sverige länge framfört önskemål om att de områden, som av gammal sedvana nyttjades av svenska samer, helt skulle undantas för renskötsel. Under 1960-talet uppmanade norska myndigheter, trots detta, att norska samer bland annat skulle flytta in till de delar inom Troms fylke som under en längre period varit förbjudet att använda för svenska samer. Dessa sedvanerättsområden, som tidigare innehades av svenska samer, delades sedermera in i olika norska renbetesdistrikt. Därefter har konventionsförhandlingarna präglats av krav från norska förhandlingsdelegationer att säkerställa de inflyttade samernas möjlighet till renbete. Det har i sin tur inneburit att svenska samebyar har fått sina sedvanerättsområden i Norge och Sverige beskurna till förmån för norska renbetesdistrikt. Detta trots att flertalet av berörda renbetesdistrikt helt saknar naturliga förutsättningar för renskötsel. Det beror främst på att de norska områdena till sin karaktär är naturliga sommarbetesområden och att vinterbetesområden saknas. Det nu framförda framgår bland annat av Renbeteskommissionen. Det ovan anförs för att belysa den successiva kränkning som ägt rum av svenska samers rättigheter. 2009-års konvention är ett led i denna kränkning.

4 KONSEKVENSER FÖR SAMEBYN

4.1 Allmänt om Samebyn

I Samebyn har det bedrivits skogssamisk renskötsel sedan urminnes tider. Samebyn är omnämnd som en skogssameby i 1886 års renbeteslag, men i 1928-års renbeteslag degraderades Samebyn till en koncessionssameby. Orsaken till detta vara att Samebyn i sin helhet är belägen nedanför lappmarksgränsen. Samebyn har nio husbönder/koncessionsinnehavare och 82 skötserenägare. Det högsta tillåtna renantalet i Samebyn är enligt länsstyrelsens senaste beslut 3 900. Enligt byordningen från 1946 uppgår det högsta tillåtna renantalet till 4 300. Samebyn är uppdelad i två grupper under det praktiska renskötselarbetet.

Samebyns område framgår av Bilaga 1. Nedan följer en översiktlig beskrivning över hur Samebyns marker används under ett normalår.

Samebyns sommarland är i myrområdena som ligger mellan Kaunisvaara i öster och Kangos i väster. Här utförs kalvmärkningen kring midsommar. När hösten och brunsten infaller rör sig renarna norrut mot torrare och bergigare marker. När vintern kommer samlas renarna ytterligare norrut till lavhedsområdena kring byarna Kitkiöjärvi och Merasjärvi. Här har Samebyn sin huvudanläggning för räkning, skiljning och slakt. Under normala förhållanden delas Samebyn upp i två vinterbetesgrupper. Den ena gruppen flyttar västerut mot Lainio älven och den andra gruppen håller sina renar mot finska gränsen och Muonio älv söderut.

Tidigare år har Samebyns nordligaste del, däribland del av Saivoområdet, också används för vinterbete, men på senare tid har Vittangi sameby brukat området för sitt vinterbete. I detta område har konflikter uppstått om vinterbetet. Efter många års rättsliga processer avgjordes gränsdragningsfrågan av kammarrätten som fastslog att Könkämä, Muonio och Vittangi samebyar gemensamt har rätt att använda Saivoområdet för vinterbete. Område är enligt domen vinterbete för Könkämä och Vittangi, men för Samebyn är det både vinterbetesmarker och året runt marker. Inom området har Samebyn flyttled av riksintresse. Av praktiska skäl

har Samebyn tvingats att upphöra med sin renskötsel i området. Det är helt enkelt inte möjligt att bruka området på sätt som föreskrivs i den ovan refererade domen.

Även Skaitelandet utgjorde tidigare ett vinterbetesområde för Samebyn och det fanns flera anläggningar där för renskötsel. Men efter ett beslut från länsstyrelsebeslut har koncessionens villkorats av att Vittangi sameby ska ha rätt till vinterbete i Skaitelandet. För Samebyn återstår nu endast renbetesrätt i området sommartid. Det finns en flyttled av riksintresse genom området.

På grund av senare års aggressiva skogsbruk, klimatförändringar, gruvor m.m. har renarnas rörelsemönster ändrats och Samebyn är idag helt beroende av alla tillgängliga betesmarker. Här nämns några nya intrång som påverkar eller kommer att påverka Samebyn negativt. Det har etablerats en gruva på Samebyns sommarbetesområde som haft stor inverkan på renars rörelsemönster och försvårat det praktiska renskötselarbetet. Marker har gått förlorade. Det pågår även nya gruvprospekteringar nära Saivomuotka och framtida gruvor är troligtvis att vänta. Det finns även planer för en vindkraftpark på Samebyns vår och sommar marker. De befintliga intrången tillsammans med planerade exploateringar medför ökad belastning på övriga betesområden, däribland de föreslagna konventionsområdena. En expropriation av konventionsområdena skulle därför vara ödesdigert för Samebyn.

4.2 De föreslagna konventionsområdena – konsekvenser för Samebyn

Enligt Områdesprotokollet § 4 och § 10, skall Saivomuotka och Skaitelandet/Anttis upplåtas till renbetesdistrikt inom Troms fylke under tiden den 1 oktober till den 30 april, alltså under vintern. Övrig tid får det inte förekomma renskötsel i områdena. Områdena skall också, enligt Områdesprotokollet, omgärdas av stängsel för att förhindra att svenska renar kommer in där. Konventionsområdena är markerade med röd linje på Bilaga 1.

Saivomuotka konventionsområde var i början reserverat för Helligskogens renbetesdistrikt och Skaitelandet/Anttis konventionsområde för Mauken-, Hjerttind- och Gielas renbetesdistrikt. Vid samverkansmöte i Riksgränsen i juni 2003 meddelade dessa distrikt att de inte var

intresserade av konventionsområden som låg så långt borta från riksgränsen. Därefter har Områdesprotokollet ändrats så att Saivomuotka exproprieras till förmån för renbetesdistrikt i Troms fylke och Skaitelandet/Anttis exproprieras till förmån för renbetesdistrikt i Troms fylke och Skjomens renbetesdistrikt.

Muonio sameby har tagit del av Vittangi samebys yttrande över Ds 2016:27 och delar uppfattningen om hur Vittangi samebyn kommer att påverkas av en konvention samt vilka följd effekter det får för renskötseln i området.

Den direkta effekten för Samebyn är att det, under rådande omständigheter i renskötseln, mycket viktiga åretruntbetet i Skaitelandet och Saivomuotka försvinner. Detta kommer i sig att få omfattande konsekvenser för Samebyn, eftersom tillgängliga marker för renskötseln är högst begränsade. Idag används områdena stora delar av året gemensamt med Vittangi sameby.

När det gäller både Skaitelandet och Saivomuotka blir den indirekta effekten av 2009-års konvention förödande. Vittangi samebys renskötsel kommer allvarligt att rubbas vid en konvention och som den samebyn anför i sitt yttrande är risken överhängande att renarna kommer att komma in i Samebys betesområde. Renbetet räcker inte till för fler renar än som finns inom området idag och sammanblandningarna av renhjordarna kommer att medföra omfattande kostnader och personella resurser som inte Samebyn kan uppbringa. Samebyn kan inte se det på något annat sätt än att renantalet i de berörda samebyarna drastiskt måste minska, vilket får till följd att flera renskötare måste sluta med sin verksamhet.

4.3 Sammanfattning

Konsekvenserna vid en expropriation av Saivomuotka och Skaitelandet beskrivs ovan och som anges finns inte något annat alternativ än en kraftig reduktion av renantalet. Samebyn gör uppskattningen att uppemot hälften av renarna i en av samebyarna måste reduceras. Eftersom renskötseln kräver ett visst antal renar för att vara lönsam och det inte går att ha för få renskötare aktiva (som äger renar) blir konsekvenserna av det nu anförda i praktiken att en av de båda samebyarna Muonio eller Vittangi måste upphöra med sin renskötsel. Ingen av

samebyarna klarar av att halvera sitt renantal. Detta är konsekvenser som inte beaktats inför 2009-års konvention eller i Ds 2016:27, vilket i sig är anmärkningsvärt.

Om sådan reducering måste genomföras uppkommer den delikata frågan vilken sameby som ska tvingas genomföra en reducering och vilka renskötare som ska beröras. Vem ska fatta beslut om detta? Som beskrivits ovan har det förekommit tvister angående rätten till marken i ett av konventionsområdena och i det andra konventionsområdet föreligger olika uppfattningar om rätten till marken, även om samebyarna förhåller sig till de administrativa beslut som fattats. Att utöver de konflikter som varit om markerna fatta beslut om reducering, innebärande att renskötare och en sameby behöver avveckla sin verksamhet, vore förödande.

Som anges nedan anser Samebyn att det finns brister i reglerna om ersättning vid expropriation av markerna. Det har bland annat inte utretts hur ett urfolks rättigheter som utsläcks stadigvarande genom expropriationen ska ersättas, vilket Samebyn anser vara en avsevärd brist.

Samebyn uppfattar sig vara drabbad av 2009-års konvention i tredje hand. Det har aldrig förekommit någon gränsöverskridande renskötsel inom Samebyn. De aktuella konventionsområdena ligger långt från Norska gränsen. Samebyn har således inte heller blivit erbjuden några ersättningsområden. Trots detta exproprieras omfattande områden. Delar av Samebyns åretruntmarker försvinner i praktiken, men den största konsekvensen blir att Vittangi samebys renar kommer in i Muonio sameby och att den totala renskötseln i området blir ohållbar.

Även om inte sedvanerätten, enligt Ds 2016:27 kommer att påverkas, vilket Samebyn i sig inte anser vara tillräckligt utrett, är den tid som 2009-års konvention gäller alldeles för lång för att skogsrenskötseln kommer kunna påbörjas i området igen. Renskötseln är något som går i arv och som barnen lär sig redan som mycket unga. När renskötseln upphör i ett område under en längre tid har också den traditionella kunskapen om markerna försvunnit. Det finns inte heller någon som kan lära de nya renskötarna eftersom de nu aktiva blivit för gamla. Detta är

ytterligare ett argument för att den traditionella skogsrenskötseln i området kommer att föralltid gå förlorad.

Renskötseln som bedrivs i en skogsby skiljer sig från den som bedrivs i fjällsbyarna, vilket innebär att den renskötseln också till stor del står för en annorlunda kultur och traditioner. Den renskötseln som bedrivs i skogsbyarna är ansträngd och omfattande intrång likt 2009-års konvention slår hårt mot den skogssamiska kulturen. Samebyn menar därför att Svenska staten måste ställa sig frågan om ska anses som angeläget att överhuvudtaget ha kvar en gammal skogssamisk renskötsel i Sverige. Om renskötseln i skogsbyarna tvingas kraftigt reducera eller upphöra blir följden att aktuella områden kommer att bli del av fjällsbyarnas vinterbetesområden.

5 SAMERNAS OCH RENSKÖTSELNS SÄRSKILDA SKYDD

5.1 Samernas status som urfolk och nationell etnisk minoritet

I proposition 1976/77:80 – om insatser för samerna slås fast att samerna utgör en etnisk minoritet i Sverige som, i egenskap av ursprunglig befolkning i sitt eget land, intar en särskild ställning både gentemot majoritetsbefolkningen och mot andra minoritetsgrupper. Samernas status som urfolk har även bekräftats av FN vid ett flertal tillfällen. I propositionen uttalas att en avgörande förutsättning för att den samiska kulturen skall kunna bevaras är att rennäringen kan fortleva som en samisk näring och att ett rimligt antal samer i framtiden kan få sin inkomst genom rennäringen. Ett viktigt inslag i urfolksdefinitionen är vidare att samerna fortfarande nyttjar sina traditionella marker samt utövar sina urgamla näringar, kultur och traditioner.

Detta nu anförda innebär att samerna har en speciell ställning och har ett skydd både för renskötseln och för sin kultur. Ett ingrepp i betesområden som är negativt för renskötseln påverkar även den samiska kulturen. Samebyn är av den bestämda uppfattningen att samernas ställning som urfolk ska utgöra utgångspunkten för allt lagstiftningsarbete som berör gruppens rättigheter.

Samernas status som urfolk innebär bland annat en särskild, och mycket stark, rätt till land och vatten samt en rätt till internt självbestämmande. Rätten till självbestämmande anges i artikel 3 i United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples ("**Urfolksdeklarationen**"). Denna rätt utgör grundtanken bakom Urfolksdeklarationen och innebär att samerna ska ges ett reellt inflytande och att de själva ska ha möjlighet att bestämma över sin ekonomiska, kulturella och sociala utveckling. Mot bakgrund av detta är det inte möjligt att expropriera samernas rättigheter under samma förutsättningar som till exempel en markägare.

I artikel 27 i International Covenant on Civil and Political Rights/konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter ("**ICCPR**") stadgas vidare att i de stater där det finns etniska, religiösa eller språkliga minoriteter, skall de som tillhör sådana minoriteter inte förvägras rätten att i gemenskap med andra medlemmar av sin grupp ha sitt eget kulturliv, bekänna sig till och utöva sin religion och använda sitt eget språk. Föregående minoritetsskydd utgör internationell sedvanerätt. Därutöver har artikeln karaktären av jus cogens, vilket gör att artikeln inte kan avtalas bort, utan ska likställas med andra allmänna rättsgrundsatser som alltid är bindande för Sverige i alla sammanhang. För att bedöma huruvida en minoritet skadas är det den sammantagna påverkan som bedömningen ska utgå från. Intrång i samebyns fortsatta renskötsel får därför inte ske på ett sätt som äventyrar förutsättningarna för att fortsatt bedriva en ekonomisk bärkraftig rennäring.

Samebyns möjligheter att bedriva en bärkraftig renskötsel är redan idag begränsad. För Samebyns del står det klart att för det fall Områdesprotokollet skulle genomföras uppkommer mycket stora olägenheter för Samebyn. Som anförts ovan är risken överhängande att Samebyn riskerar att tvingas upphöra med renskötseln. Samebymedlemmarna skulle därigenom förnekas rätten till sitt kulturliv enligt artikel 27, eftersom deras traditionella näringsform inte förblir ekonomiskt hållbar, utan istället tillintetgörs. Föregående skulle därmed stå i strid mot minoritetsskyddet i artikel 27. Denna problematik utreds inte i Ds 2016:27, vilket är anmärkningsvärt.

För att ytterst kunna bedöma att Sverige efterlever artikel 27 krävs att en konsekvensanalys görs i varje enskilt fall, mer om detta nedan.

Samebyn är av uppfattningen att det inte tagits relevant hänsyn till att samerna är ett urfolk i Ds 2016:27. Även i egenskap av nationell etnisk minoritet har samerna ett utökat skydd. Inte heller detta har beaktats tillräckligt i lagstiftningsarbetet. Bristerna i denna del är av mycket allvarlig art enligt Samebyn.

5.2 Renbetesrätten – en grundlagsskyddad nyttjanderätt

Renskötselrätten är en icke tidsbegränsad bruksrätt till fastighet, vilken grundas på urminnes hävd. I likhet med andra bruksrätter till fastighet är renskötselrätten en särskild rätt, grundlagsskyddad på samma sätt som äganderätten. Av 2 kap 15 § 1 st regeringsformen (1974:152) ("RF") framgår att varje medborgares egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation förutom när en sådan inskränkning krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Av artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen framgår vidare att varje fysisk eller juridisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Renskötselrätten omfattas även av egendomsskyddet i Europakonventionen. Både egendomsskyddet i grundlagen och i Europakonventionen medför ett skydd mot permanenta såväl som mot tidsbegränsade inskränkningar.

Sammanfattningsvis måste en inskränkning av renskötselrätten ske enligt vad som anges i lag. Syftet måste vara att uppnå ett allmänt intresse och det får inte finnas en mindre ingripande åtgärd som kan uppnå detta intresse. Åtgärden måste vara proportionerlig och full ersättning måste utgå. Om en inskränkning i renskötselrätten inte uppfyller de här kriterierna är den olaglig eller oproportionerlig och därmed otillåten.

Samebyn är positiv till att utredaren i Ds 2016:27 konstaterar att omfördelningen av marker enligt Områdesprotokollet är en expropriation av Samebyns marker. Utredarens fortsatta resonemang har emellertid brister som medför att lagförslaget både strider mot RF och Europakonventionen. Nedan utvecklar Samebyn dessa brister.

6 BROTT MOT GENERALITETSKRAVET

Att en lag ska vara generell utformad, det vill säga att lagen inte pekar ut specifika rättssubjekt, samt att riksdagen inte ska författa sig med beslut/förvaltningsuppgift i enskilda fall, är grundläggande rättsprinciper inom svensk rätt. Principerna kommer till uttryck genom 12 kap. 3 § RF vari stadgas att rättskipnings- eller förvaltningsuppgift inte får fullgöras av riksdagen i vidare mån än som följer av grundlag eller riksdagsordningen.

Genom antagande av Områdesprotokollet, vari specifika landområden omnämns, exproprieras samernas sedvanemarker. Att det i nuvarande lagförslag intagits en bestämmelse om att Områdesprotokollet ska tillämpas först efter särskilt beslut av regeringen förändrar inte, enligt Samebyns mening, att Konventionslagen strider mot generalitetskravet och att riksdagen därmed fattar beslut i enskilda fall.

Det föreslagna lagtekniska upplägget skulle kunna jämföras med möjligheten till beredskapslagstiftning som följer av 8 kap. 5 § RF. Den bestämmelsen gör det möjligt för riksdagen att anta en lag som träder ikraft först genom beslut från regeringen. Lagen är så att säga vilande till dess att regeringen beslutar annat.

Samebyn menar att förhållandena i det nu aktuella fallet inte på något sätt går att jämföra med de som föreligger vid beredskapslagstiftning. Vidare kan framhållas att det särskilda beslutet från regeringen gör det möjligt att tillämpa Områdesprotokollet, någon ytterligare bedömning av förhållandena i det enskilda fallet görs inte av regeringen. Vid beredskapslagstiftning är det en generell lag som sedermera blir tillämplig och lagen kommer efter ikraftträdandet tillämpas av exempelvis myndigheter i specifika fall. Områdesprotokollet är inte generellt utformad, utan exproprierar mark från specifika rättssubjekt. Någon bedömning i det enskilda fallet har inte gjorts och görs inte heller. Kombinationen av att (i) Områdesprotokollet inte är generellt utformad och (ii) att regeringen inte företar en bedömning i varje enskild expropriation medför de facto att riksdagen genom antagande av Konventionslagen författar sig med beslut/förvaltningsuppgift i enskilda fall. Att regeringen genom sitt särskilda beslut gör Områdesprotokollet tillämbart ändrar alltså inte det faktum att riksdagen kommer gå utöver

sin behörighet. Den allvarliga kritik som tidigare har riktats mot Konventionslagen består därmed

7 FÖRFARANDET VID TILLKOMSTEN AV 2009-ÅRS KONVENTION

Inledningsvis vill Samebyn framhålla sin uppfattning att det inte är tillräckligt, som utredaren anför, med hänvisning till allmänna förvaltningsrättsliga principer, att berörda parter får tillfälle att yttra sig. Med beaktande av vad som anförts ovan om att samerna är ett urfolk sträcker sig skyldigheten att kommunicera med Samebyn betydligt längre.

Renskötselrätten är som angetts ovan en civil rättighet som tillkommer samebyarna, vilket innebär att det endast är samebyarna själva som kan förhandla om deras renskötselrätt. Samebyn har inte uppdragit åt regeringen att företräda Samebyn vid avtalsförhandlingar med Norge. Regeringen har således saknat behörighet att förhandla om upplåtelse av Samebyns renskötselområde.

I den svenska förhandlingsdelegationen har representanter för Svenska Samernas Riksförbund ("SSR"), och Sametinget deltagit. Konventionsförslaget, skrivelser och beslut i ärendet har också kommunicerats med angivna organisationer. Det för Samebyn berörda renskötselområdet tillkommer dock inte någon av dessa organisationer. Samebyn har vare sig kommunicerats, bjudits in att delta, eller på annat sätt tillåtits att medverka i förhandlingarna som utmynnat i 2009-års konvention.

Samebyn har inte heller gett SSR eller Sametinget fullmakt att företräda dem vid förhandlingarna angående expropriation av dess renskötselområden. Detta innebär att Samebyn har varit helt bortskuren från all delaktighet avseende ett beslut som rör byns grundlagsskyddade renskötselrätt.

Samebyn har inte heller getts någon reell möjlighet att yttra sig om expropriationen av betesmarker under framtagningsprocessen av Områdesprotokollet. Beslutet att genom

Områdesprotokollet överföra betesområde från Samebyn till ett norskt renbetesdistrikt har följaktligen inte tagits fram med utgångspunkt i Samebyns önskemål och med beaktande av Samebyns förutsättningar att bedriva en bärkraftig renskötsel.

Trots ihärdiga protester från Samebyn har förslaget till Områdesprotokoll inte ändrats. 2009-års konvention har därefter undertecknats av Sverige och Norge. Expropriationen av betesmarker har därmed överhuvudtaget inte anpassats efter Samebyns behov och inga av de synpunkter som Samebyn har fört fram till den svenska förhandlingsdelegationen har fått gehör.

Med hänsyn till att de aktuella betesområdena redan var bestämda när Samebyn för första gången gavs möjlighet att yttra sig om saken, har förfarandet snarare haft karaktären av ett ensidigt informationsmöte än en process där förhandlingsdelegationen aktivt sökt erhålla ett fullgott underlag för att ta ställning till de viktigaste parternas behov. Det förfarande som föregått framtagandet av Områdesprotokollet är helt oacceptabelt för Samebyn och dess resultat kan inte under några omständigheter läggas till grund för lagstiftning. Detta särskilt med beaktande av det starka skydd som samerna har i egenskap av urfolk.

8 BRISTEN PÅ ETT ALLMÄNT INTRESSE OCH KONSEKVENSANALYS

I Ds 2016:27 sägs det att 2009-års konventions syfte är att renbetet ska utnyttjas på ett sätt som ger ett långsiktigt underlag för en ekologiskt, ekonomiskt och kulturellt bärkraftig renskötsel i både Sverige och Norge. Detta är vad utredaren anser vara det allmänna intresse som krävs för att en expropriation överhuvudtaget ska få äga rum. Samebyn anser inte att det uppgivna syftet utgör ett allmänt intresse.

Inför ratificeringen av 2009-års konvention har det inte skett någon analys av de konsekvenser som kommer att drabba berörda svenska samebyar. Ingen hänsyn har tagits till att det är för samebyarna mycket viktiga områden som exproprieras. Att påstå att en långsiktig hållbar rennäring skulle utgöra ett allmänt intresse utan att bedöma vilka effekter inkorporeringen av

2009-års konvention kommer få för enskilda samebyar är högst anmärkningsvärt menar Samebyn. Utan en fullödig bedömning i varje enskilt fall är det inte möjligt att hävda att syftet med 2009-års konvention kommer uppnås eller att det är sannolikt att syftet kommer uppnås. Samebyn anser att i vart fall följande krav kan ställas på en konsekvensanalys vid så ingripande inskränkningar som 2009-års konvention skulle innebära.

Med hänsyn till att samerna är ett urfolk och att renskötelsen utgör en kulturbärare är det av särskild vikt att konsekvensanalyser görs för varje ingrepp i en Samebys sedvanemarker. Det är inte endast förlusten av en procentuell markyta som ska värderas utan även tillgång till bete och skydd för renarna. Därutöver krävs att en helhetsbedömning görs av hur det "kvarvarande" markområdet kommer/kan nyttjas för renskötelsen samt vilka ökade kostnader och resurser i övrigt detta kommer att innebära. Frågan om hur angränsande samebyar kommer att påverkas måste behandlas. Det krävs vidare att en analys tar hänsyn till Samebys befintliga anläggningar som inte längre kan användas, förändring av andra rättigheter till jakt och fiske, ekonomiska konsekvenser av olika slag, befintliga och planerade exploateringar (exempelvis gruvor och vindkraft) och nyttjande av området för turism etc.

Det är endast den berörda samebyn som kan ange sina förutsättningar att bedriva en långsiktig bärkraftig renskötelse. Dessa förutsättningar är ytterst svårbedömda för utomstående innan samebyn har uttalat sig om saken. Det bedömningsunderlag som ska ligga till grund för en expropriation av betesmarker måste således komma från de berörda samebyarna för att resultatet ska bli tillfredställande. Den svenska förhandlingsdelegationen borde därför ha gjort de berörda samebyarna delaktiga i arbetet med framtagandet av Områdesprotokollet. Så har dock inte skett, vilket har utvecklats ovan.

I Ds 2016:27 hänvisas i sammanhanget till den utredning som genomfördes av Renbeteskommissionen, men den hänvisningen anser Samebyn inte uppfyller kravet på en konsekvensanalys. En brist är att de utredningar som gjordes då är ca 20 år gamla. Mycket har hänt inom samebyarna under de senaste 20 åren, inte minst vad avser olika former av exploateringar. Ett ökat rovdjurstryck samt förändrat klimat har också haft stor påverkan på renskötelsen under denna period.

Bristen på konsekvensanalyser medför att det är omöjligt att undersöka om det finns mindre ingripande åtgärder som bör väljas istället för en expropriation för att uppnå syftet i 2009-års konvention.

9 PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

Även om det skulle anses finnas ett allmänt intresse riktar Samebyn kritik mot den proportionalitetsbedömning som görs i utredningen. Av Ds 2016:27 framgår följande gällande bedömningen av om expropriation av sedvanemarken anses uppfylla kravet på proportionalitet (s. 62):

”Det kan visserligen sägas att ett mera långtgående ingrepp i renskötelsen kan medföra också vissa olägenheter av annat än ekonomiskt slag, såsom skadeverkningar på samekulturen och förändringar i livsförhållandena i vart fall i den enskilda samebyn. De begränsningar i renskötelsen som det här är fråga om kan dock inte väntas få så omfattande och varaktiga konsekvenser i detta hänseende. Som nyss framhölls får konventionens ordning antas medföra betydande fördelar för renskötelsen i stort. Övervägande skäl synes tala för att anse kravet på proportionalitet uppfyllt”.

Samebyn har ovan redogjort för de effekter som Områdesprotokollet skulle medföra för Samebyns renskötsel. Effekterna av Områdesprotokollet skiljer sig självfallet mellan samebyar och renbetesdistrikt. Men att uttala slutsatsen – att de begränsningar i renskötelsen som det här är fråga om kan dock inte väntas få så omfattande och varaktiga konsekvenser i detta hänseende – är högst anmärkningsvärt. Samebyn ställer sig frågande till vad denna slutsats bygger på. Samebyn är av den bestämda uppfattningen att en sådan slutsats överhuvudtaget inte kan dras då konsekvensanalyser/bedömningar i de enskilda fallen inte har föregått ratificeringen av 2009-års konvention. De bristfälliga och nu ålderstigna utredningar som gjordes inför Renbeteskommissionen kan inte heller läggas till grund för ett sådant uttalande. När det gäller de krav som kan ställas på konsekvensanalysen hänvisas till vad som anförts ovan. Den beskrivning av konsekvenserna för Samebyn som lämnas ovan visar också tydligt att intrånget som expropriationen innebär i renskötselrätten inte är proportionerlig.

10 OKLARHETER KRING PÅVERKAN PÅ SEDVANERÄTTEN

Samebyn hyser en allvarlig oro över att 2009-års konvention inte på erforderligt sätt tar hänsyn till befintliga sedvanemarkar och att utredningen inte mer uttömmande redogör för vad som riskerar att hända med sedvanerätten i ett längre perspektiv.

Konventionslagen kommer gälla under 30 år med möjlighet till förlängning i 10 års-perioder. I utredningen påtalas att sedvanerätten för svensk sameby ”*torde vara intakt*” (s. 40) trots att området sedermera kommer nyttjas av norska renbetesdistrikt. På marker där en sameby ännu inte har etablerat en sedvanerätt är rättsläget än mer oklart. Även i dessa fall uttalas att ett norskt renbetesdistrikt ”*bör*” kunna upparbeta sedvanerätt för den svenska samebyn. En fråga man kan ställa sig är vad som händer om till exempel konventionstiden förlängs och renbetesdistriktet sedan hävdar sedvanerätt till samma område som den svenska samebyn. Denna fråga har inte utretts. Det framgår vidare att äldre sedvanerättsdomar inte kommer ges företräde framför 2009- års konvention, däremot kommer nya domar att ges ett sådant företräde. Samebyn anser att det är ett märkligt ställningstagande. Tillämpningen av sedvanerättsdomar blir därmed avhängigt när Konventionslagen antas av regeringen. Samebyn anser att det är ytterst allvarligt att lämna sedvanerättens bestående outredd.

11 ERSÄTTNINGSREGLERNA

I Ds 2016:27 föreslås att reglerna för ersättning till samebyarna vid expropriation av mark ska bygga på allmänna expropriationsprinciper. Det finns ett antal problem som måste lyftas fram, vilka inte belyses i utredningen.

Det är generellt sätt svårt för samebyarna att styrka skadans omfattning och kausalitet mellan skadan och den skadegörande handlingen. När det gäller renbetesrätten är det problematiskt att den inte går att överlåtas eller upplåtas vidare. Det innebär att det är mycket svårt att värdera marken med utgångspunkt i de regler som vanligtvis används vid expropriation. Vidare har inte frågan om hur ersättning ska beräknas när samerna i egenskap av urfolk helt

måste upphöra med sin rensköttsel. Samebyn anser att frågorna om ersättning borde ha utretts mer ingående och att hänsyn skulle tagits till de nu angivna omständigheterna.

12 ALLMÄNNA REFLEKTIONER; DISKRIMINERING M.M.

Vid beslut om ingripande åtgärder är det särskilt viktigt att se de beslutade åtgärderna i ett större perspektiv, att ha kunskap om vilken historia som har föregått den utredning som nu läggs fram. Samerna är Sveriges urfolk och deras språk och kultur är mycket gammal. Arkeologiska lämningar visar att renskötseln bedrevs redan på 1000-talet på marker som idag är Norrland. De svenska samerna bedrev alltså sin näring långt innan riksgränser, konventioner och statliga lagar.

1800- och 1900-talens konventioner mellan Sverige och Norge om gränsöverskridande renbete har alla präglats av ett tankesätt att samerna inte är kapabla att förvalta sina egna betesmarker. Det har dock snart förflutit 40 år sedan 1972-års konvention ingicks. Under denna tid har utvecklingen av och respekten för mänskliga rättigheter ökat. I Sverige har synen på renskötselrätten som rättighetsform sakta förändrats. Högsta domstolen har i Skattefjällsmålet (NJA 1981 s. 1) konstaterat att renskötselrätten är en civil rättighet, att jämföra med äganderätten. Renskötselrätten är därmed att jämställa med annan nyttjanderätt till fast egendom, med den skillnaden att renskötselrätten i likhet med äganderätten gäller på obegränsad tid. Sverige har vidare undertecknat Urfolksdeklarationen och därmed deklarerat sin vilja att tillerkänna samer, i egenskap av urfolk, samma rättsliga möjligheter som andra rättssubjekt, utan att begränsa deras kultur och traditionella näringsform.

Utifrån ovanstående utveckling är det, både på ett juridiskt- och jämställdhetsplan, helt oacceptabelt för en modern stat som Sverige att med främmande stat ingå en konvention som påverkar svenska rättssubjekts rättigheter negativt, utan att hantera inskränkningen i enlighet med nationella lagar och internationella förpliktelser.

Man kan i detta sammanhang fråga sig om en motsvarande konvention hade kunnat ingås avseende svenska jordbrukares åkermark. Samebyn är av uppfattningen att så aldrig hade

kunnat ske. Nästföljande fråga blir då varför det särskiljs mellan olika svenska rättssubjekt. En inskränkning av nyttjanderätt till fast egendom måste följa de krav som återfinns i RF och Europakonventionen, oavsett vilken etnisk identitet rättighetsinnehavarna har.

Samebyn kan inte se det på något annat sätt än att regeringen genom 2009-års konvention har gett vika för den norska statens krav på renbete och exproprierat stora delar av svenska samebyars renbetesmarker. De berörda samebyarna får själva försöka lösa bristen på renbete. Ett sådant förfaringssätt är högst diskriminerande och riskerar ytterst att långsamt förstöra samernas kulturbärande näring.

Göteborg den 6 februari 2016



Camilla Wikland
Advokat



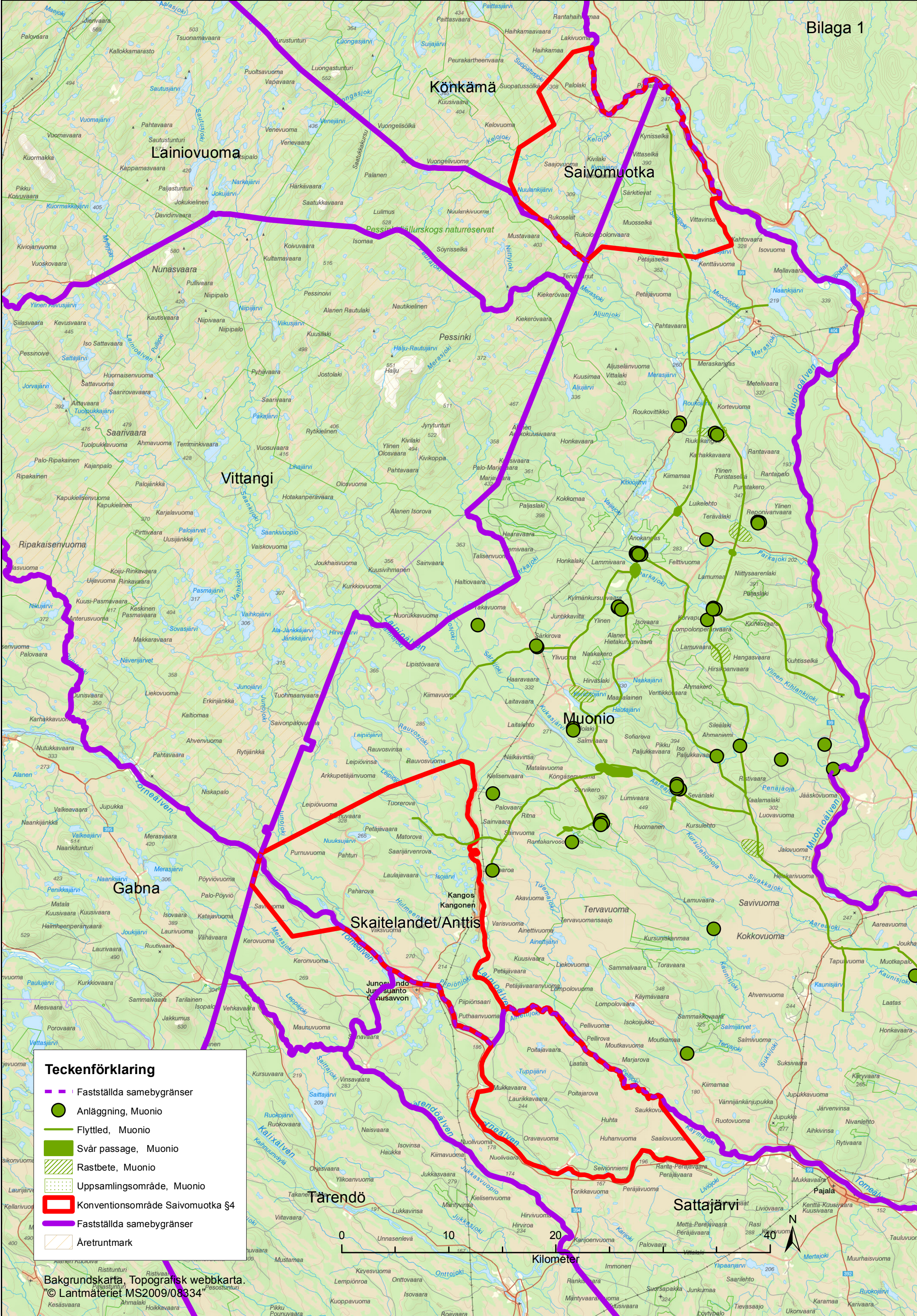
Mimmi Norling
Jurist



Emma J Sjöman
Jurist

Bilaga

Bilaga 1 – Karta över Samebyns område



Teckenförklaring

- Fastställda samebygränser
- Anläggning, Muonio
- Flyttled, Muonio
- Svär passage, Muonio
- Rastbete, Muonio
- Uppsamlingsområde, Muonio
- Konventionsområde Saivomuotka §4
- Fastställda samebygränser
- Åretruntmark

Bakgrundskarta, Topografisk webbkarta.
© Lantmäteriet MS2009/08334

0 10 20 40
Kilometer



FULLMAKT

för var och en av advokaterna Camilla Wiklund och Karl Larsson och biträdande juristerna Mimmi Nordling och Emma J Sjöman hos Front Advokater AB eller den som någon av dem i sitt ställe förordnar

att vid Näringsdepartementet och andra myndigheter föra Muonio samebys talan;

att uppbära, mottaga och kvittera alla Muonio samebys i saken tillkommande handlingar; samt

att i alla övriga avseenden företräda Muonio samebys intressen,

avseende remissvar över Ds 2016:27 – Frågor kring 2009 års renskötselkonvention

Kangas 16/1-17

Ort och datum

För Muonio sameby

Hans Holma

Hans Holma, firmatecknare

Bilaga: Registreringsbevis från Sametinget

Anmälan inkom: 2016-06-16

Dnr: 6.4.2-2014-86



Datum för bevisets utfärdande: 2016-06-16

Sámediggi
Sámedigge
Saemiedigkie
Sametinget

REGISTRERINGSBEVIS

Samebys styrelse

Samebyns namn:	Muonio
Organisationsnummer:	897600-2306
Postadress:	c/o Hans Holma Box 20 980 63 KANGOS
Telefon:	070-653 78 82, e-post muonio.sameby@biegga.com
Ordförande:	Hans Holma
Vice ordförande:	Fredrik Kostenniemi, sekreterare
Ledamot:	Örjan Nilsson-Suikku
Ledamot:	Erik Gunillasson Sevä
Ledamot:	Ronny Nyström
Ledamot:	Lars Anders Sevä, suppleant
Ledamot:	Katarina Sevä, suppleant
Kassör:	Tomas Sevä utanför styrelsen
Firmatecknare 1:	Hans Holma, var för sig
Firmatecknare 2:	Tomas Sevä, var för sig

Att uppgifterna stämmer med inkommen anmälan intygas

Kristina Hotti, administrativ handläggare

Adress
Sámediggi
Box 90
981 22 KIRUNA

Telefon
0980-780 30
Fax
0980-780 31

Org.nr.
20 21 00-4573
Webbplats
www.sametinget.se