2017-01-21

Dnr 5.2.1–2016-1183

Till: Näringsdepartementet
Enheten för fiske, jakt och rennäring

Sámediggi
Sámedigge
Saemiedigkie
Sametinget

Sametingets remissvar avseende departementspromemoria "Frågor kring 2009 års renskötselkonvention" (Ds 2016:27)
N2016/05385/FJR

Sametingets inställning

Sametinget – i egenskap av samiskt folkvalt parlament och företrädare för det samiska folket – motsätter sig att konventionen, såsom den presenteras i promemorian, antas av riksdagen och avstyrker att den införs genom lagstiftning på det sätt som promemorian föreslår.

Sammanfattning

Syftet med att anta en renskötselkonvention är att främja och utveckla det svensk/norska samarbetet avseende samisk gränsöverskridande renskötsel. Antagandet av en renskötselkonventionen berör huvudsakligen (om inte uteslutande) samerna och det är samerna själva som besitter den kunskap och de erfarenheter som är behövliga för att genomföra detta på ett sådant sätt att en ekologiskt, ekonomiskt, och kulturellt bärkraftig renskötsel garanteras i både Sverige och Norge. Enligt principen om urfolks rätt till självbestämmande som stadgas i bl.a. FN:s deklaration om urfolkens rättigheter har samerna rätt att själva bestämma i frågor som rör deras angelägenheter. I enlighet därmed har en samisk arbetsgrupp – med folkvalda representanter och talespersoner från rennäringen från både norsk och svensk sida – tagit fram ett enhälligt förslag som reflekterar samernas uppfattning om hur innehållet i en renskötselkonvention ska formuleras. Sametinget ställer sig bakom detta förslag och anser att en reskötselkonvention bör ges det innehåll som arbetsgruppen föreslagit. Sametinget anser att konventionen bör omförhandlas utifrån den samiska arbetsgruppens förslag.

Vidare anser Sametinget att rättsutredningar omfattande frågor om sedvanerättens utbredning, rovdjursersättning och exploateringar (inskränkningar av renskötselrätten) bör vidtas som en del av omförhandlingsprocessen.

Sametinget menar att det inte är tillräckligt att arbetsgruppens förslag införs genom ändringar i en konventionslag. En konventionslag ska syfta till att införa konventionen i svensk rätt (transformering), inte till att "läka brister" i konventionen. Vidare är en konventionslag inte tillämplig i förhållande till Norge varför ändringar, för att de ska vara bindande för båda stater, måste göras i konventionstexten.

Sametinget vill framhålla nödvändigheten av samisk konsensus och samtycke till konventionens innehåll, särskilt i förhållande till områdesprotokollet. Detta för att säkerställa konventionens legitimitet och för att uppfylla folkrättens principer om samiskt

självbestämmande. Vidare att samernas juridiska särställning i fråga om rätten till sina traditionella marker erkänns i den fortsatta processen.
I det följande behandlas Sametingets synpunkter på promemorian. Mot bakgrund av Sametingets inställning att konventionen bör omförhandlas utifrån samiska arbetsgruppens förslag behandlar yttrandet huvudsakligen avsnitt 3, 4, 8 och 9 i promemorian. Eftersom Sametinget ställer sig bakom samiska arbetsgruppens förslag lämnas inga särskilda synpunkter på avsnitt 5, 6 och 7.

Konventionens förenlighet med samernas självbestämmanderätt

Konventionens förenlighet med folkrättens instrument och grundsatser har under processens gång varit föremål för diskussion och kritik. I promemorian har förenligheten huvudsakligen bedömts i fråga om områdesprotokollet, dvs. huruvida samebyarna samtyckt till omfördelningen av betesmarker och om det är förenligt med folkrätten att Sverige och Norge träffar överenskommelse som ingriper i deras rättigheter om samtycke inte lämnats (s. 33). Promemorian argumenterar att lösningen är förenlig ur folkrättslig synpunkt under förutsättning att ersättning utgår enligt expropriationsregler. Sametinget anser, utifrån nedanstående resonemang, att denna slutsats är förenklad och att det är möjligt att en annan slutsats skulle dras vid utförligare utredning av frågan.

Att utreda frågan om konventionens förenlighet med samiskt självbestämmande enligt folkrätten är en omfattande och komplex fråga som kräver djupa kunskaper inom flera rättsområden – särskilt i bedömningen av innehållet i rätten till självbestämmande, hur den uppfyllts i konventionens innehåll och förfarande samt av hur egendomsrätten med expropriationsinstitutet förhåller sig till urfolkens särskilda skydd och ställning enligt folkrättens instrument och grundsatser. Sametinget anser att det för detta avsnitt hade varit värdefullt om utredaren utöver omfattande kunskaper i fastighets- och egendomsrätt även besatt motsvarande kunskaper inom urfolksrätt, alternativt att en ytterligare utredare med denna specialkompetens fått medverka i uppdraget. Sametinget anser att denna kompetens bör sökas vid fortsatt behandling av renskötselkonventionen.

I promemorian argumenteras därtill att enighet inte rått mellan svenska och norska samer vad gäller betesrätten vid den gränsöverskridande renskötseln. Och att om samtycke skulle ha krävts från varje sameby respektive renbetesdistrikt skulle en renskötselkonvention inte kunnat åstadkommas inom en överskådlig framtid (s. 36). Sametinget anser att dessa påståenden varken är korrekta i sak eller har juridisk bäring för ett åsidosättande av principerna om samiskt självbestämmande. Särskilt anmärkningsvärd är den uppfattning, som återfinns på s. 14: *Eftersom inte enighet förelegat mellan norska och svenska samer om fördelningen av renbetesmarker har det varit nödvändigt att regeringarna gemensamt beslutat i denna fråga för att det alls skulle bli någon reglering av den gränsöverskridande renskötseln*. Denna formulering, som ger uttryck för ett förlegat synsätt om samernas oförmögenhet att handha sina egna frågor, hör inte hemma i motiveringen till ett lagförslag på 2000-talet.

***Urfolksdeklarationen och dess tillämpning i svensk rätt*[1]**

Huruvida konventionen är förenlig med samernas självbestämmanderätt kan bedömas utifrån flera perspektiv och folkrättsliga instrument, där FN:s deklaration om urfolkens rättigheter är det mest relevanta och utförliga. Promemorian citerar centrala bestämmelser, artikel 3, 4[2], 10 och 28 i deklarationen som kan tillämpas bl.a. för att bedöma huruvida processen och förfarandet med att anta konventionen tillgodosett samernas självbestämmanderätt och hur denna rätt beaktats i fråga om konventionens innehåll i allmänhet och områdesprotokollet i synnerhet. Promemorian anger att deklarationen inte är juridiskt bindande men att den i vissa delar kan anses ge uttryck för en allt vanligare politiskt och folkrättslig syn på urfolksfrågor (s. 33).

Sametinget instämmer att deklarationen inte är direkt bindande i svensk rätt. Den representerar emellertid den dynamiska utvecklingen av internationella juridiska normer och reflekterar staternas åtagande att hålla sig till vissa principer.[3] Deklarationen innehåller inte en ny uppsättning rättigheter utan syftar till att utveckla redan existerande.[4] På så sätt reflekterar flera av artiklarna[5] i deklarationen existerande internationell sedvanerätt.[6] Att deklarationen kan anses utgöra sedvanerättslig norm bekräftas även av att vissa av dess bestämmelser ligger innehållsmässigt nära tolkningen av andra konventioner till vilka Sverige anslutit sig till.[7] Den internationella sedvanerätten är bindande för alla stater oavsett om de undertecknat ett avtal som innehåller regeln i fråga eller inte och etableras genom statspraxis och *opinio juris* genom staters uniforma agerande. Generellt blir stater bundna av sedvanerättsliga regler om de inte klart och tydligt protesterar mot detta.[8]

Mot bakgrund av ovanstående anser Sametinget att Sverige ska följa urfolksdeklarationen, särskilt med hänsyn till Sveriges senaste internationella agerande där stöd för deklarationens innehåll återigen uttryckts [9], liksom Sveriges delaktighet i arbetet med Nordisk Samekonvention.[10] I vart fall ska Sverige tolka nationell rätt i ljuset av deklarationen enligt principen om fördragskonform tolkning.

---

[1] och andra folkrättsliga instrument

[22] På s. 32 citeras felaktigt artikel 4 som artikel 3 "I artikel 3 talas om rätt till självbestämmande för urfolken bl.a..."

[3] Se t.ex. United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues, Frequently Asked Questions on the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/declaration.html.

[4] Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the Human Rights and Fundamental Freedoms of Indigenous Peoples, S. James Anaya, UN Doc. A/ HRC/9/9, (11 Augusti 2008), para 40

[5] Däribland artiklarna om självbestämmanderätt som även behandlas i FN:s andra konventioner såsom artikel 1 ICCPR.

[6] Se Rights of Indigenous Peoples Committee of the International Law Association, Interim Report for the Hague Conference, (2010).

[7] Se t.ex. artikel 27 ICCPR som enligt Människorättskommittén utgör sedvanerättslig norm, se även S. James Anaya,"Indigenous Peoples in International Law" (1996), s. 100.

[8] Se t.ex. Anglo-Norwegian Fisheries case , 1951, ICJ Rep. 116, samt Shaw, Malcolm N., International Law, 5:e uppl., (2003), Cambridge University Press: Cambridge, s. 80

[9] Outcome document of the high-level plenary meeting of the General Assembly known as the World Conference on Indigenous Peoples UN Doc. A/69/L.1 (15 september 2014).

[10] Resonemanget kan även tillämpas på Sveriges bundenhet av ILO konventionen nr 169.

Artikel 3 och 4 – självbestämmande över utveckling och i egna frågor
Den rätt till självbestämmande som etableras i artikel 3 tar sikte på urfolkens rätt att bestämma över sin egen ekonomiska, kulturella och sociala utveckling medan artikel 4 konkretiserar denna rättighet genom att konstatera att urfolk har *rätt to autonomy and self-government in matters relating to their internal and local affairs.* Principen brukar förstås som en materiell rätt att utöva avgörande inflytande över *resultatet* av en beslutsprocess vilken berör urfolken.[11]

Renskötselkonventionen är en fråga som huvudsakligen (om inte uteslutande) berör samerna. Samerna ska därför ha avgörande inflytande över konventionens innehåll och antagande. Mot den konvention som undertecknats år 2009 har en samisk arbetsgrupp – med folkvalda representanter och talespersoner från rennäringen från både norsk och svensk sida – tagit fram ett enhälligt förslag som reflekterar samernas uppfattning om hur innehållet i en renskötselkonvention ska formuleras.

För att principen om urfolks rätt till självbestämmande, såsom den kommer till uttryck i deklarationen, ska uppfyllas ska renskötselkonventionen ges det innehåll som den samiska arbetsgruppens förslagit. En konvention vars innehåll, inte överensstämmer med samernas uppfattning är inte förenlig med samernas självbestämmanderätt.

Artikel 10 och 28 - Självbestämmande i fråga om landrättigheter
Rätten till självbestämmande i förhållande till landrättigheter genom kravet på samtycke (free, prior informed consent) och kompensation uttrycks tydligt i artiklarna 10 och 28 och kan tillämpas på frågan huruvida områdesprotokollen är förenliga med samernas rätt till självbestämmande.

Artikel 10 anger att *indigenous peoples shall not be forcibly removed from their lands or territories* och stadgar att *no relocation shall take place without the free, prior and informed consent of the indigenous peoples concerned and after agreement on just and fair compensation and, where possible, with the option of return.* Artikel 10 föreskriver alltså att samtycke krävs för att en åtgärd som innebär att samerna flyttas från sina landområden över huvud taget ska få vidtas. (Därtill att kompensation ska utgå.)

Vad samtycket innebär och vem som ska lämna det kan förstås enligt följande:
Free, should imply that there is no coercion, intimidation or manipulation, including monetary inducements and "divide and conquer" tactics. Indigenous peoples must be able to say "no," and not be threatened with or suffer retaliation if they do so. Prior should imply consent being sought sufficiently in advance of any authorization or commencement of activities and respective requirements of indigenous consultation/consensus processes. Informed should imply that information

[11] Förenklat brukar principen formuleras som att urfolken har rätt till effektivt inflytande i frågor som berör dem och rätt att autonomt besluta i frågor som enbart berör dem. Promemorian hänvisar till att allmänna förvaltningsrättsliga principer endast kräver att berörda parter får tillfälle att yttra sig, något som alltså inte är tillräckligt för att reellt inflytande enligt principen om självbestämmande ska anses uppfylld. Att samerna getts möjlighet att komma med synpunkter på konventionen genom t.ex. dialogmöten och remissvar är inte tillräckligt utan synpunkterna måste också få genomslag i konventionens slutliga form.

is provided that covers a range of aspects, [including, inter alia]… the nature, size, pace, reversibility and scope of any proposed project or activity; the reason/s or purpose of the project and its duration; locality or areas affected; a preliminary assessment of the likely economic, social, cultural and environmental impact, including potential risks; personnel likely to be involved in the execution of the project; and procedures the project may entail.

Consent involves the clear and compelling demonstration by the Indigenous peoples concerned of their agreement to the proposal under consideration. The mechanism used to reach agreement must itself be agreed to by the Indigenous peoples concerned, and must be consistent with their decision making structures and criteria (for example, traditional consensus procedures). Agreements must be reached with the full and effective participation of the leaders, representatives, or decision-making institutions authorized by the Indigenous peoples themselves.[12]

I artikel 28 anges att urfolken *have the right to redress, by means that can include restitution or, when this is not possible, just, fair and equitable compensation, for the lands, territories and resources which they have traditionally owned or otherwise occupied or used, and which have been confiscated, taken, occupied, used or damaged without their free, prior and informed consent.*

Utredaren tolkar artikel 28 som att den *förutsätter att expropriation kan ske av urfolkens mark mot ersättning i pengar.* Sametinget menar att bestämmelsens syfte inte är att reglera staternas möjlighet att expropriera urfolkens marker, utan att reglera de situationer där urfolk i strid mot artikel 10 fått sina marker *confiscated, taken, occupied, used or damaged*. Artikel 10 och 28 ska alltså läsas tillsammans där den förstnämnda uppställer ett förbud mot relocation utan fritt, på förhand informerat samtycke och den sistnämnda säkerställer att behörig kompensation utgår om så ändå (olovligen) skett.

Utifrån ovanstående resonemang konstaterar Sametinget att samebyarnas samtycke till områdesprotokollet krävs för att det ska anses förenlig med samernas självbestämmanderätt såsom det kommer till uttryck i artikel 10.

Urfolkens särställning

Promemorian anger att *en sameby får lika väl som andra juridiska personer räkna med att bli utsatt för expropriation och liknande ingrepp i den utsträckning grundlagen och folkrätten tillåter. Ett längre gående egendomsskydd är inte känt i svensk rätt.* Sametinget instämmer inte i detta likställande av samer och andra juridiska personer. Hela grundtanken bakom att anta särskilda instrument till skydd för urfolkens rättigheter runt om i världen är just att de intar en särställning mot bakgrund av det särskilda förhållande de har till sina land- och vattenområden samt det förtryck de historiskt utsatts för. Det är därför felaktigt att hävda att samebyarnas betesmarker kan exproprieras under samma förutsättningar som exempelvis en enskild markägare/privat företag.[13] Egendomsskyddet i svensk rätt är, som utredaren

[12] Report of the International Workshop on Methodologies regarding Free, Prior and Informed Consent and Indigenous Peoples, New York, 17–19 January 2005 (E/C.19/2005/3) and A. Carmen, "The Right to Free, Prior, and Informed Consent: A Framework for Harmonious Relations and New Processes for Redress" in Realizing the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: Triumph, Hope and Action, J. Hartley, P. Joffe, och J. Preston, (2010) 120, 124-145

[13] Därmed inte sagt att de inte kan exproprieras.

anger, inte anpassade till detta utökade skydd samerna åtnjuter. Den svenska rätten ska dock tolkas och tillämpas i enlighet med de principer som fastslås i urfolksdeklarationen, vilket även omfattar egendomsrätten.

Inverkan på samernas rättigheter

Sametinget instämmer huvudsakligen i promemorians slutsatser avseende avsnitt 4 med följande reservationer.

Renskötselns värde

Såsom Sametinget uppfattar promemorian är en av utgångspunkterna (oaktat principer om expropriation och samiskt självbestämmande) att förlust av renskötsel kan kompenseras med ekonomiska medel. I den del man pratar om renskötsel som näringsutövning är det möjligt att i ekonomiska termer mäta förlust av inkomst som skulle kunna kompenseras/ersättas i pengar. Renskötseln är så mycket mer än bara en näring. Renskötseln är en kultur- och traditionsbärare genom vilken kunskap, historia, sedvänjor och sociala samband förs vidare från en generation till nästa. Förlusten av dessa värden går inte att ersätta ekonomiskt. Sametinget menar inte att det nödvändigtvis är så att dessa värden går förlorade med ett genomförande av det förslag som presenterats i promemorian. Men Sametinget finner det oroväckande att resonemang om renskötselns betydelse för det samiska folket och dess kultur inte lämnas större utrymme i utredningen och i synnerhet att det framstår som en självklarhet att förlust av renskötseln i vissa områden kan ersättas ekonomiskt. Detta visar på en fortsatt oförståelse för renskötselns betydelse och funktion för det samiska folket.

Jakt och fiske

Enligt promemorians förslag innebär konventionen att även jakt- och fiskerättigheter till ett område som omfattas av gränsöverskridande renskötsel tillfälligt inte kan utnyttjas av samebyns medlemmar under den tid konventionen gäller om inte avtal träffas med renbetesdistriktet (se avsnitt 4.8). Det är ostridigt att rätten till jakt- och fiske är en del av renskötselrätten enligt rennäringslagen. Enligt artikel 3 i samiska arbetsgruppens förslag ska den gränsöverskridande renskötseln bedrivas i enlighet med de rättigheter och skyldigheter som följer av nationell rätt i det land där renskötseln bedrivs. Detta innebär att medlemmar ur rensbetesdistrikt har rätt att jaga och fiska på så sätt som rennäringslagen föreskriver. Från samiskt håll har det dock inte avsikten med denna reglering varit att för den skull inskränka samebymedlemmarnas jakt- och fiskerätt. I stället ska konventionen förstås så att samebyar inte ska avstå jakt- och fiskerätten (för enskilt bruk) inom de områden under de perioder som området nyttjas av renbetesdistrikt enligt områdesprotokollet.

Den samiska arbetsgruppens förslag

Enligt Sametingets uppfattning ska konventionen bygga på följande principer, något som samiska arbetsgruppens förslag, men inte 2009 års konvention säkerställer

- Likställande av svenska och norska samer i respektive lands lagstiftning
- Samernas status som urfolk och de rättigheter som därmed tillkommer dem enligt folkrätten
- Sedvanerätten som grund för renskötselrätten och att denna inte påverkas av konventionen

- Samisk konsensus och samtycke till konventionens innehåll
- Överenskommelser mellan samer (samarbetsavtal) före områdesprotokoll

Den samiska arbetsgruppens förslag har fångat upp den allmänna kritiken mot konventionen och konventionslagen och det borde ligga i regeringens intresse att behandla denna kritik. Vissa av arbetsgruppens förslag har anammats och tagits in i förslaget till konventionslag, men inte i konventionen. Sametinget ställer sig frågande till varför staterna inväntat den samiska arbetsgruppens förslag om inte avsikten varit att låta deras förslag få genomslag i den tilltänkta konventionstexten.

Promemorian argumenterar för att arbetsgruppens förslag i vissa avseenden hör hemma i allmän samelagstiftning, och kan komma att omfattas av nordisk samekonvention (se s. 89 f.) och därför inte behövs i konventionen. Sametinget anser att även om skyddsregler om t.ex. samernas status som urfolk hör hemma i allmän samelagstiftning, utgör detta inte utgör hinder från att ta med bestämmelserna i specialreglering som konventionen. Snarare är det betydelsefullt och konsekvent om flera instrument som behandlar samiska rättsfrågor och rättigheter utgår från samma principer där samernas ställning som urfolk erinras. Att anse att sådana regler skulle leda till motsatsslut är långsökt eftersom lagstiftning som huvudregel inte tillämpas på det sättet.

Artikel 2 och 3
Promemorian anser att arbetsgruppens förslag avseende artikel 2 och 3 inte är nödvändiga för att tillgodose samernas intressen detta eftersom de utgör upprepningar eller förtydligande av konventionens regler och i vissa avseenden riskerar att missförstås. Vidare att sådana förtydligande i vart fall inte bör fördröja konventionens ikraftträdande (s. 83 och 88 f). Sametinget anser självfallet att konventionens innehåll och formuleringar ska vara tydliga och inte kunna föranleda missförstånd eller svårigheter i tolkning och tillämpning. Sametinget instämmer dock i samiska arbetsgruppens förslag om att vissa förtydliganden bör göras för att verkligen säkerställa respekten för folkrätten och sedvanerätten upprätthålls i konventionen. På så sätt synliggörs folkrättens betydelse för tillämpningen av konventionen och inhemsk rätt.

Artikel 6
När det gäller artikel 6 har arbetsgruppens förslag om samarbetsavtal som huvudregel avfärdats såsom innebärande klara olägenheter och dröjsmål (s. 87 ff.). Promemorian anger att den föreslagna *konventionens reglering ger lika goda möjligheter för parter som är missnöjda med områdesprotokollet att snarast träffa avtal om en mera rationell eller rimlig ordning för nyttjandet.* Promemorian tar i denna förenklade analys inte i beaktande att förhandlingsmöjligheterna för en part (sameby/renbetesdistrikt) avgörs av den andra parten vid frivilliga förhandlingar. Den samiska arbetsgruppens förslag till en förhandlings-/förlikningsprocess ger däremot en part reella möjligheter att förhandla om lämpligare lösningar än det områdesprotokollet anger för den gränsöverskridande renskötseln.. Sametingets ståndpunkt är att förhandlingar ska genomföras om någon part eller berörd begär det.

Utifrån hur det samiska självbestämmandet är reglerat i folkrätten ska staterna tillåta samerna att besluta i egna angelägenheter. Vidare är tanken bakom konventionen att samerna själva ska komma överens om nyttjandet av betesmarkerna. Därmed ska samarbetsavtalen vara utgångspunkt och gälla före områdesprotokollet, i stället för det omvända. Att utredaren uppfattar en sådan lösning olämplig är mindre relevant när samerna, som är de som berörs av den praktiska tillämpningen av konventionen, är av motsatt uppfattning (se även resonemang ovan om tid i förhållande till innehåll). Detta särskilt som en konsekvensutredning saknas om hur de enskilda samebyarnas påverkas av de förslag om expropriation enligt områdesprotokollet som framgår i promemorian.

Sametinget ställer sig positiv till att arbetsgruppens förslag till artikel 6 avseende expropriation och ersättning har tagits in i förslaget till konventionslag (avsnitt 6.1). Som nämnts tidigare bör den skrivas in direkt i konventionstexten för att säkerställa att den blir bindande för båda stater.

Artikel 8
När det gäller artikel 8 i arbetsgruppens förslag framförs att det helt strider mot expropriationsrättsliga principer att ett avtal som den skadelidande frivilligt ingått skulle innebära att ersättning utgår (s. 88). Här invänder Sametinget att om konventionen med områdesprotokollet antas utan samebyarnas samtycke, det kan ifrågasättas i vilken utsträckning frivillighet förekommer. Hela renskötselområdet i Sverige är avsatt för samebyar. En konvention om gränsöverskridande renskötsel innebär i grunden en tvingande regel om att vissa samebyar måste begränsa delar av sitt betesområde. Utgångsläget för samebyarna med en konvention är att de tvingas ge upp nyttjandet av sina betesmarker under vissa perioder; något som de antingen kan göra genom att ingå samarbetsavtal eller låta områdesprotokollet råda. På så sätt är inte ingåendet av samarbetsavtal att betrakta som en frivillig handling utan ett val mellan två (ofördelaktiga) alternativ som samerna själva inte dikterat.

Därtill kan tilläggas att ur formuleringen till artikel 10 urfolksdeklarationen kan utläsas att kompensation ska utgå även i de fall där samtycke föreligger. Detta eftersom ett fråntagande av samernas marker inte får ske utan samtycke *och* överenskommelse om kompensation.

Författningskommentarer

En lag om tillämpning av en svensk-norsk renskötselkonvention bör inte stiftas förrän konventionen garanterar berörda parter de grundläggande rättigheter och en grundläggande rättssäkerhet som redovisas i promemorian och i den samiska arbetsgruppens förslag.

Sametinget kommenterar ändå i detta skede vissa frågor som bör beaktas när ett sådant lagförslag föreläggs riksdagen.

Beslut om konventionsområden

I promemorian påpekas att riksdagen genom införande av en renskötselkonvention inte får besluta i förvaltningsärenden, bl.a. om konventionsområden i Sverige. I både 2009-års konvention och i den samiska arbetsgruppens förslag ges renbetesnämnden möjligheten att göra revideringar av de i områdesprotokollet upptagna konventionsområdena. Det bör i samband med de nödvändiga omförhandlingarna övervägas att ge renbetesnämnden fullmakt att fatta beslut om alla konventionsområden oavsett om de fastställs i enlighet med områdesprotokollet eller revideras efter förhandlingar med berörda parter.

Samebymedlemmars rätt inom konventionsområdena och koncessionsrenskötsel för renbetesdistrikt

Sametinget har påpekat ovan att konventionen ska förstås så att samebyar inte ska avstå jakt- och fiskerätten (för enskilt bruk) inom de områden under de perioder som området nyttjas av renbetesdistrikt enligt områdesprotokollet.

Promemorians avsnitt 4.5 föreslår också en helt ny regel om att renbetesdistrikt bör kunna få söka koncession för helårsrenskötsel inom den del av konventionsområdet där koncessionsrenskötsel nu bedrivs. Samtidigt noterar promemorian att *"koncessionsrenskötsel kan förekomma även inom områden där andra samebyar har vinterbetesmarker. Här gäller alltså en dubbel betesrätt, varvid dock länsstyrelsen har möjlighet att genom villkor i koncessionen bestämma att koncessionshavaren inte får använda området vintertid".* Sametinget avstyrker promemorians förslag till möjlig helårsrenskötsel inom koncessionsområde för renbetesdistrikt. Eventuell vinterbeteskonflikt bör lösas enligt rennäringslagens 3 § 2 punkt på samma sätt som mellan samebyar så att koncessionsrenskötelns vinterbete begränsas.

Omförhandling

Med hänsyn till kritiken mot tidigare förslag (Ds 2010:22) och den tid som passerat sedan 2009 års konvention undertecknades av Sveriges och Norges jordbruksministrar är det relevant att ställa frågan om konventionen bör antas med sitt nuvarande innehåll utan omförhandling och ytterligare utredningar. I promemorian anges att *framställningen framför allt tagit sikte på möjligheten att utan dröjsmål för omförhandlingar snarast genomföra konventionens ordning.* (s. 92). Sametinget uppfattar inte denna arbetsmetod – där utredaren utgår från att omförhandling inte ska genomföras och härför samlar argument till stöd för denna slutsats, i stället för att väga argument för och emot en omförhandling och dra en slutsats utifrån dessa – särskilt objektiv. Sametinget instämmer inte heller i de argument som framförs mot en omförhandling utan anser att konventionen bör omförhandlas.

Omförhandling för att anta en konvention enligt samiska arbetsgruppens förslag

Syftet med att anta en renskötselkonvention är att främja och utveckla det svensk/norska samarbetet avseende samisk gränsöverskridande renskötsel. Sametinget anser att det är

samerna själva som besitter den kunskap och de erfarenheter som är behövliga för att genomföra detta på ett sådant sätt att en ekologiskt, ekonomiskt, och kulturellt bärkraftig renskötsel garanteras i både Sverige och Norge. I enlighet därmed har den samiska arbetsgruppen – med folkvalda representanter och talespersoner från rennäringen från både norsk och svensk sida – tagit fram ett enhälligt förslag som reflekterar samernas uppfattning om hur innehållet i en renskötselkonvention ska formuleras. Sametinget har tidigare ställt sig bakom det förslag som lämnats av den samiska arbetsgruppen år 2014.

Enligt vad som angetts ovan om samernas rätt till självbestämmande bör konventionen ges det innehåll som arbetsgruppen föreslagit. Promemorian föreslår trots detta att konventionen inte ska omförhandlas i enlighet med arbetsgruppens förslag utan att den ska antas i den lydelse den undertecknats år 2009. Den samiska arbetsgruppens förslag har inte varit föremål för mellanstatliga förhandlingar vilket behövs för att en konvention med detta innehåll ska kunna antas. Sametinget anser att en omförhandling av konventionen bör genomföras för att kunna anta en konvention med det innehåll den samiska arbetsgruppen föreslagit.

Innehåll viktigare än tidsaspekten

Som skäl mot en omförhandling anger promemorian att det är *viktigt att den gränsöverskridande renskötseln snarast regleras på ett mera ingående sätt* och att ändringar i konventionen skulle förutsätta en *tidsödande omförhandling* (s. 13). Sametinget instämmer att det är angeläget att en konvention kommer på plats så snabbt som möjligt och att ett återupptagande av förhandlingarna skulle innebära ytterligare väntan på en enhetlig reglering av den gränsöverskridande renskötseln. Sametinget anser dock att innehållet i konventionen är viktigare än tidsaspekten; hellre en väl genomarbetad konvention med stöd från samiskt håll om flera år än en konvention som inte motsvarar den samiska inställningen inom kort. Tid är alltså inte ett argument att sätta framför innehåll och konsensus. Därtill kan erinras att samerna nu levt i konventionslöst tillstånd i elva år och anpassat sig härtill och att några år till inte skulle innebära stora men för de berörda.

Konventionslag gäller inte förhållanden på norsk mark

Ett starkt skäl för en omförhandling är de negativa konsekvenser konventionen, genom framför allt områdesprotokollet, kan komma att få för vissa samebyar och för samisk kultur och rennäring i ett längre perspektiv (se s. 92 f). Promemorian anser dock att omförhandling inte behöver genomföras eftersom de negativa konsekvenserna i stället kan mildras genom antagande av en konventionslag (se s. 13).

Promemorian föreslår att konventionen antas i nuvarande lydelse och att en konventionslag antas för att implementera konventionen i svensk lagstiftning, s.k. transformering. Den lag som föreslås skiljer sig från konventionens innehåll i vissa avseenden. Sametinget har generellt sett inget emot denna metod men anser att en konventionslag inte bör syfta till att ”reparera” konventionens brister utan endast till att införa konventionen i nationell rätt. Om lagstiftning med annat innehåll måste antas för att implementera konventionen visar detta

enligt Sametingets mening att konventionens innehåll är bristfälligt.[14] Detta förtydligas genom beskrivningen på s. 93 där utredaren skriver att om konventionslagen utformas på det sätt som föreslagits torde det inte finnas hinder från juridisk synpunkt för en ratificering av 2009 års förslag. Underförstått att om konventionen ratificeras utan en kompletterande konventionslag torde juridiska hinder finnas (avseende konventionens förenlighet med grundlagen och folkrättsliga grundsatser).

Som exempel där konventionslagen ”modifierat” innehållet i konventionen kan nämnas 2 § i förslag till konventionslag där det anges att konventionens och lagens tillämplighet ska vara förenlig med samernas rättigheter som urfolk enligt folkrättsliga grundsatser, en hänvisning som saknas i konventionen. Därtill kan 7 § nämnas som reglerar ersättning för mistat nyttjande av renbetesområde enligt expropriationslagen. Diskrepansen mellan konvention och konventionslag är särskilt tydlig i ersättningsfrågan eftersom konventionen saknar uttryckliga regler om hur kompensation ska utgå. Enligt förslaget ska sådana bestämmelser i stället antas i den kompletterande konventionslagen. Avsaknaden av regler om kompensation var den mest betydande kritiken mot 2009 års förslag. Att endast ändra bristerna i nationell lagstiftning innebär att dessa bestämmelser endast är tillämpliga i förhållandet mellan svenska och norska samer gentemot svenska staten. Konventionens brister kvarstår därmed i förhållandet mellan svenska samer och norska staten såvida inte Norge antar kompletterande nationell lagstiftning i motsvarande mån (vilket regeringen inte har något inflytande över).

Att inte utveckla reglerna för kompensation direkt i konventionen och på så sätt göra dem folkrättsligt bindande för båda stater innebär ett åsidosättande av tidigare framförd kritik. Dessutom innebär det att svenska samers rätt till kompensation på norsk sida inte säkerställs. Något som Sametinget inte godtar.

Dubbla system

Ett införande av konventionen genom föreslagen konventionslag innebär vidare att det kommer uppstå flera olika lagar som samerna har att förhålla sig till; i Sverige tillämpas konventionslagen jämsides med konventionen medan konventionen eller annan nationell norsk lagstiftning kommer att gälla i Norge (se s. 13). Sametinget befarar att denna lösning inte bidrar till att främja den gränsöverskridande renskötseln. Tvärt om att två parallella, olika regelverk snarare skapar konflikt och problem mellan myndigheter och renskötselns utövare. Särskilda svårigheter torde detta innebära för renbetes- och överprövningsnämnden.

Avsaknad av utredning av grundläggande rättsfrågor

Från samiskt håll har sedan tidigare framförts synpunkter om att rättighetsutredning för klargörande av sedvanerättens utbredning ska genomföras innan en konvention antas. Detta blir särskilt relevant då någon konsekvensutredning saknas av hur enskilda samebyar

[14] I promemorian anges även följande. *För den händelse konventionen utan ändringar godtas av riksdagen finns i varje fall anledning att på olika sätt söka mildra de konsekvenser den kan få i enskilda fall. I det föregående har diskuterats möjligheten att rätta till påstådda brister i konventionslagstiftningen genom ändringar i konventionslagen,* s. 93

påverkas av den expropriation som följer med områdesprotokollet. Områdesprotokollet har varit den största grunden för kritik mot konventionen och ändringar kan endast vidtas vid en omförhandling. Sametinget är medveten om att en sådan utredning är tidskrävande, komplex och kräver expertis inom flera sak- och rättsområden, men anser att den är så grundläggande för konventionens tillämpning att den bör genomföras.

Även hur exploateringar och rovdjursersättningar ska hanteras inom ramen för gränsöverskridande renskötsel är frågor av grundläggande betydelse. I konventionens nuvarande lydelse berörs dessa aspekter endast övergripande eller inte alls (se avsnitt 4.4). Sametinget befarar att dessa frågor kan komma att innebära en källa för motsättningar mellan samiska grupper samt svårigheter för myndigheter vid tillämpning av övriga regelverk (t.ex. viltskadeförordning, miljöbalken) om de inte klargörs i konventionen.

Sametinget anser att vid en omförhandling bör staterna komma överens om hur frågor om sedvanerättens utbredning, exploateringar och rovdjursersättningar ska kunna omfattas av konventionen.

Sametinget har antagit detta yttrande genom beslut fattat av Sametingets styrelse den 17 januari 2017. Föredragande har varit näringslivschefen Lars-Ove Sjajn.

Yttrandet har tagits fram i samråd med Sametinget i Norge, Svenska Samernas Riksförbund, Renägarförbundet samt Norska Renägares Landsförbund. Kopia av yttrandet lämnas för kännedom till norska regeringen.

Kiruna den 17 januari 2017-01-20

Håkan Jonsson
Styrelseordförande

Lars-Ove Sjajn
Näringslivschef

Från:	Emma Stålnacke
Till:	"n.registrator@regeringskansliet.se"
Kopia:	Lars-Ove Sjajn; Anja Taube; Håkan Jonsson
Ärende:	Sametingets remissvar avseende departementspromemoria ”Frågor kring 2009 års renskötselkonvention” (Ds 2016:27), dnr 5.2.1-2016-1183
Datum:	den 23 januari 2017 14:37:00
Bilagor:	Remissvar renskötselkonvention-Sametinget.docx

Hej,

Här kommer Sametingets yttrande i rubricerat ärende - ert dnr N2016/05385/FJR. Undertecknat kommer via post.

Enl uppdrag

Dearvvuodaiguin / Med vänlig hälsning

Emma Berlin Stålnacke
Halddaheaddji / Administratör

SÁMEDIGGI / SAMETINGET
Box 90
981 22 GIRON / KIRUNA
Besöksadress
Adolf Hedinsvägen 58
Tel 0980-780 22
Fax 0980-780 31
www.sametinget.se