



**Renmarkskommittén**

N 2021:02

Utredningssekreterare Maja Martinsson

maja.martinsson@regeringskansliet.se

**PM 37 – Komparativ rätt**

1. Inledning .....	2
2. Jämförelse med andra länder – från Jakt- och fiskerättsutredningen .....	2
2.1 Norge .....	3
2.1.1 Allmänt om jakt och fiske i Norge .....	3
2.1.2 Samernas rätt till land och vatten i Norge .....	4
2.2 Kanada .....	13
2.2.1 Allmänt .....	13
2.2.2 Jakt och fiske – en bakgrund .....	14
2.2.3 Urbefolkningens historia och den rättsliga regleringen .....	15
2.2.4 Högsta domstolens avgöranden .....	17
2.2.5 Innebörden för övriga grupper .....	19
2.2.6 Den politiska utvecklingen .....	21
2.3 Finland .....	24
2.3.1 Allmänt om jakt och fiske i Finland .....	24
2.3.2 Samernas rätt till land och vatten i Finland .....	25
2.4 En jämförelse .....	28

## 1. Inledning

Denna text är hämtad från betänkandet *Jakt och fiske i samverkan*.<sup>1</sup> Det är alltså utredaren och sekretariatet i den utredningen som talar när det står ”vi”. Det är också utredaren som använder orden indian och eskimå i texten.

Betänkandet är från 2005, vilket innebär att det har tillkommit information i flera avseenden. Renmarkskommitténs expertgrupp har också lyft fram att texten är ofullständig i vissa delar, exempelvis i avsnittet om Kanada där rättsförhållandena är betydligt mer komplexa än vad texten ger intryck av. Sekretariatet kommer att arbeta med att uppdatera promemorian om komparativ rätt under hösten.<sup>2</sup> Denna äldre betänkandetext kan dock tjäna som ett första underlag om de berörda staternas regler om jakt och fiske satt i relation till deras respektive urfolk.

## 2. Jämförelse med andra länder – från Jakt- och fiskerättsutredningen

I detta kapitel ska förhållandena för urfolk i andra länder beskrivas, främst i fråga om jakt och fiske.

Vi har valt att undersöka situationen i Norge, Kanada och Finland. Norge och Finland är självklara val, eftersom det finns en samisk befolkning i dessa två länder och denna dessutom till stora delar rör sig över de nationella gränserna. Kanada är i fråga om såväl befolkning och urfolk som yta mycket större än Sverige, men likheterna i fråga om naturliga förutsättningar, jakt samt fiske i insjöar och vattendrag är ändå stora. Ser man till några av de enskilda provinserna, till exempel Ontario, är likheterna ännu större. Av särskilt intresse är emellertid den påfallande likheten i viktiga principiella avseenden. Under våra studieresor har vi mött företrädare för departement och andra myndigheter (på såväl federal som provinsnivå), urfolksorganisationer samt jägar- och fiskarorganisationer. I Kanada underlättades vårt arbete av att den svenska ambassaden för vår räkning arrangerade ett stort antal sammanträffanden.

---

<sup>1</sup> SOU 2005:116, kapitel 6. Betänkandet har inte föranlett några lagändringar. <https://regeringen.se/49bbad/contentassets/b61b218e0a424fda98d0bc013eb26a3f/jakt-och-fiske-i-samverkan-kapitel-6-12-samt-bilagor>

<sup>2</sup> Expertgruppen har föreslagit att sekretariatet vid en uppdatering av texten även undersöker förhållandena i Alaska och Danmark.

I det följande beskrivs förhållandena i Norge i 2.1, Kanada i 2.2 och Finland i 2.3. Under avsnitt 2.4 görs en kort jämförelse.

## **2.1 Norge**

### **2.1.1 Allmänt om jakt och fiske i Norge**

#### **2.1.1.1 Jakt**

Jakträtten i Norge tillhör liksom i Sverige i princip markägaren. Jakt kan alltså bara bedrivas med tillstånd från markägaren. Det enda undantaget från denna regel är den fria jakten på fjordar och hav, utanför gränsen mellan land och vatten. Jakten kan ske på offentlig eller privat mark. Det finns en relativt god tillgång på småviltsjakt till relativt rimliga priser. Jakten på större vilt är avsevärt dyrare och jaktmöjligheterna betydligt färre.

Cirka en tredjedel av den totala marken i Norge är offentligt ägd. Förvaltningen av merparten av den statligt ägda marken i Nordnorge sköts av Statsskog SF. I södra Norge sköts de statliga fjällmarkerna av kommunerna genom särskilda fjällstyrelser. En paraplyorganisation finns för fjällstyrelserna, Norges Fjellstyresamband.

Jaktkort på de offentligt ägda markerna skiljer sig mellan den lokalt boende befolkningen och tillresande jägare. För småviltsjaktkort får priset för tillresande jägare vara högst det dubbla i förhållande till vad lokalbefolkningen betalar. Variationer finns på denna regel då olika slag av mark läggs samman. Även för vildrensjakt gäller att priset på jaktkort för tillresande jägare inte får vara mer än det dubbla i förhållande till de lokalt boende.

På privat mark är jaktpriserna mycket varierande både lokalt och mellan olika delar av Norge. Rätten att jaga småvilt upplåts av den enskilde markägaren eller av markägare som samverkar i markägarlag. På sina håll finns en mer organiserad kortförsäljning genom markägarlagen eller lokala jägar- och fiskarorganisationer. I dessa områden är också tillgången på jakt bättre. Upplåtelse av småviltsjakt kan också ske för längre perioder. Jakten på större vilt är bättre organiserad än småviltsjakten, även den dyrare då den arrenderas ut och markägarna inte jagar själva.

### **2.1.1.2 Fiske**

Norge har mycket goda fiskemöjligheter. För havsfiske finns bland annat torsk, sej och makrill. Den som fiskar i älvarna kan hitta goda bestånd av lax, öring och röding.

Sportfiske bedrivs med handredskap. Tillsammans med bland annat icke kommersiellt nätfiske utgör de fritidsfisket. Sportfiskets traditioner är långvariga i Norge. Ungefär halva befolkningen, mer än två miljoner personer, fiskar en eller flera gånger per år. Fritidsfisket är välorganiserat och tillgången till fiske god.

Rätten att fiska tillhör i älvar och färskvatten markägaren. Fiske är alltså bara tillåtet med markägarens tillstånd. För att fiska i vatten där det finns lax, öring och röding ska den som har fyllt 16 år betala en fiskeavgift till staten. Den som är yngre behöver inte betala avgift. Det antal personer som under ett år betalar fiskeavgift är drygt 75 000.

Fiskeavgiften för fiske efter inlandsfisk avskaffades 2002. Det råder alltså fritt fiske i sjöarna och detta fiske ingår i allemansrätten och kräver i princip inte tillstånd från markägaren. Denna regel gäller även fasta redskap, dock med undantag för lax, öring och röding. Där har markägaren ensamrätt. För saltvattensfisket gäller ett mer omfattande regelverk.

## **2.1.2 Samernas rätt till land och vatten i Norge**

### **2.1.2.1 Rättshistorisk bakgrund**

De norska myndigheternas uppfattning om samiska landrättigheter och deras rättsgrund har varierat genom tiderna. Rättsskyddet för dessa rättigheter, inklusive renskötselrätten, har därför också varierat.

År 1751 drogs gränsen mellan Sveriges och Norges nordligaste delar. Med gränsen kom den första regleringen av renskötselrätten genom den så kallade Lappkodicillen från 1751 som är ett tilläggsavtal till den gränstraktat som Sverige och Norge skrev under. Kodocillens huvudmål var att säkra den befintliga situationen för samerna i området, det vill säga säkra deras rätt att flytta med sina renar över den fjällrygg som från och med då skulle utgöra riksgränsen. Lappkodicillen uttrycker klart att denna rätt hade sin grund i gammal sedvana. Under de senaste decennierna har Lappkodicillen ersatts av den norsk-svenska renbeteskonventionen från år 1972. Förhandlingar mellan

de båda länderna om en ny renbeteskonvention har inte lyckats.

Lappkodicillen har därför åter trätt i kraft från och med den 1 maj 2005.<sup>3</sup>

Erkännandet av att samerna skapade rättigheter genom användning av mark över lång tid höll i sig också efter gränsdragningen. Fram till mitten av 1800-talet var samernas rättigheter att använda land och vatten för renskötsel och andra traditionella näringar som jakt och fiske väl förankrade och accepterade i det norska rättssamhället. Efter den tiden förändrades detta och den nomadiska samekulturen och de fastboende norrmännen hamnade i konflikt om landresurserna.

När Finland-Ryssland, som följd av en konflikt om tillgång till fiske på Finnmarkskusten, stängde gränsen för norska samer år 1852 fick det stora konsekvenser för de samiska rättigheterna till landresurser. Tidigare hade de norska samerna haft möjlighet att flytta med sina renar över gränsen till Finland för bete vintertid. När denna möjlighet försvann begränsades samernas traditionella marker. Samtidigt hade den fastboende befolkningen i norra Norge ökat kontinuerligt och konflikter uppstått om landresurserna.<sup>4</sup>

År 1854 begränsade de norska myndigheterna för första gången utövandet av rennäring genom att förbjuda bete i vissa särskilda områden i Inre Finnmark under sommarhalvåret. Denna inskränkning gjordes i samråd med de renskötande samerna för att skydda de traditionella vinterbetena. Cirka trettio år senare, 1883, kom den s.k. Felleslappeloven. Lagen reglerade norska och svenska samers rennäring i Troms fylke och sydligare områden.

---

<sup>3</sup> Synpunkt från expertgruppen: I Lappkodicillen konstateras att eftersom samerna behöver båda ländernas mark ska det efter gammal sedvana vara tillåtet för att vår och höst flytta med sina renhjordar över gränsen in i det andra landet och där använda land och vatten till underhåll för sina djur och sig själva. Kodicillens syfte är att ordna det gränsöverskridande renbetet så att det för framtiden inte finns någon anledning till oenighet och missförstånd när det gäller samernas flyttningar över gränserna. Det är missvisande att beteckna det som att Lappkodicillen har ”ersatts” av den norsk-svenska renbeteskonventionen, eftersom Lappkodicillen hela tiden har gällt och gäller än i dag. Bestämmelserna i den norsk-svenska renbeteskonventionen har endast kompletterat Lappkodicillens innehåll. Konventionen gäller inte längre, men Norge har dock, trots protester från Sverige, stiftat en lag som innehållsmässigt motsvarar 1972 års konvention.

<sup>4</sup> Förklaring från expertgruppen: Fram till år 1809 var det gränsöverskridande renbetet en angelägenhet mellan Sverige Danmark-Norge. Sedan Finland det året blev ryskt storfurstendöme blev Ryssland en del i frågan om det gränsöverskridande renbetet eftersom de norska samerna från Finnmarken hade sina vinterbetena i på finska sidan gränsen och finska samer hade traditionellt fjordfiske i Norge. Försök gjordes mellan Norge och Ryssland om att träffa en överenskommelse om samernas rätt att fortsatt nyttja sina sedvanerättigheter på respektive sida om gränsen. Enighet kunde inte nås, varefter Ryssland år 1852 stängde gränsen för gränsöverskridande samiska näringarna.

Lagen innehöll vissa bestämmelser om de renskötande samernas sedvanebaserade rättigheter. Huvudsyftet var emellertid att skydda de fastboendes rättigheter till bland annat jordbruk, mot det som blev betraktat som ingrepp från rennäringsen.

Många utredningar genomfördes av olika kommissioner under den sista halvan av 1800-talet och i början på 1900-talet, om reglering av rennäringsen och om relationen mellan renägarna och de fastboende. Den förhärskande åsikten var under denna period att renskötsel var en utdöende näring och att detta var i enlighet med tidens anda och "civilisationens" frammarsch. När all lagstiftning om rennäringsen i Norge samlades i en lag år 1933 härskade denna inställning fortfarande. Bestämmelser om samernas sedvanebaserade rättigheter fanns inte längre med i själva lagtexten utan var intagna i förarbetena.

Resultatet blev bland annat att rennäringsens och andra traditionella samiska näringars rätt till bruk av land och vatten ansågs vara en form för så kallat "tält bruk". Rättigheterna kunde bara hävdas så länge inga motstående intressen till landresurserna, till exempel jord- eller skogsbruk, ansågs viktigare. De samiska rättigheterna hade därmed inget starkt rättsskydd och situationen för samerna blev mycket oförutsägbar.

Sedan mitten av 1900-talet har de norska myndigheternas inställning till samerna och deras rättigheter förändrats. Nya nationella och internationella rättsregler har slagits fast och det faktum att samerna har ett folkrättsligt krav på ett särskilt kulturskydd är i dag erkänt i mycket högre grad än bara för ca 20–30 år sedan. Utvecklingen kan härledas till den konflikt om de samiska landrättigheterna som blossade upp 1979–80, i samband med den norska statens planer om att bygga en stor vattenkraftsdamm i Alta-Kautokeinoälven.

Detta mål, *Altamålet*, rörde utbyggnad av Alta-Kautokeinoälven för vattenkraft. Statens kraftverks ursprungliga planer var mycket omfattande och representerade stora ingrepp i ett traditionellt samiskt område. Ingreppen befärdades medföra stora störningar i de samiska bosättningsmönstren och för den samiska näringsutövningen. Protester från samiskt håll resulterade i att de ursprungliga planerna blev kraftigt begränsade. Eftersom de reducerade planerna också skulle medföra betydande ingrepp i samiska områden upphörde emellertid inte protesterna i

och med detta. Regeringens beslut att de reducerade utbyggnadsplanerna skulle genomföras ledde till stora och internationellt uppmärksammade demonstrationer. Samiska organisationer och miljörelsen i Norge ville att regeringens utbyggnadsbeslut skulle granskas och saken avgjordes rättsligt. Domen i Altamålet år 1982 innebar att regeringsbeslutet stod i överensstämmelse med lagen och att en utbyggnad i enlighet med planerna var giltig. Uppmärksamheten kring konflikten ledde emellertid ändå till att frågan om de samiska rättigheterna tydligt sattes på den politiska agendan.

Redan innan Altamålet avgjorts tillsattes *Samerettsutvalget* år 1980. Utredningen fick i uppdrag att utreda samernas rättsställning i Norge.

Det första delbetänkandet kom år 1984 och klargjorde de olika nationella och internationella rättsprinciperna som är av betydelse för samerna. Betänkandet från Samerettsutvalget ledde till att en ny lag, Sameloven, och grundlagsparagrafen till skydd för samerna och deras kultur trädde i kraft år 1987 respektive 1988. Dessa regler ledde till etablerandet av det norska Sametinget som öppnades 1989. Som ett led i det ökande erkännandet av samiska rättigheter generellt och landrättigheter speciellt ratificerade också Norge år 1990 som första land ILO-konventionen nr 169.

I Samerettsutvalgets uppdrag ingick också bland annat att utreda samernas rättigheter till land och vatten i Finnmark. En särskild rättsgrupp fick i uppdrag att kartlägga gällande rätt i denna fråga. Rättsgruppens betänkande lades fram 1993. Gruppen slog fast att bruksrättigheterna i Finnmark först och främst vilar på lagregler. Man uteslöt emellertid inte att det kunde finnas bestående lokala bruksrättigheter med en självständig rättsgrund i ”alders tids bruk”. Samerettsutvalgets andra större delutredning hade som mål att säkra den samiska kulturen och dess materiella grund. Den innehöll ett förslag om hur utmark i Finnmark ska förvaltas. År 2001 tillsattes ett nytt Samerettsutvalg, med uppdrag att utreda samernas rätt till land- och vattenresurser utanför Finnmark.

Senare delen av 1900-talet innehöll också en viktig utveckling i fråga om *rättspraxis*. Som nämnts tidigare så slog Høyesterett 1968 för första gången i nyare tid fast att samernas rättigheter inte bara vilar på lagen men har en självständig rättsgrund i ”alders tids bruk”. Efter 1968 har det kommit en rad rättsfall i vilka Høyesterett slagit fast att samernas bruksrättigheter har en rättsgrund som är oberoende av lagstiftning. Trots att ”alders tids bruk”

således bekräftades som rennäringens och de samiska rättigheternas yttersta rättsgrund så vann samerna sällan dessa tvister. Anledningen var att de villkor som ställdes för att en rättighet baserad på ”alders tids bruk” skulle anses ha uppstått var så stränga att rennäringen sällan kunde uppfylla dem. Villkoren om bruk av viss kontinuitet och frekvens var utarbetade med bakgrund i en helt annan typ av användning av land och vatten än vad samerna traditionellt stod för.

En ny rättspraxis har emellertid slagit fast att villkoren för att ”alders tids bruk” ska anses vara uppfyllda måste anpassas till rennäringens och den samiska markanvändningens särdrag och har därför haft stor betydelse för samerättens utveckling. De två viktigaste domarna från Høyesterett är Selbu- och Svartskogsmålen från 2001. I dessa mål konstateras bland annat att domstolarna måste ta hänsyn till rennäringens särdrag vid bedömningen av huruvida ”alders tids bruk” gäller eller inte. En kollektiv äganderätt för en hel bygds folk, till största del samer, med stöd i rättsinstitutet ”alders tids bruk” erkänns.

#### **2.1.2.2 Gällande rätt**

Norges skyldigheter gentemot samerna är reglerade i både nationell lag och internationella konventioner. I Norge har samerna status som ursprungsfolk. De är också en etnisk minoritet. Samerna som folkgrupp skyddas därför både av de regelverk som gäller för minoriteter och de som gäller för ursprungsfolk. Viktiga sidor av samernas rättsställning regleras i Sameloven från 1987 som innehåller regler om samiskt språk, utbildning och det samiska centralorganet Sametinget.

I det här avsnittet behandlas dock uteslutande de regler som är relevanta i fråga om samiska landrättigheter.

I dag är det allmänt vedertaget att samerna som Norges ursprungsfolk har krav på särskilda ordningar till skydd för sin kultur och dess materiella förutsättningar. Detta fastslås i den norska grundlagen, Grunnloven § 110 a. Denna bestämmelse infördes år 1988. Dessutom bygger man denna uppfattning på FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter från 1966, artikel 27. Konventionen i dess helhet är införlivad i norsk rätt genom Menneskerettsloven från 1999.



Syftet med artikel 27 är ett kulturskydd. Den tolkning som betonats i Norge är att om detta skydd ska innebära ett reellt skydd så krävs inte bara att minoriteten skyddas mot negativ diskriminering utan även att den ges positiv särbehandling. Aktivt stöd av olika slag, till exempel ekonomiskt stöd, ska ges. För att skyddet i artikel 27 ska få någon effekt för samernas del krävs att den traditionella samiska näringsutövningen, som är en central del av den samiska kulturen, skyddas. Detta innebär att samerna, som etnisk minoritet och ursprungsfolk, kan kräva skydd mot ingrepp i de materiella förutsättningar som är nödvändiga för just deras kulturutövning.

Både FN-organ och den norska riksdagen, Stortinget, har slagit fast att artikelns kulturbegrepp omfattar de materiella förutsättningarna för samisk kultur. Samernas traditionella former för näringsutövning, bland annat renskötsel, jordbruk, jakt och fiske är viktiga bärare av samisk kultur och skyddas därför av artikel 27. Det är emellertid oklart hur detta skydd ska genomföras i praktiken och hur långtgående det är. Dagens utgångspunkt är att ingrepp i den samiska kulturutövningen måste vägas mot skyddet genom artikel 27 stadgar i varje enskilt fall.

Under de senaste åren har självbestämmanderätten, som den kommer till uttryck i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, spelat en allt större roll i norsk samepolitik och har också fått betydelse för de samiska rättigheterna till land och vatten. I konventionernas gemensamma artikel 1 punkt 1 betonas alla folks rätt till självbestämmande.

Norge har också ratificerat ILO:s konvention nr 169 om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder. Tillsammans med FN-konventionerna är denna konvention den viktigaste internationella lagstiftning som ligger till grund för norsk samepolitik och samernas rättsställning i landet. Konventionen innehåller bestämmelser som ska säkra ursprungsfolkens rättigheter till sina traditionella landområden.

*Renskötselrätten* skyddas som nämnts av artikel 27. Den norska rennäringen regleras genom Reindriftsloven från 1978. Den motsvarar den svenska rennärlagen. Rennäringens yttersta rättsgrund bygger emellertid på ”alders tids bruk”, en form för sedvanerätt som kan jämföras med urminnes hävd.

Att de rättigheter till landresurser som är hänförliga till rennäringen har en rättsgrund som är oberoende av lagen innebär att lagstiftningen om rennäringen inte kan anses vara uttömmande. Det medför bland annat att lagändringar inte kan göras om de kommer i strid med rennäringens rättigheter enligt ”alders tids bruk”.

Rennäringsrätten i Norge är sammansatt av en rad bruksrättigheter. De mest centrala elementen i detta rättighetskomplex är rätt att uppehålla sig inom det så kallade renbetesområdet med sina renar, inklusive rätt till bete för renarna, rätt att färdas och flytta runt, rätt att uppföra för renskötseln nödvändiga anläggningar, rätt att ta bränsle och trävirke och rätt till jakt, fiske och annan fångstverksamhet. Rätten till bränsle och trävirke är begränsad till eget bruk i förbindelse med renskötseln. Också rätten till jakt, fiske och annan fångst måste ske under lagligt utövande av renskötsel, det vill säga på statens mark och i enlighet med Reindriftsloven. Dessa rättigheter är emellertid inte begränsade till eget behov. Till skillnad från andra fastboende i de aktuella områdena är de renskötande samerna också befriade från att betala de olika avgifter som ofta är förbundna med jakt- och fiskerättigheter.

### **2.1.2.3 Finnmarksloven**

Diskussionen om förhållandena i Finnmarks fylke i norra Norge och Finnmarksloven har väckt stor uppmärksamhet också i Sverige.

I april 2003 lade den norska regeringen fram den så kallade Finnmarksloven. Lagens huvudsyfte var enligt propositionen att klargöra att mark- och naturresurser i Finnmark ska förvaltas på ett balanserat och ekologiskt bärkraftigt sätt till nytta för samisk kultur och samhällsliv, rennäringen och andra samiska näringar, invånarna i länet och allmänheten i övrigt. Regeringen föreslog att ett förvaltningsorgan, Finnmarkseiendommen, skulle överta äganderätten till och förvaltningen av de fasta egendomar som i dag förvaltas av staten genom Statskog SF. Styrelsen för Finnmarkseiendommen skulle bestå av tre medlemmar valda av fylkestinget (landstinget) och tre av Sametinget. Regeringen skulle också välja en styrelsemedlem men denne skulle inte ha rösträtt. Dessutom föreslogs att kontroversiella frågor skulle kunna avgöras av regeringen.

Förslaget mötte massiv kritik från samiskt håll, men också kritik från andra politiker och jurister och från oberoende folkrättsexperter. Främst

kritiserades lagförslaget för att det inte i tillräcklig grad baserades på Samerettsutvalgets omfattande arbete. Vidare ansåg kritikerna att lagförslaget inte löser frågan om äganderätten till området; propositionen svarade inte på frågan om samernas liv i området och deras användning av naturresurserna skapar en grund för äganderätt, starka bruksrättigheter eller andra starka rättigheter.

På grund av den starka kritiken bad Stortingets Justiskomiteé (motsvarigheten till den svenska riksdagens justitieutskott) Justisdepartementet att låta göra en oberoende folkrättslig utvärdering av förslaget till Finnmarkslov. Detta skedde i juni 2003. Justisdepartementet gav uppdraget till juridikprofessorerna Geir Ulfstein och Hans Petter Graver som inkom med sin rapport 2003.

Ulfstein och Graver kritiserade lagförslaget och slog fast att det inte kunde anses uppfylla Norges folkrättsliga skyldigheter mot samerna så som de fastslås i ILO:s konvention nr 169. De skrev följande:

Konvensjonen krever at samene skal gis eier- eller besittelsesrettigheter til de deler av Fylket hvor samene tradisjonelt er den enerådende befolkning. Når det ikke skilles mellom disse og andre områder i fylket, må utgangspunktet være at forvaltningsordningen må oppfylle de krav som konvensjonen stiller til de samiske områder. Det er etter vårt syn klart at lovutkastets forvaltningsordning ikke tilfredsstillende disse krav. Konvensjonen krever mer enn anerkjennelse av urfolks rett til bruk av tradisjonelle områder og vern av naturgrunnlaget for kulturen. Anerkjennelse av samenes bruksrettigheter i Finmark oppfyller ikke konvensjonens krav til eier- og besittelsesrettigheter, heller ikke med de føringer lovutkastet legger for å sikre hensynet til samisk kultur, reindrift, næringsutøvelse og samfunnsliv. Beslutningsreglene for Finnmarkseiendommen er ikke utformet slik at samene er sikret den disposisjon og kontroll over områdene som ligger til en eier- eller besitterposisjon i norsk rett for øvrig eller i andre sammenlignbare rettsordner.

För att Finnmarksloven ska uppfylla ILO-konventionens krav om landrättigheter så måste reglerna ändras så att samerna tillförsäkras den kontroll som är inbyggd i en äganderätt, påpekade Ulfstein och Graver. Om

inte detta ska gälla för hela området så måste de särskilda samiska områdena anges. Dessutom kritiserades lagförslagets regler om att lagen inte ska/kan göra ingrepp i bestående rättigheter som vilar på ”alders tids bruk”.

Justiskomiteen bad därefter regeringen om att komma med ett utlåtande om vilken vikt Ulfstein och Gravers rapport borde ges. Ulfstein och Gravers slutsatser granskades av Utenriksdepartementets rättsavdelning. Rättsavdelningen kom bland annat fram till att regeringens syn på vad som utgör gällande folkrätt avvek från Ulfstein och Gravers syn. Mot bakgrund av detta blev rättsavdelningens slutsats att förslaget till Finnmarkslov inte stred mot folkrätten.

Finnmarksloven beslutades av Stortinget i maj–juni 2005. Finnmarkseiendommen bildas som en privat markägare vars mark förs över från Statsskog SF. I lagen slås fast att samerna genom ett långvarigt bruk av mark och vatten har rätt till mark i Finnmark. Också andra invånare kan dock ha en sådan rätt. En särskild kommission ska kartlägga dessa rättigheter (Finnmarkskommissionen) och en särskild domstol ska inrättas för att avgöra tvister om sådana rättigheter (Utmarksdomstolen for Finnmark). Dess beslut kan överklagas i Høyesterett.

Finnmarksloven karakteriseras som ”etniskt neutral” genom att man har lika rättigheter i Finnmark oavsett om man är same, norrman, kven eller har någon annan etnisk tillhörighet. Vissa garantier finns emellertid för att tillräcklig hänsyn ska tas till samiska intressen innan beslut fattas som har betydelse för samisk kultur, renskötsel och därmed sammanhängande frågor. Finnmarksloven innebär enligt beslutet ingen ändring av nuvarande bruks- och ägar rättigheter.

För arbetet i Finnmarkseiendommen svarar en styrelse med sex ledamöter som alla ska vara bosatta i Finnmark. Finnmarks fylkesting och Sametinget ska utse tre ledamöter var. Styrelsen utser själv inom sig ordförande och vice ordförande. Om ingen av dem som föreslås får majoritet ska udda år Finnmark fylkesting och jämna år Sametinget bestämma vem av ledamöterna som ska vara ordförande och vice ordförande. De flesta andra ärenden avgörs genom majoritetsbeslut. Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst.

Alla – antingen de bor i Finnmark eller ej – har tillgång till småviltsjakt på den mark som tillhör Finnmarkseiendommen. De som bor i Finnmark har dessutom rätt att jaga större vilt. Finnmarkseiendommen kan dessutom ge

tillåtelse till jakt utöver detta, till exempel jakt på större vilt för personer som inte bor i Finnmark. Också fiske med handredskap är tillåtet för alla. De som bor i Finnmark har dessutom rätt till nätfiske i den kommun där de bor. För jakt och fiske fordras emellertid ett tillstånd i form av ett jakt- och fiskekort som utfärdas av Finnmarkseiendommen. För detta tas en avgift ut. Finnmarkseiendommen kan också besluta om begränsningar i jakten och fisket i Finnmarken. Dessa beslut kan överklagas hos regeringen. Också Sametinget får möjligheter att utfärda vissa direktiv.

Innan lagen sätts i kraft fordras en rad beslut. Arbetet tar sikte på att det ska se så snart som möjligt. Innan markerna överförs från Statsskog SF måste Finnmarkseiendommen etableras. Målet är att detta ska ha skett den 1 januari 2006. Sedan sker åtgärder successivt. Egendomen förs över under 2006. Finnmarkskommisjonen och Utmarksdomstolen kan sannolikt inrättas den 1 januari 2007.<sup>5</sup>

## **2.2 Kanada**

### **2.2.1 Allmänt**

Kanada är en federation som består av 10 provinser och tre territorier. Det finns drygt 30 miljoner invånare. Kanadas yta är tjugo gånger större än Sveriges. Provinserna har egna regeringar. Alla frågor som inte uttryckligen definieras som provinsiella i landets grundlag utgör den federala regeringens ansvar. Urfolksfrågor tillhör den federala regeringens ansvar. De tre territorierna är tre olika landområden i norra Kanada. Det är Yukon, Northwest Territories och Nunavut. Dessa till ytan mycket stora landområden har en gles befolkning, sammantaget bor cirka 100 000 människor i dessa områden. En mycket stor andel utgörs av urbefolkning. Dessa tre territorier styrs av den federala regeringen, även om det för närvarande pågår en utveckling mot visst självstyre.

Kanadas urbefolkning, som uppgår till drygt en miljon invånare, finns över hela landet. I Kanada används inte den internationellt etablerade engelska termen ”indigenous people” utan i stället ”aboriginal people”. Innebörden är samma. I begreppet ”aboriginal people” inryms tre huvudgrupper: indianer, eskimåer och så kallade métis. Även inom dessa huvudgrupper varierar

---

<sup>5</sup> Finnmarkskommisjonen inrättades den 14 mars 2008, <https://no.wikipedia.org/wiki/Finnmarkskommisjonen>. Kommissionens rapporter läggs ut här: <https://www.domstol.no/no/domstoler/annen/finnmarkskommisjonen/dokumenter/>

språket och kulturen. Indianer är den största gruppen med drygt en halv miljon människor. I Kanada används sedan 1980-talet mycket sällan termen indian, bland annat därför att detta begrepp ansågs ha en nervärderande betydelse. I stället talar man om First Nations. Eskimåer benämns inuiter och består av cirka 50 000 personer. Inuiterna lever i huvudsak inom det arktiska området. Slutligen är métiser (med den språkliga innebörden ”blandat”) ett folk, vars förfäder varit européer, främst med franskt ursprung, och indianer. Denna grupp uppgår sannolikt till ca 300 000 personer.

Övergripande urbefolkningsfrågor utgör som nämnts den federala regeringens ansvar. I den federala kanadensiska regeringsorganisationen finns en särskild minister och ett särskilt ministerium som arbetar med frågor som rör urbefolkningarna, Indian Affairs and Northern Affairs Canada, men också andra ministrar och departement har ansvar för delar av urbefolkningsfrågorna. Samtidigt hanteras exempelvis jakt- och fiskefrågor av de olika provinserna. Innebörden blir dels att urbefolkningsgrupperna måste föra en dialog med såväl federala som provinsiella regeringar och att hanteringen av jakt- och fiskefrågor kan variera i de olika provinserna.

Kanada har vidare ett anglosaxiskt rättssystem. Mycket förenklat innebär det bland annat att Högsta domstolen i Kanada (Supreme Court of Canada, SCC) i högre utsträckning än exempelvis i Sverige genom domstolsutslag utvecklar gällande rätt.

### 2.2.2 Jakt och fiske – en bakgrund

I Kanada krävs för befolkningen i allmänhet en licens för att jaga och fiska.

De som är bofasta i provinsen har oftast rätt att jaga efter licens i sin egen provins. Besökande i provinsen måste ha guide. Till skillnad från Sverige gäller att all jakt bara får ske för eget bruk. Det är inte tillåtet att sälja köttet från vilt. Skälet är att man befärrar att jakttrycket skulle bli för hårt. En annan oro är den hygieniska hanteringen av köttet skulle bli eftersatt. Utöver urbefolkningen jagar 1,2 miljoner kanadensare, vilket motsvarar cirka 5 % av befolkningen. Tillgången på vilt är i huvudsak god, men varierar i provinserna. I exempelvis Ontario, som med sina ca 11 miljoner invånare är den i särklass mest befolkade provinsen, finns det gott om hjortdjur, men mindre älg. För närvarande ansöker drygt 100 000 personer varje år om att jaga älg i Ontario. Ca 16 000 älglicenser lottas ut.

I Kanada är såväl sportfisket som det kommersiella fisket stort. Det krävs licens för att sportfiska och det krävs licens för att bedriva kommersiellt fiske. 4,2 miljoner kanadensare sportfiskar, vilket motsvarar 18 % av befolkningen.

Urbefolkningen har, som kommer att utvecklas nedan, en rätt att jaga och fiska utan licens på kronomark. En mycket stor andel, drygt 80 %, av marken i Kanada är kronomark. I Kanada har ägaren kontrollen över den privata marken. Han kan upplåta jakt- och fiskerätten på denna mark och urbefolkningen saknar sådana rättigheter. Licens krävs för att utöva jakt- och fiskerätten.

### 2.2.3 Urbefolkningens historia och den rättsliga regleringen

Urbefolkningens ställning i Kanada har sin grund i ”the Royal Proclamation 1763”, det vill säga ett kungligt edikt eller påbud (ibland kallad en ”Indian Bill of Rights”, det vill säga en rättighetsförklaring för indianerna). Nybyggare hade då gjort sitt inträde i Kanada och gjorde anspråk på land som urbefolkningen brukade. För att medla slog regeringen fast att mark som tillhörde indianerna bara kunde överlämnas till kronan.

Under 1760–1930 tvingades olika indianstammar och eskimåer till att sluta freds- och vänskapsfördrag med regeringen. Detta skedde genom ockupation, men till skillnad från vad som inträffade i USA ledde inte ockupationen till storskaligt krig och direkta massakrer. Som en parentes kan nämnas att den gräns som skapades mellan Kanada och USA av européerna i vissa fall delade indiansamhällen i två delar. Möjligheten för First Nations att driva gränsöverskridande verksamhet saknas i dag. Även för First Nations som lever vid gränsen i Kanada är det inte tillåtet att jaga och fiska på amerikansk mark.

Urbefolkningen for dock ändå på olika sätt mycket illa av ockupationen även i Kanada. Människorna från Europa förde med sig sjukdomar och de för många indianer så livsviktiga bufflarna utrotades. Dessa båda förhållanden ledde till att urbefolkningen minskade.

Det tiotal freds- och vänskapsfördrag, så kallade ”historic treaties”, som ingicks reglerar än i dag förhållandena mellan urbefolkningen och regeringen. Varje ”treaty” reglerar ett mycket stort landområde, i princip delar de tio fördragen upp Kanada. Det finns dock mycket stora områden i bland annat

västra och norra Kanada (bland annat British Columbia och territorierna) där sådana fördrag inte slutits.

År 1876 kom den så kallade "Indian Act" till. Det var en lagstiftning som reglerade indianernas förhållande till den federala regeringen och som än i dag utgör den grundläggande lagen. Reservaten skapades då. Innebörden av reservaten var att indianer skulle bo för sig själva på mindre delar av sina tidigare områden. Regeringen hade av de skäl som redan nämnts samt genom att lägga beslag på stora landområden från indianerna slagit sönder deras livsstil. Indianerna hade till stor del försörjt sig genom jakt och fiske. Avsaknaden av stora landområden omöjliggjorde detta. Regeringen var nu tvungen att på något sätt ta ansvar för utvecklingen bland indianerna. Till detta kom en önskan att kontrollera indianbefolkningen. Detta gjorde man genom att skapa reservaten. Regeringen tillhandahöll ett mindre markområde, byggde bostäder och placerade indianerna där.

Reservatsområden ägdes av regeringen för indianers räkning. Indianerna skulle vara befriade från att betala skatt och hyra för husen. Förhållandena i reservaten har varit mycket dåliga. Reservaten lades enligt uppgift från företrädare för indianer oftast på den sämsta marken. De var för små för att ge tillräckligt underlag för jakt och fiske. Indianerna fick under lång tid inte lämna reservaten utan tillstånd. De tvingades vidare att lämna sina barn till internatskolor. Där fick barnen inte tala sitt eget språk och for också i andra avseenden illa. Avsikten var att integrera (många talar om begreppet "civilisera") indianerna.

Än i dag bor 62 % av *indianerna* kvar i samhällen i reservaten. Skälet är att man önskar bo på sin historiska mark och utöva sin egen kultur. Dessutom gäller fortfarande skattefrihet i reservaten. Det finns 614 indiansamhällen (i vilka också ett mindre antal andra kanadensare i övrigt bor). Standarden är än i dag mycket sämre än vad som gäller för den övriga befolkningen. För många indiansamhällen gäller att medelinkomsten bara uppgår till hälften jämfört med den övriga befolkningens medan arbetslösheten kan vara dubbelt så hög. Missbruksproblemen är stora och en stor andel är beroende av socialbidrag. Samtidigt finner man i reservaten en snabbare befolkningsökning än i det kanadensiska samhället i övrigt. Eftersom man bor gratis i reservaten och är skattebefriad saknas ibland incitament för att arbeta.



Under de senaste åren har det dock skett en utveckling i takt med att urbefolkningens rättigheter i ökad grad erkänts. Det pågår projekt av många slag i många reservat. Strategin för många First Nations är att framöver få sina rättigheter erkända samt att kunna ta tillbaka en del av de resurser som de blivit bestulna på, såsom exempelvis land, skog, mineralrättigheter, jakt och fiske. Sedan man skapat sig en ekonomisk bas vill man förhandla fram självstyre. First Nations har organisatoriskt samlats inom Assembly of First Nations (AFN).

*Inuiterna* är i huvudsak bosatta i de norra delarna i Kanada, i Nunavut, norra Quebec och i Labrador. I norr finns det 96 samhällen för urbefolkningen. I dessa bor dock inte bara inuiter utan också andra kanadensare, även sådana som ingår i någon av de övriga kanadensiska urbefolkningarna. Inuiterna har organisatoriskt samlats inom Inuit Tapiriit Kanatami (ITK). Till det nybildade territoriet Nunavut återkommer vi.

*Métiserna* lever utspridda över hela Kanada. Denna folkgrupp bildades när stora grupper av fransmän kom till Kanada under 1700-talet som pälshandlare. I första hand handlade det om att franska män gifte sig eller levde tillsammans med kvinnor av indianursprung och fick barn av blandad härkomst. Dessa människor bildade egna samhällen och skapade en egen kultur, i vilken fortfarande ingår ett eget språk som är byggt på äldre franska. Den ledande samlade organisationen för métiserna är Métis National Council (MNC).

#### 2.2.4 Högsta domstolens avgöranden

Sammantaget har den rättsliga regleringen av förhållandet mellan Kanada och urbefolkningen varit bristfällig. De historiska fördragen är kortfattade och ger inte besked på viktiga punkter och ”the Indian Act” är ålderdomlig. Urbefolkningens rättsliga situation är också komplicerad, eftersom rättigheterna vilar på två separata grunder. Det är dels fråga om att urbefolkningen har de rättigheter som framgår av de *historiska fördragen*. Här är det bara fråga om indianer, eftersom det endast var den folkgruppen som tecknade fredsavtal med de ockuperande regeringarna från Europa. Métiserna är ju en folkgrupp som inte uppstått innan utan på grund av att fransmän och engelsmän kom till Kanada. Därutöver har dock alla urbefolkningsgrupper inklusive métiserna en rätt i sig, ”*aboriginal rights*”.

Båda dessa rättigheter har utvecklats och definierats genom avgöranden i Högsta domstolen. Vidare har förstås även urbefolkningen i Kanada stöd av den internationella rätten. Kanada har ännu inte ratificerat ILO-konventionen. Man anser att konventionen innehåller alltför stora oklarheter i fråga om främst landrättigheter. Från urbefolkningens sida framförs för närvarande inte krav i någon större utsträckning om att Kanada ska underteckna denna konvention, eftersom det nationella rättsläget kan ge längre gående rättigheter än ILO-konventionen.

År 1973 meddelade Högsta domstolen i Kanada en dom som kallas ”*Calder Decision*”. Domen erkände att indianer i sin egenskap av urbefolkning hade rättigheter utöver lagstiftningen, det vill säga utöver Royal Proclamation. Domen medförde att urbefolkningen började framställa krav. Den federala regeringen gick därefter med på att förhandla fram nya fördrag, så kallade ”modern treaties” för de områden som saknade ”historic treaties”, i huvudsak norra British Columbia, norra Québec och de tre territorierna.

År 1982 utgjorde vidare en vändpunkt för urbefolkningen. Det skrevs då in i konstitutionen (Constitution Act 1982) att urbefolkningens rättigheter och de rättigheter som följer av de historiska fördragen är grundlagsskyddade. Med urbefolkning avsågs indianer, inuiter och métis. Detta var det första tillfälle då métis urbefolkningsrätt erkändes av staten.

Jakt och fiske i Kanada kräver som nämnts licens. I de så kallade ”historic treaties” angavs det oftast att urbefolkningen skulle ha rätt att fortsätta och jaga och fiska på hela sitt tidigare landområde. Fram till 1982 lät dock regeringarna dem bara jaga och fiska fritt i sina reservat. Utanför reservaten krävdes det att även urbefolkningen hade licens. När de jagade och fiskade utanför sitt reservat, bötfälldes de. Innebörden var alltså att rättigheterna enligt de historiska fördragen inte respekterades. Detta ändrades efter 1982 när dessa rättigheter grundlagsskyddades. Rätten enligt fördragen var dock oftast endast en rätt att jaga och fiska för husbehov.

1990 kom ännu en dom, ”*Sparrow Decision*”. I denna bestämde Högsta domstolen att urbefolkningen hade företräde till jakt och fiske. Först när deras behov är tillgodosedda kan andra få tillgång till jakt och fiske. Urbefolkningens jakt och fiske kan bara inskränkas om det är motiverat med hänsyn till att bevara en särskild djur- eller fiskart eller andra miljöhänsyn eller med hänsyn till säkerheten.

Högsta domstolen meddelade 1990 också en dom som benämns ”*Sioui Decision*”. Domen behandlade tolkningen av de så kallade ”historic treaties”. I domen fick en First Nation rätt att utöva sina tidigare seder och sin religion som dessa utövats före den europeiska ockupationen. I målet var det fråga om att de skulle få rätt att avverka träd och göra upp eld på kronomark. Sedan den domen står det klart att urbefolkningen har rätt att använda resurser såsom jakt och fiske för mat samt för sociala eller ceremoniella ändamål.

1996 meddelade Högsta domstolen domarna ”*Van der Peet trilogy*” och ”*Coté and Adams*”. I dessa angavs att ”aboriginal rights” är handlingar som är integrerade i den särskilda kultur som den urbefolkningen har som hävdar rättigheten. Det kan vara fråga om att exploatera tillgångar kommersiellt.

1997 kom en uppmärksammas dom, ”*Delgamuukw Decision*”. Enligt denna dom har urbefolkningen en rätt inte bara att nyttja sina tidigare landområden utan en rätt till landområden i sig. Det framgick även av domen att myndigheterna måste rådgöra med urbefolkningen i alla frågor som rör deras rättigheter.

1999 meddelade Högsta domstolen den för det kommersiella fisket så viktiga domen ”*Marshall Decision*”. Det var fråga om en tolkning av fredsfördraget mellan micmacindianer och regeringen som ingicks 1760–1761. Högsta domstolen fann att micmacindianerna hade rätt att fiska och sälja så mycket fisk att de tillförsäkrades en ”moderate livelihood”, i ungefär översättning skälig levnadsstandard. Domen var den första i sitt slag vars innehåll skulle kunna medföra allvarliga konsekvenser för den övriga befolkningen.

2003 kom ”*Powley decision*”. Powley tillhörde métisfolket. Han var till en 64-del indian och i övrigt av europeiskt ursprung. Han sköt en älg utan jaktlicens. Domstolen fann att även métisfolket under vissa förutsättningar i egenskap av urbefolkning kan ha en rätt att jaga för eget bruk. En förutsättning skulle vara att man kunde visa att man genom sina förfäder har en bindning till historiska métissamhällen, som existerade innan européerna tog kontroll över området.

### 2.2.5 Innebörden för övriga grupper

”Sparrowbeslutet” skapade vid sin tillkomst en politisk debatt. Det finns från exempelvis bland kanadensiska jägare starka farhågor för att konsekvensen

kommer att bli att urbefolkningsgrupperna inte bara ska få en företrädesrätt utan att denna rätt ska utvecklas till att ge dem en exklusiv rätt till jakt och fiske. Det kanadensiska jägarförbundet accepterar i huvudsak att urbefolkningsgrupper ska ha företräde till rätten att jaga och fiske inom vissa områden, men vill inte att deras egna medlemmar ska bli uteslutna. Det finns dock även grupper av medlemmar som anser att redan företrädesrätten diskriminerar dem. I exempelvis Ontario har Sparrowbeslutet i praktiken inneburit att myndigheterna innan de delar ut licens för jakt minskar tillgången på vilt med cirka 25 %, eftersom myndigheterna uppskattar att urbefolkningens andel av jakten uppgår till detta. Från jägarnas sida anser man det är olyckligt med en uppskattning, eftersom felaktiga uppskattningar kan leda till för stora uttag. Det saknas dock för närvarande alternativ, eftersom urbefolkningen inte som andra är skyldiga att rapportera sin avskjutning för att kunna förnya licensen. Det finns vidare en rädsla för att rätten att jaga och fiska kommer att utnyttjas av urbefolkningen i det politiska förhandlingsspelet.

Bland de kanadensiska jägarna upplevs Sparrowbeslutet särskilt hotfullt efter det s.k. Powleymålet. Det finns i Kanada stora grupper av människor som till en liten del kan härleda sitt ursprung till indianer. I Kanada är de grupper som har status som indianer registrerade och det finns därmed en kontroll över storleken av denna grupp. För att kunna registrera sig som indian krävs genetiska tester som visar att man har den genetiska koden som indian. Genom Powleydomen öppnades möjligen en möjlighet för många andra människor att få en företrädesrätt till jakt. Detta kan leda till ett överuttag av vilt och hota tillgången för övriga befolkningsgrupper anser man från jägarnas sida.

Från métisfolket har gentemot detta resonemang inväntats att de utgör en särskild folkgrupp med tydlig bindning till ett historiskt givet samhälle. Några métisorganisationer har påbörjat ett registreringsförfarande. Det ankommer på den sökande att bevisa sin genetiska härkomst och bindningen till det historiska métissamhället för att kunna registreras.

Marshallbeslutet ledde till en konflikt mellan urbefolkningen och fiskare i provinsen Nova Scotia på östkusten. Här sker det attraktiva kommersiella hummerfisket, men också många andra viktiga slag av fiske. Fiskarna finns ofta i mindre familjeföretag som i generationer utövat sitt fiske. De kände sig utsatta efter Marshallbeslutet om att indianerna skulle ha rätt till så mycket

fisk att de tillförsäkrades en skälig levnadsstandard. Konflikten ledde bland annat till handgripligheter mellan urbefolkningen och den övriga befolkningen och till skadegörelse av båtar.

### 2.2.6 Den politiska utvecklingen

Den rättsliga utvecklingen har lett till omfattande förhandlingar mellan å ena sidan federala regeringar och provinsregeringar och å andra sidan urbefolkningen. Högsta domstolen har i detta sammanhang, mot bakgrund av de långvariga och mycket kostsamma rättegångskostnaderna, uttalat att det bästa sättet att lösa de rättsliga problemen är att parterna förhandlar. Domstolen har vid flera tillfällen framhållit att:

*/.../den bästa hanteringen/.../är en process som innebär att man genom förhandlingar och försoning på ett korrekt sätt tar hänsyn till de komplexa och konkurrerande intressen som här finns. (/.../the best approach/.../is a process of negotiation and reconciliation that properly considers the complex and competing interests at stake.)*

Detta sker på olika sätt. I exempelvis Nova Scotia pågår förhandlingar mellan urbefolkningen, provinsregeringen och den federala regeringen i syfte att lösa samtliga frågor. Parterna har ingått en överenskommelse om att förhandla. De ämnen som är relevanta är bland annat rätten till land, vatten och naturresurser samt frågorna om självstyre, miljöskydd och social omvårdnad. Förhandlingsarbetet beräknas pågå under 5–10 år. Viktigt under förhandlingsarbetet är att den övriga befolkningen är delaktig i processen, eftersom resultatet annars inte kommer att accepteras. Andra nyckelfrågor som måste redas ut är hur många människor som kommer att utnyttja de förmåner som kommer att förhandlas fram, eftersom det annars inte går att förutse konsekvenserna. Avgörande för det är vem som ska omfattas av förhandlingarna, alltså vem som i sammanhanget ska räknas som urbefolkning.

I Nunavut är sådana förhandlingar avslutade och det finns en överenskommelse mellan regeringen och urbefolkningen. Detta nordliga territorium har en befolkning om ca 25 000 personer. 85 % av dessa är inuiter. Territoriet tillhörde tidigare Nordvästterritoriet och har styrts federalt. Något historiskt fredsfördrag har aldrig ingåtts. 1993 slöts ett fördrag mellan den kanadensiska regeringen och inuiterna, företrädna av

Nunavuts Tungavik Federation. Det är en kompromiss mellan Kanada där inuiterna gav upp sina krav på rätt till hela landområdet mot bland annat följande åtaganden från den federala regeringens sida:

1. Nunavut Tungavik Federation tillerkänns som ägare 18 % av landet inklusive 2 % av mineralrättigheterna. Det motsvarar 356 000 kvadratkilometer, vilket är en yta motsvarande större delen (ca 2/3) av Sverige. Områden har kunnat väljas av inuiterna. Till stor del är det bara fråga om att äga markytan, eftersom mineralrättigheterna till stor del tillkommer Kanada. För 2 % av marken, vilket motsvarar 36 257 kvadratkilometer äger dock inuiterna även mineralrättigheterna under markytan. Ägandeskapet tillkommer de nationella och regionala företrädarna för inuiterna. Landet kan bara säljas till regeringen.
2. Regeringen betalar 1,173 miljarder kanadensiska dollar under en tioårsperiod. Medlen ska fonderas och användas för att tillgodose alla inuiters behov.
3. Nunavut ska vara en del av den federation som staten Kanada utgör.
4. Inuiterna behåller sina konstitutionella rättigheter som urbefolkning.
5. Regeringen ska genomföra särskilda program i fråga om bland annat utbildning och hälsa för att stärka inuiternas ställning.
6. Territoriet ska styras av den federala regeringen. Inuiterna ska delta i bland annat alla beslut som rör jakt- och fiskeförvaltningen. Detta sker genom att det bildas en särskild styrelse, bestående av nio personer, varav sju är inuiter. Denna styrelse ska förvalta jakt- och fiskeresurser. En särskild styrelse utses också för att vara ett rådgivande organ för förvaltningen av land- och vattenresurserna. Hälften av styrelsens medlemmar utses av regeringen och hälften av företrädare för inuiterna.

Det finns också andra exempel på hur man regionalt och förhandlingsvägen efter rättsliga avgöranden i domstol försöker lösa följderna av domstolens beslut. Det federala fiskedepartementet som är ansvarigt för allt kustfiske

inledde efter Marshallbeslutet förhandlingar med både urbefolkningen och övrig lokalbefolkning i Novia Scotia, New Brunswick, Prince Edward Island och delar av Québec. Skälet var att myndigheterna efter Marshallbeslutet såg sig ha ett ansvar för att se till att urbefolkningen fick möjlighet till kommersiellt fiske. Problemet var att det saknades utrymme för detta. Det var inte möjligt att öka fisket, eftersom det skulle leda till att vissa arter skulle komma att hotas. Myndigheterna genomförde då ett särskilt program, Marshall Response Initiativ (MRI). Regeringen köpte fiskelicenser från mindre företag, särskilt där fiskarna var nära pensionering, och överförde dessa kommersiella fiskeicenser till de First Nations som önskade fiska kommersiellt. Det alltså en First Nation som kollektivt som har licensen. Denna First Nation bestämmer sedan internt vem som ska fiska. Alla pengar går till denna First Nation som sedan fördelar pengarna efter insats och behov. De First Nations som tog emot licenser och fiskebåtar förband sig att följa gällande fiskeregler. På det sättet uppnådde man att kommersiella fiskelicenser kunde överföras på urbefolkningen på frivillig väg. Vidare genomfördes att alla yrkesfiskare följde samma regler. Detta har medfört att konflikterna mellan urbefolkningen och övrig befolkning dämpades avsevärt. 31 av 34 First Nations accepterade uppgörelsen. En annan del av programmet var att utbilda medlemmarna i de First Nations som berördes i fiske. Vissa First Nations fick också hjälp med att påbörja en uppbyggnad av fiskefabriker i sina reservat. First Nations har i dag 20–25 % av kvoterna för många fiskarter. Det finns 410 företag för fiske hos First Nations. Detta har inneburit mycket för sysselsättningen och den sociala standarden hos urbefolkningen. Kostnaderna för hela programmet har betalats av den federala regeringen. Enbart kostnaden för att köpa fiskelicenser och båtar och ge dem till First Nations har uppgått till 430 miljoner kanadensiska dollar, det vill säga cirka 2,5 miljarder kronor.

Inom fiskeindustrin och den övriga fiskande befolkningen accepterar man i och för sig att den del av urbefolkningen som historiskt sett fiskat även ska ha möjlighet att göra det framöver. Man betonar dock att det då ska ske på samma villkor som för övrig befolkning. Man stödde i och för sig regeringens beslut att köpa licenser för att överföra dessa på urbefolkningen, eftersom en utvidgning av antalet fiskare och licenser skulle ha lett till överfiskning. Samtidigt medförde åtgärden enligt företrädarna för Atlantfisket vissa problem, bland annat att priset för fiskelicenser ökade kraftigt. En fiskelicens i ett lukrativt område kan i dag betinga ett pris om 1 miljon kanadensiska dollar, det vill säga närmare 6 miljoner kronor. Det

innebär att unga som är bosatta i traditionella fiskeområden och som inte tillhör urbefolkningen har svårt att komma in på marknaden. Andra problem är att urbefolkningen inte alltid klarar av att fullt ut utnyttja sin fiskelicens. De kan då upplåta rätten till andra grupper och få ersättning för själva upplåtelsen. Om de då ska uppnå kravet som domstolen uppställt om skälig levnadsstandard så krävs ett omfattande fiske. Dessutom har förhandlingarna med regeringen inneburit att också många First Nations som inte historiskt sett ägnat sig åt fiske nu fått fiskelicens, vilket av övriga fiskare kan upplevas som stötande.

I exempelvis Ontario har som en följd av ett annat domstolsbeslut, Powleybeslutet, förhandlingar skett mellan den provinsiella regeringen och företrädare för métisfolket om deras rätt att jaga. Mer än 1 000 jakträttigheter kan komma att ges till métiser som registrerar sig och ansöker om att få jakträttigheter. Registreringen och ansökan görs hos organisationer som företräder métisfolket. Den provinsiella regeringen vill dock ha insyn i registreringsförfarandet. Métisföreträdarna hävdar jakträtt i hela Ontario, medan regeringen endast erbjuder jakträtt i norra Ontario.

## **2.3 Finland**

### **2.3.1 Allmänt om jakt och fiske i Finland**

#### **2.3.1.1 Jakt**

De viktigaste viltarterna i Finland är tjäder, orre, järpe, dalripa, skogshare, fälthare, älg och vitsvanshjort samt bland sjöfåglarna gräsand. Till det pälsvilt som jagas hör räv, mårddhund, grävling, mink, bäver, bisamråtta och mård. Av de stora rovdjuren jagas björn, varg och lodjur. 300 000 jägare betalar årligen en jaktvårdsavgift, detsamma som jaktkort.

Jakträtten är kopplad till markägandet. Den som vill jaga ska ha tillstånd till detta av markägaren eller innehavaren av jakträtten. Var och en som är fast bosatt i Finland har rätt att jaga inte bara inom allmänna vattenområden i havet utan också på statsägda holmar eller skär inom ett sådant område.

Invånarna i Lapplands län och i vissa kommuner i Uleåborgs län har rätt att i sin hemkommun jaga i områden som ägs av staten. Forststyrelsen, som motsvarar den svenska Skogsstyrelsen, är den myndighet som kan ge jakttillstånd på statens mark.



I nationalparker och naturreservat är det förbjudet att jaga, med undantag för att viss, begränsad jakt är tillåten även i nationalparker och naturreservat för medborgare i Uleåborgs och Lapplands län.

Den som jagar ska betala en viltvårdsavgift till staten. Jakt är tillåten endast under de jaktperioder som fastställts för respektive viltart.

### **2.3.1.2 Fiske**

Uppemot två miljoner finländare ägnar sig åt fritidsfiske. Det betyder att en stor del av den fisk som konsumeras kommer från fritidsfisket. Hälften av den fångst som fiskas på fritiden fångas med nät och andra passiva fångstredskap.

Fiskerätten tillhör den som äger vattenområdet. Vattendragen ägs i allmänhet gemensamt av byns gårdar, men också staten, kommuner, församlingar och privata gårdar äger vattenområden. I de samägda vattendragen bildar delägarna ett fiskelag som handhar fisket och sköter fiskevattnet.

Samtliga fiskeutövare i åldrarna 18–64 år ska betala fiskevårdsavgift till staten. Är man yngre eller äldre betalar man ingen avgift.

Mete och pilkfiske hör till allemansrätterna. Den som metar eller pilkar behöver alltså inte betala avgift. Inte heller behövs tillstånd från vattenägaren om man metar eller pilkar.

## **2.3.2 Samernas rätt till land och vatten i Finland**

### **2.3.2.1 Bakgrund**

Skyddet för samernas jordäggande försvagades från slutet av 1700-talet. När skogsbruket inleddes i mitten av 1800-talet ansåg sig staten vara ägare till markerna i det samiska området. Samerna betalade jordskatt fram till 1924.

Från 1924 och fram till 1993 var renskötselrätten inte rättsligt reglerad. Under denna tid kom en ny renbeteslag samt lagar om jakt och skyddsskogar.

I Finland bor cirka 9 000 samer, varav inom hembygdsområdet knappt 4 000. Av dessa är ca 1 000 personer renägare.

Sedan år 1952 har fem statliga utredningar genomförts om samernas rättigheter till jord och vatten samt traditionella näringar. Ingen av dem har lett till något förslag från regeringen till riksdagen. De utredningar som gjorts är Kommitténs för sameärenden som kom med sitt betänkande 1952, Samekommittén 1973, Samedelegationen (med förslag om bland annat en samelag) 1990, en utredning med anledning av ILO:s konvention nr 169 (den så kallade urfolkskonventionen) 1999 samt Samekommittén 2001.

1993 fick Sameparlamentet, motsvarigheten till Sametinget, regeringens uppdrag att utreda frågan om samernas rätt till markområden och att bereda samelagen. Lagförslag har tagits fram om markanvändningens förvaltningsfrågor (bland annat samernas rätt att utnyttja de landområden sköts av Forststyrelsen, motsvarigheten till Skogsstyrelsen, och markanvändningen i ett äganderättsperspektiv).

Utöver de utredningar som gjorts har uttalanden gjorts av riksdagens utskott och Justitiekanslern har vänt sig till regeringen i frågan. I centrum för diskussionen har bland annat frågan om samernas traditionella näringar inom sina hembygdsområden, som är det uttryck som används i Finland, stått.

Förslag har också rests om inrättandet av en särskild direktion inom samernas hembygdsområde för att besluta om principiellt viktiga markanvändningsfrågor. I denna direktion skulle enligt förslaget företrädare för både samerna och den övriga lokalbefolkningen ingå. Senare förslag har inneburit att man skulle inrätta en särskild delegation med uppgift att avge utlåtanden om de viktigaste principiella frågorna kring markanvändningen inom hembygdsområdet. Även i denna delegation skulle det finnas företrädare för både sametinget och den övriga lokalbefolkningen. Forststyrelsen skulle bara under speciella förhållanden kunna avvika från delegationens ställningstaganden.

På regeringens uppdrag har justitierådet Juhani Wirilander gjort en rättslig utvärdering av de tidigare utredningarna. Hans utredning var inriktad på de frågor som gällde äganderätten till marken. Wirilander ansåg inte att det fanns ostridigt bevis för att de tidigare lappbyarna skulle ha ägt sina områden. Däremot menade han att det fanns bevis för att familjerna i lappbyarna och byns delägare ensamma eller tillsammans med andra haft en rätt som är jämförbar med dagens äganderätt till sitt skatteland. Detta bestod av bland annat fiskevatten, jaktmarker och betesmarker. Wirilander pekade

också på möjligheten att det funnits så kallat herrelöst område i Lappland. Han beskriver sedan hur staten stärkt sitt grepp om markerna, varefter det statliga ägandet förts in i fastighetsregistret.

Wirilander föreslog fortsatt historieforskning. Förslaget vann gehör. Arbetet utförs av en forskargrupp vid Uleåborgs och Lapplands universitet. Rapporten ska vara klar inom kort.

I Sametingets egna utredningar om äganderätten till mark inom hembygdsområdena har man hävdad att statens äganderätt baserar sig på rättsligt ohållbara grunder.

Liksom Sverige har Finland mött kritik i vissa avseenden i FN:s kommitté för mänskliga rättigheter. Kommittén har bland annat tagit upp det faktum att tvisten om samernas jordäganderätt inte lösts.

#### **2.3.2.2 Gällande rätt**

I den finska grundlagen anges i 17 § att samerna såsom urfolk samt romerna och andra grupper har rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. I 121 § står under rubriken kommunal och regional självstyrelse följande:

Samerna har inom sitt hembygdsområde språklig och kulturell autonomi enligt vad som bestäms i lag.

Till hembygdsområdet hör Enontekis, Enare och Utsjoki kommuner samt Lapplands renbeteslags område i Sodankylä kommun. Den lag som åsyftas i 121 § är sametingslagen. I denna anges vad den kulturella autonomi innebär. Den innefattar ärenden om samernas språk, kultur samt deras ställning som urfolk. Myndigheter i Finland har en skyldighet att förhandla med Sametinget om åtgärder som kan inverka på samernas ställning som urfolk och som på samernas hembygdsområde gäller:

1. samhällsplanering,
2. skötsel, användning, arrendering och överlåtelse av mark, skyddsområden och ödesmarksområden,
3. tillståndsansökningar angående inmutning av gruvmineraler samt utmålsläggning,

4. ändring i lagstiftningen eller förvaltningen angående näringar som hör till samisk kultur,
5. utveckling av undervisningen på samiska eller i samiska språket och av social- och hälsovårdstjänsten samt,
6. annat motsvarande ärende som har inverkan på samernas språk, kultur eller deras ställning som urfolk.

### **2.3.2.3 Särskilt om samiska jakt- och fiskerättigheter**

Samernas jakt- och fiskerättigheter avviker inte från övriga medborgares rättigheter i det samiska hembygdsområdet. Samtliga boende i Lappland har rätt att jaga och fiska på statlig mark i den egna kommunen. På privat mark har endast markägaren denna rätt. Endast rätten att bedriva renskötsel är baserad på urminnes hävd.

Mer än 90 procent av arealen i området är statligt ägd. Stora delar av dessa marker är naturskyddsområden. Småviltjakt får oftast bedrivas av lokalbefolkningen inom skyddsområden, däremot inte älg- eller hjortjakt. Forststyrelsen säljer licenser för jakt och fiske på statens mark. 15 jaktvårdsdistrikt, vilka är underställda Jägarnas centralorganisation, har liknande arbetsuppgifter som länsstyrelserna i Sverige inom jaktens område.

Inom de tre nordligaste kommunerna har kommunmedborgare, som är yrkesfiskare eller bedriver naturnäring rätt att fiska avgiftsfritt på statens vatten. Alla stadigvarande boende i dessa kommuner får fiska avgiftsfritt till husbehov på statligt ägda vatten.

Utmark tolkas som marker utanför områden för odling och skogsbruk. Efter storskiftet finns inga utmarker.

## **2.4 En jämförelse**

Som framgått av ovanstående skiljer sig förhållandena för urfolken i de olika länderna. I Kanada har utvecklingen för att stärka urfolkens juridiska rättigheter kommit längst. Utvecklingen har kommit så pass långt att en ratificering av ILO-konventionen inte heller för urfolken är prioriterad, den inhemska rätten är längre gående. Det finns flera förklaringar till detta. En förklaring är att urfolken i Kanada genom domstolsutslag kunnat driva och

få sina rättigheter fastställda. Detta har sedan tvingat myndigheter till att förhandla med urfolken.

Också i Norge är samernas rättigheter förhållandevis väl definierade. Även detta har i stor utsträckning skett genom domstolsutslag. Vidare har samernas rättsförhållande utretts under mycket lång tid, vilket nu genom ett stortingsbeslut lett fram till en ny lag (Finnmarksloven) som gett samerna i Finnmark ett stort inflytande.

I Finland slutligen har samerna i grundlagen långtgående konstitutionella rättigheter. När det särskilt gäller jakt och fiske saknar de dock i motsats till vad som är fallet i grannländerna Sverige och Norge helt rättigheter grundade på att de är samer. I det som kallas samernas hembygdsområde gäller lika rättigheter för alla invånare, antingen de är samer eller ej.

Man kan, om än med ett visst mått av generalisering, hävda att Kanada – trots att man inte ratificerat ILO-konventionen – i rättsligt avseende nått betydligt längre än Norge. Norge ligger i sin tur, särskilt efter beslutet om Finnmarksloven, längre fram än Sverige och i ännu högre grad Finland i fråga om konkreta rättsliga åtgärder för samerna som urfolk. Å andra sidan har Finland, Norge och Sverige varit betydligt mer framgångsrika än Kanada i fråga om urfolkens hälsoförhållanden och sociala situation.