



**En ny renskötellagstiftning – det samiska folkets
rätt till renskötelse, jakt och fiske**

N 2021:02

Sekreterare

Maja Martinsson

08-405 84 45

073-845 56 90

maja.martinsson@regeringskansliet.se

PM 6 – Sveriges skyldigheter enligt Folkrätten

Innehåll

PM 6 – Sveriges skyldigheter enligt Folkrätten	1
1. Folkrättens och EU-rättens innebörd för Sverige	2
2. Folkrättsliga principer och överenskommelser	4
2.1 Principen om icke-diskriminering	4
2.2 Rätten till självbestämmande	5
2.3 FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter	6
2.4 FN:s generalförsamlings deklARATION om urfolks rättigheter	11
2.5 FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering	16
2.6 FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter	18
2.7 FN-konventionen om biologisk mångfald och klimatkonventionen	20
2.8 ILO-konvention nr 169	21
2.9 Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter	24
2.10 FN:s universella granskningsmekanism, Universal Periodic Review (UPR)	26
2.11 Ett förslag till nordisk samekonvention	26
2.12 Århuskonventionen	29
3. EU-rättsliga bestämmelser	31
3.1 Principen om fri rörlighet för tjänster	31
3.2 Principen om icke-diskriminering	32
3.3 EU:s geoblockeringsförordning	32
3.4 EU-rättsliga synpunkter på 3 § rennäringsförordningen	33
4. Nationella och internationella rekommendationer om urfolket samerna	35
4.1 Nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter	35
4.2 Rekommendationer från internationella övervakningsorgan	36
5. Pågående arbete inom Regeringskansliet	38

1. Folkrättens och EU-rättens innebörd för Sverige

Folkrätten utgörs av de regler som gäller mellan stater och/eller internationella organisationer. Folkrätten kan bestå av sedvanerätt eller av mellanstatliga avtal, så kallade traktater. Traktater är ett samlingsnamn för multilaterala och bilaterala överenskommelser, till exempel konventioner, protokoll eller tilläggsprotokoll. Traktater är i princip bindande enbart för parterna, det vill säga de stater eller organisationer som genom ratifikation eller på annat sätt anslutit sig till dem. Innehållet i traktaterna kan dock på längre sikt bli en del av en sedvanerättslig utveckling. Det innebär att traktaternas innehåll i vissa delar kan komma att uppfattas som uttryck för folkrättsliga principer som har betydelse även för stater som inte är parter till traktaterna.

Sättet som en stat blir bunden av ett traktat skiljer sig åt och beror på vad som anges i traktatet.

För viktigare traktater uppstår bundenhet i allmänhet genom en flerstegsprocess. Efter avtalsförhandlingar sker parafering, vilket innebär att de deltagande staternas förhandlare kommer överens om en avtalstext. Därefter sker ett undertecknande från de stater som avser att tillträda traktatet. Undertecknande sker som regel efter regeringsbeslut. Slutligen ratificeras traktatet, vilket i Sverige i allmänhet sker efter att riksdagen har godkänt traktatet (jfr. 10 kap. 3 § regeringsformen).

Bundenhet förutsätter dock inte alltid ratificering. Det finns även sätt för stater som inte har ratificerat traktaterna att bli parter. Detta kan ske genom anslutning, godtagande eller godkännande, som har samma rättsverkningar som ratifikation.

Det går inte att ge ett enhetligt svar på vad som händer om en stat gör sig skyldig till en överträdelse av regeringen i ett traktat. Vissa traktater, men långtifrån alla, innehåller bestämmelser om sanktioner eller tvistlösningsmekanismer. Det huvudsakliga skälet till att stater respekterar de folkrättsliga regelverken är dock att de värdesätter sin sociala roll och trovärdighet i stats-samfundet – de vill alltså att andra stater och mellanstatliga internationella organisationer ska veta att de håller ingångna avtal. Detta eftersom alla stater har intresse av välordnade internationella förbindelser. Staterna följer därför regler som de ogillar, för att inte äventyra andra regler som de värdesätter.

De respekterar folkrätten också när det ”tar emot”, för att även i fortsättningen kunna räkna på en rättsenlig behandling från andra staters sida.¹

I Sverige ges ett traktat oftast nationell tillämplighet genom att traktatets regler införlivas i den svenska nationella rätten. Det kan se genom att traktatets innehåll omvandlas till nationell lagstiftning eller genom att traktatet i oförändrad utformning förs in i den nationella rätten genom en referens till traktatet i lagtext.

Införlivande kan också ske genom att de nationella domstolarna och förvaltningsmyndigheterna tolkar den nationella rätten fördragskonformt, det vill säga presumerar att de nationella reglerna harmonierar med traktaterna och tolkar dem utifrån det synsättet.

Det händer även att domstolarna tolkar traktaternas bestämmelser som uttryck för en allmän folkrättslig sedvanerätt och tillämpar dem trots avsaknad av lagstöd, till exempel genom att uttrycka att en internationell norm ger uttryck för en allmänt erkänd folkrättslig grundsats.²

¹ För ett mer utvecklat resonemang se ”Sverige och folkrätten”, Bring m.fl., Juno version 6 s. 20 ff

² A.a. s. 63 f

2. Folkrättsliga principer och överenskommelser

Det internationella ramverket för skyddet av de mänskliga rättigheterna tar sin utgångspunkt i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från 1948 (som i dag hänvisas till som FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna, eller den universella deklarationen om de mänskliga rättigheterna). Utgångspunkten för de mänskliga rättigheterna är att alla människor ses som fria och lika i värde och rättigheter. Alla människor har därför rätt till mänskliga rättigheter utan någon form av diskriminering. Deklarationen om de mänskliga rättigheterna följdes år 1966 av den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR) respektive den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ICESCR). Sverige är part till båda konventionerna.

Därefter har det inom FN utvecklats ett antal internationella instrument till skydd för utsatta individer på områden inom vilka det visat sig finnas ett särskilt skyddsbehov. Sverige har anslutit sig till en majoritet av de centrala FN-konventionerna om mänskliga rättigheter och rapporterar regelbundet till relevanta FN-mekanismer om det nationella arbetet för att säkerställa full respekt för de mänskliga rättigheterna. Rapportering sker bland annat till de olika konventionernas kommittéer.

2.1 Principen om icke-diskriminering

Principerna om allas lika rättigheter och icke-diskriminering anses utgöra ett viktigt skydd för dem som tillhör urfolk och minoriteter. Om staten ska leva upp till sina åtaganden vad gäller de mänskliga rättigheterna är tanken inom den folkrättsliga diskussionen att vissa beslut inte ska kunna fattas, ens av demokratiskt valda beslutsfattare. Det gäller till exempel beslut som åsidosätter minoritetens rättigheter. I den folkrättsliga diskussionen beskrivs detta som att likabehandling och icke-diskriminering alltså kan ses som en form av begränsning av majoritetsstyrets maktutövning i en demokrati.³

De särskilda bestämmelser inom folkrättsliga traktat som handlar om minoriteter och urfolk innebär ofta att det krävs av parterna till traktatet att särskilda åtgärder vidtas för att alla, även minoriteten, ska kunna utöva sina mänskliga rättigheter på ett likvärdigt sätt. Sådana särskilda åtgärder kan vara till exempel rätten att använda sitt modersmål i kontakt med myndigheter

³ En utförlig diskussion om vad detta innebär finns i "Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter", SOU 2010:70 s. 119

och i skolan, eller rätten att få inflytande i förvaltningsbeslut som berör folkgruppen.

Den här typen av särskilda åtgärder syftar till att minoriteten ska ha likställda förutsättningar som majoriteten att utöva sin kultur.⁴ Staterna ska alltså inte bara tillåta minoriteter och urfolk att utöva sin kultur, utan främja möjligheten till detta, exempelvis genom finansiering eller stöd på annat sätt. Den här typen av främjande åtgärder ska då inte ses som privilegium eller som positiv diskriminering, utan som ett nödvändigt led i ett förverkligande av minoritetsgruppens utövande av lika rättigheter som majoritetsbefolkningen.⁵

2.2 Rätten till självbestämmande

Rätten till självbestämmande är en allmänt erkänd rättsgrundsats i folkrätten. Rätten innebär, sammanfattningsvis, att ett folk har rätt att bestämma över sin egen framtid. Vad som avses med ett folk är inte definierat i de folkrättsliga traktaterna, och är i vissa fall kontroversiellt. Samhällsvetenskapligt definieras ett folk ibland som en grupp individer som skiljer sig åt från omkringboende befolkningsgrupper på ett för dem avgörande sätt. Det som skiljer kan vara språk, religion, kultur, historia eller något annat. Rätten till självbestämmande kan i vissa fall, när ett folk vill bilda en ny stat genom utbrytning från en annan stat, stå i konflikt med den ursprungliga statens statsuveränitet, men anses annars kunna förverkligas inom en stat genom olika former av självstyre.⁶

Principen om självbestämmanderätten finns kodifierad i såväl konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter som konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Av artikel 1 (1) i respektive konvention följer att alla folk har rätt till självbestämmande. Med stöd av denna rätt får de fritt bestämma sin politiska ställning och fritt fullfölja sin ekonomiska, sociala och kulturella utveckling.

Det samiska folket är sedan länge erkänt som Sveriges urfolk. Under 2006 och 2013 har regeringen i Sveriges rapportering om efterlevnaden av FN:s

⁴ Se t.ex. FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, allmänna kommentarer nr. 23, 49:e sessionen, supplement nr. 40 (A 49/40) vol. 1 bilaga V om hur artikel 27 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter ska tolkas, samt artikel 4.2 i Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter.

⁵ Ett utförligare resonemang görs av Gudmundur Alfredsson, professor i internationell rätt, i "Ursprungsfolkens markrättigheter och kulturella rättigheter i internationell rätt, i SOU 2005:79 s. 35 f.

⁶ För ett mer utvecklat resonemang, se "Sverige och folkrätten", Bring m.fl. s. 78 ff.

konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter framfört följande om självbestämmanderätten och dess giltighet för det samiska folket:

Det är Sveriges regerings uppfattning att urfolk har rätt till självbestämmande, förutsatt att de uppfyller folkrättens kriterier på vad som utgör ett folk, enligt den betydelse som avses i den gemensamma artikel 1 i 1966 års internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och 1966 års internationella konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Samerna är sedan tidigare erkända som urfolk och nationell minoritet i Sverige. Genom en ändring av en av de svenska grundlagarna, regeringsformen, vilken trädde i kraft den 1 januari 2011, befästes att samerna är ett folk. Det tidigare målsättningsstadgandet om det allmännas ansvar ersattes också med en obligatorisk förpliktelse med innebörden att det samiska folkets och etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samhällsliv ska främjas. En central aspekt av samiskt självbestämmande är Sametinget, som inrättades 1993, och både är ett folkvalt organ och en myndighet. Sedan inrättandet har gradvis allt fler uppgifter överförts till Sametinget från andra myndigheter. Sametinget har också fått ett utökat uppdrag att medverka i samhällsplanering och bevaka att samiska behov beaktas, däribland rennäringens intressen vid utnyttjande av mark och vatten. Sametinget företräder i egenskap av folkvalt organ det samiska folket i olika sammanhang och en regelbunden dialog och överläggningar äger rum mellan staten och Sametinget. Regelbunden dialog förs även med samiska intresseorganisationer. FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter

2.3 FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter

Den grupp av mänskliga rättigheter som kallas medborgerliga och politiska rättigheter innefattar ett skydd mot ingrepp av olika slag från statsmakternas sida samt skydd mot maktmissbruk eller godtycke vid myndighetsutövning. FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter antogs 1966, och har fått stor betydelse för frågor som rör urfolk.

I konventionens 25:e artikel anges att varje medborgare ska äga rätt och möjlighet att utan åtskillnader av något slag och utan oskäligen inskränkningar delta i skötseln av allmänna angelägenheter direkt eller genom fritt valda ombud.

Artikeln bör läsas tillsammans med konventionens artikel 27, där det framgår att i de stater där det finns etniska, religiösa eller språkliga minoriteter ska de som tillhör sådana minoriteter inte förvägras rätten att i gemenskap med andra medlemmar av sin grupp ha sitt eget kulturliv, att bekänna sig till och utöva sin egen religion och att använda sitt språk.

Bestämmelserna ger alltså ett förbud mot diskriminering. Av artikel 27 följer också en skyldighet för stater att positivt stödja minoriteternas strävanden att bevara sin särart. Högsta domstolen hänvisar till detta i Girjasdomen när man uttalar att det av bestämmelsen följer att medlemmar av minoritetsgrupper har rätt att utöva sin kultur samt att det kan vara nödvändigt att tillförsäkra samer fortsatt tillgång till mark som de traditionellt har brukat om det utgör en förutsättning för vidmakthållandet av kulturen.⁷

FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, som övervakar efterlevnaden av FN:s konvention för medborgerliga och politiska rättigheter, avgav år 1994 en allmän rekommendation.⁸ I rekommendationen, som inte är juridiskt bindande, finns skrivningar om urfolks deltagande i beslutsprocesser för att säkerställa åtnjutande av de rättigheter artikeln avser. Det påpekas även att kulturer ofta tar sig många uttryck och att urfolks kulturer ofta är sammankopplade med användandet av naturresurser. Kommittén uttalar i det hänseendet följande:

(7) När det gäller utövandet av de kulturella rättigheter som skyddas enligt artikel 27 konstaterar kommittén att kultur manifesterar sig i många former, inklusive ett särskilt sätt att leva i samband med användning av markresurser, särskilt när det gäller urfolk. Denna rättighet kan inkludera sådana traditionella aktiviteter som fiske eller jakt och rätten att bo i reservat som skyddas av lag. Att åtnjuta dessa rättigheter kan kräva positiva rättsliga skyddsåtgärder och åtgärder för att säkerställa ett

⁷ NJA 2020 s. 3 p. 131

⁸ General comment No. 23 (50) (art. 27)

effektivt deltagande av medlemmar i minoritetssamhällen i beslut som berör dem.

Kommittén uppmärksammar också de brister den anser finns i olika konventionsstaters tillhandahållande av möjligheter för urfolk att påverka beslut i frågor som rör dem.

I rapporten från 2016 (Sammanfattande kommentarer om Sveriges sjunde periodiska rapport 39 §) rekommenderar kommittén Sverige att se över befintlig lagstiftning, politik och praxis som reglerar verksamheter som kan påverka det samiska folkets rättigheter och intressen, inklusive utvecklingsprojekt och utvinningsindustrins verksamhet, i syfte att garantera ett meningsfullt samråd med de urfolkssamhällen som påverkas för att inhämta deras fria och informerade förhandsmedgivande/samtycke (free, prior and informed consent, FPIC) innan en verksamhet inleds.

Kommittén rekommenderar även att Sverige, i linje med en tidigare rekommendation, beviljar adekvat rättshjälp till samebyar i svenska domstolsprocesser och lagstiftar om mer flexibla bevisbörderegler för tvister om samernas ägande- och nyttjanderätt till mark. Dessutom uppmuntrar kommittén Sverige att inleda sitt förberedande arbete för att ratificera ILO-konventionen nr 169 (se mer om ILO-konventionen i avsnitt 2.7).

FN:s kommitté för mänskliga rättigheter kan även pröva framställningar från enskilda personer som hävdar att de utsatts för en kränkning från statens sida av någon av de rättigheter som omfattas av konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. Detta gäller för de stater som är parter i ett tilläggsprotokoll till konventionen.⁹ Kommitténs avgöranden är inte bindande för staterna men utgör viktiga rekommendationer, och har betydelse som vägledande praxis för framtida fall med liknande omständigheter.

Kommittén har i flera avgöranden behandlat artikel 27 och dess innebörd. I Kitokfallet från 1988 bekräftar kommittén att artikel 27 också skyddar urfolks kulturer, trots att detta inte uttryckligen framgår av artikelns ordalydelse. Kommittén uttalade specifikt att renskötseln, som en del av traditionell samisk ekonomisk aktivitet av central betydelse för den samiska

⁹ Det fakultativa protokollet till den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter om enskild klagorätt, antaget den 16 december 1966

kulturen, skyddas av artikel 27.¹⁰ Att jakt och fiske också omfattas av artikel 27 i den mån de utgör traditionella ekonomiska aktiviteter har bekräftats av kommittén genom Lubicon Lake Band-fallet.¹¹

I Länsmanfallen I och II¹², som också handlar om samisk renskötsel, och i fallet Poma v. Peru¹³, som handlar om aymarisk alpaca- och lama-uppfödning, tar kommittén upp artikel 27 och förhållandet till verksamheter som konkurrerar med urfolks kulturbaserade näringar.

I Länsman v. Finland I uttalar kommittén följande om artikel 27:

9.3: The right to enjoy one's culture cannot be determined in abstracto but has to be placed in context. In this connection, the Committee observes that article 27 does not only protect traditional means of livelihood of national minorities, as indicated in the State party's submission. Therefore, that the authors may have adapted their methods of reindeer herding over the years and practice it with the help of modern technology does not prevent them from invoking article 27 of the Covenant. Furthermore, mountain Riutusvaara continues to have a spiritual significance relevant to their culture. The Committee also notes the concern of the authors that the quality of slaughtered reindeer could be adversely affected by a disturbed environment.

9.4: A State may understandably wish to encourage development or allow economic activity by enterprises. The scope of its freedom to do so is not to be assessed by reference to a margin of appreciation, but by reference to the obligations it has undertaken in article 27. Article 27 requires that a member of a minority shall not be denied his right to enjoy his culture. Thus, measures whose impact amount to a denial of the right will not be compatible with the obligations under article 27. However, measures that have a certain limited impact on the

¹⁰ Kitok v. Sweden, Comm. No 197/1985

¹¹ B. Ominayak, Chief of the Lubicon Lake Band v. Canada, No. 40 (A/38/40)

¹² Länsman v. Finland, Comm. No 511/1992 och, Länsman v. Finland, Comm. No. 671/1995

¹³ Comm. No 1457/2006

way of life of persons belonging to a minority will not necessarily amount to a denial of the right under article 27.

I *Länsman v. Finland II* gör kommittén följande uttalande:

Even though in the present communication the Committee has reached the conclusion that the facts of the case do not reveal a violation of the rights of the authors, the Committee deems it important to point out that the State party must bear in mind when taking steps affecting the rights under article 27, that though different activities in themselves may not constitute a violation of this article, such activities, taken together may erode the rights of Sami people to enjoy their own culture.

Av *Länsmansfallen* framgår alltså att den omständigheten att ett urfolk anpassat sig till samhällsutvecklingen och moderniserat sina traditionella näringar och ekonomiska aktiviteter inte innebär att dessa inte längre skyddas av artikel 27.¹⁴ Det faktum att samer i dag bedriver renskötsel, jakt och fiske med moderna redskap påverkar alltså inte rätten till skydd enligt artikel 27. I de båda *Länsmansfallen* bekräftas också att urfolk måste tillåtas att på ett meningsfullt sätt delta i beslut om verksamheter som inkräktar på deras traditionella kulturbaserade aktiviteter och att sådana konkurrerande verksamheter över huvud taget inte är tillåtna om de sammantaget innebär att urfolkens rätt att utöva sin kultur förnekas dem. Detta kan ses som att om en konkurrerande verksamhet omöjliggör för en urfolksmedlem att fortsätta utöva sin kultur så är den förbjuden, oavsett hur fördelaktig den kan vara för samhället i övrigt. Koncurrerande verksamhet som har en viss begränsad påverkan på urfolksmedlemmarnas sätt att leva kan dock vara förenlig med rätten till skydd enligt artikel 27.

I *Poma Poma v. Peru* gör kommittén också uttalanden om hur skyddet för urfolks kulturer hör ihop med rätten till ett fritt och informerat förhandsmedgivande/samtycke:

In the present case, the question is whether the consequences of the water diversion authorized by the State party as far as llama-raising is concerned are such as to have a substantive negative impact on the author's enjoyment of her right to enjoy

¹⁴ Detta framgår också av det äldre fallet *Apriana Mahuika et al. v. New Zealand*, No. 547/1993

the cultural life of the community to which she belongs. In this connection the Committee takes note of the author's allegations that thousands of head of livestock died because of the degradation of 10,000 hectares of Aymara pasture land – degradation caused as a direct result of the implementation of the Special Tacna Project during the 1990s – and that it has ruined her way of life and the economy of the community, forcing its members to abandon their land and their traditional economic activity. The Committee observes that those statements have not been challenged by the State party, which has done no more than justify the alleged legality of the construction of the Special Tacna Project wells.

In the Committee's view, the admissibility of measures which substantially compromise or interfere with the culturally significant economic activities of a minority or indigenous community depends on whether the members of the community in question have had the opportunity to participate in the decision-making process in relation to these measures and whether they will continue to benefit from their traditional economy. The Committee considers that participation in the decision-making process must be effective, which requires not mere consultation but the free, prior and informed consent of the members of the community. In addition, the measures must respect the principle of proportionality so as not to endanger the very survival of the community and its members.

Om konkurrerande verksamhet som på ett väsentligt sätt stör ett urfolks traditionella kulturbaserade aktiviteter ska vara förenlig med skyddet i artikel 27 beror alltså på om urfolksmedlemmarna haft möjlighet att delta på ett för dem effektivt och meningsfullt sätt i beslutsprocessen kring om sådan verksamhet ska tillåtas. Den konkurrerande verksamheten får inte heller äventyra urfolksgruppen och dess medlemmars överlevnad.

2.4 FN:s generalförsamlings deklARATION om urfolks rättigheter

År 2007 antog FN:s generalförsamling en deklARATION om urfolks rättigheter (urfolksdeklARATIONen). UrfolksdeklARATIONen antogs genom omröstning i generalförsamlingen avseende en resolution. Den utgör alltså en politisk viljeyttring. Som sådan är den därmed inte bindande för FN:s medlemsstater,

men den är vägledande. I vissa delar kan den anses ge uttryck för en allt vanligare politisk och folkrättslig syn på urfolksfrågor – och alltså ge vägledning i fråga om vad som är allmänt gällande sedvanerättsliga principer. Principerna som kommer till uttryck i deklARATIONEN har bland annat legat bakom förslaget till nordisk samekonvention.

Vid 2014 års världskonferens i FN om urfolksfrågor, under FN:s generalförsamling, bekräftade FN:s medlemsstater åter och med enhällighet urfolksdeklARATIONEN. Detta genom antagandet av ett slutdokument som befäster konventionen.

Artikel 3 i urfolksdeklARATIONEN bygger på rätten till självbestämmande så som den formuleras i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Artikel 3 föreskriver att urfolk har rätt till självbestämmande, och att de i kraft av denna rättighet fritt bestämmer sin politiska status och fritt får utvecklas ekonomiskt, socialt och kulturellt.¹⁵ Eftersom bestämmelsen i konventionerna avser alla folk är återgivningen i urfolksdeklARATIONEN en meningsyttring om att självbestämmanderätten också gäller urfolk.

Vidare behandlar artikel 4 i urfolksdeklARATIONEN utövandet av rätten till självbestämmande enligt följande:

Urbefolkningar har, när de utövar sin rätt till självbestämmande, rätt till självstyre eller självstyre i frågor som rör deras interna och lokala angelägenheter, liksom sätt och medel för att finansiera sina autonoma funktioner.

I artikel 8 anges bland annat att stater ska tillhandahålla effektiva mekanismer för att förebygga och avhjälpa:

2. (a) Varje handling som har till syfte eller effekt att beröva dem (urbefolkningen) deras integritet som distinkta folk, eller deras kulturella värderingar eller etniska identiteter; (b) Varje åtgärd som har till syfte eller effekt att avlägsna dem från deras länder, territorier eller resurser.

¹⁵ UrfolksdeklARATIONEN bifogas i sin helhet till denna promemoria, eftersom texten i promemorian inte fullständigt återger artiklarna och bygger på egna översättningar.

I artikel 10 anges följande om urfolkens rätt till mark och vatten.

Urbefolkningar får inte med våld tas bort från sina länder eller territorier. Ingen omplacering ska äga rum utan de berörda ursprungsbefolkningarnas fria och informerade förhandsmedgivande/samtycke och efter överenskommelse om rättvis ersättning och, om möjligt, möjlighet att återvända.

I artikel 19 behandlas konsultation. Där föreskrivs att:

Stater ska rådfråga och samarbeta i god anda med berörda urfolk genom deras egna representativa institutioner för att få deras fria och informerade förhandsmedgivande/samtycke innan staterna antar och genomför lagar eller administrativa åtgärder som kan påverka urfolken.

I artiklarna 26–29 finns bland annat följande förklaringar om urfolkens rätt till land och vatten.

Artikel 26: 1. Urbefolkningar har rätt till de områden och resurser som de traditionellt har ägt, ockuperat eller på annat sätt använt eller förvärvat. 2. Urbefolkningar har rätt att äga, använda, utveckla och kontrollera de områden och resurser som de innehar på grund av traditionellt ägande eller annan traditionell ockupation eller användning, liksom dem som de på annat sätt har förvärvat. 3. Stater ska ge rättsligt erkännande och skydd för dessa områden och resurser. Ett sådant erkännande ska ske med vederbörlig hänsyn till den berörda ursprungsbefolkningens seder, traditioner och fastighetssystem.

Artikel 27: Staterna ska, tillsammans med berörda ursprungsbefolkningar, upprätta och genomföra en rättvis, oberoende, opartisk, öppen och transparent process, vilket ger inhemskt erkännande åt ursprungsfolkens lagar, traditioner, seder och fastighetsägandesystem, för att erkänna och bedöma ursprungsfolkens rättigheter till områden och resurser.

Artikel 28: 1. Urfolk har rätt till återställning, gottgörelse, eller, när detta är inte möjligt, rättvis kompensation för de områden och resurser som de traditionellt har ägt eller på annat sätt

innehaft eller använt, och vilka har konfiskerats, tagits, ockuperats, använts eller skadats utan deras fria och informerade förhandsmedgivande/samtycke. 2. Om inte annat överenskommit fritt av det berörda urfolket ska compensationen vara i form av områden eller resurser lika i kvalitet, storlek och juridisk status, eller av ekonomisk ersättning eller annan lämplig rättelse.

Artikel 29: 1. Urfolk har rätt till bevarande och skydd av deras områden i fråga om miljö och produktionsförmåga. Stater ska upprätta och genomföra biståndsprogram för sådant bevarande och skydd. 2. Staterna ska vidta effektiva åtgärder för att säkerställa att inte farliga ämnen eller material bortskaffas eller förvaras i urfolkens områden utan deras fria och informerade förhandsmedgivande/samtycke.

Sverige röstade liksom övriga nordiska länder för urfolksdeklarationen, och gjorde i samband med antagandet i FN:s generalförsamling 2007 en röstförklaring som fortfarande är giltig. I röstförklaringen påminde regeringen om att riksdagen har erkänt samerna som ett urfolk och att den svenska statens förhållande till det samiska folket är grundat i dialog, samarbete och självbestämmande.

I röstförklaringen slår regeringen även fast Sveriges ståndpunkt att mänskliga rättigheter är individuella, medan kollektiva rättigheter erkänns utanför ramen för mänskliga rättigheter. Individuella mänskliga rättigheter har därmed företräde framför kollektiva rättigheter. Vidare påpekas att den politiska diskussionen om självbestämmande är nära kopplad till markrättigheter. I dessa frågor måste regeringen bibehålla en balans mellan olika motstående intressen.

Gällande rätten till självbestämmande såsom den uttrycks i artikel 3 i urfolksdeklarationen, framhålls i röstförklaringen att den rätt till självbestämmande som deklarationen tillerkänner urfolk inte får tolkas på ett sätt som äventyrar staters territoriella integritet och självständighet. Rätten till självbestämmande kan i stor utsträckning uppfyllas genom den rätt till konsultation och samarbete som föreskrivs i artikel 19 i urfolksdeklarationen. Artikelns bestämmelser om staters skyldighet att samråda och samarbeta med urfolk kan förverkligas på olika sätt, till exempel genom ett samrådsförfarande

(consultative process) mellan urfolkens organisationer och regeringar, och genom deltagande i demokratiska processer.

Sveriges syn på den i artikel 19 uttryckta principen om fritt och informerat förhandsmedgivande/samtycke är att principen inte utgör en vetorätt, men att det är en viktig metod eller princip i syfte att säkerställa verkligt samråd och dialog.

James Anaya, FN:s tidigare specialrapportör för urfolks rättigheter, diskuterar utvecklingen och förståelsen av konsultation samt fritt och informerat förhandsmedgivande/samtycke i bland annat två rapporter till Kommittén för mänskliga rättigheter (Report to the Human Rights Council).¹⁶ Rapporterna är vägledande för stater vid tolkning och tillämpning av urfolksdeklarationen, men de är inte juridiskt bindande.

I sin rapport från 2009 påpekar Anaya att det finns flera sätt att uppfylla konsultationsskyldigheten och att artikel 19 i urfolksdeklarationen inte innebär en vetorätt. Gällande kravet att konsultation ska ske i god anda skriver Anaya att det enligt urfolksdeklarationen finns fall då det inte räcker att bara sträva mot samtycke, utan ett faktiskt samtycke måste ges av det berörda urfolket om förslaget ska genomföras. Det gäller bland annat fall som avser tvångsförflyttningar och lagring eller hantering av giftutsläpp på urfolks marker.

Anaya anför vidare att i samtliga fall då urfolks särskilda intressen påverkas av en föreslagen åtgärd ska erhållandet av deras samtycke i viss grad vara ett mål med konsultationerna. Enligt Anaya innebär detta krav inte att urfolk ges en vetorätt, utan det skapar ett behov av att utforma konsultationsförfaranden i syfte att göra alla ansträngningar att nå enighet mellan alla berörda parter. Anaya poängterar att principerna om konsultation och samtycke syftar till att förhindra påtvingandet av en vilja över den andra och i stället sträva efter ömsesidig förståelse och beslutsfattande i samförstånd.

FN:s expertmekanism för urfolks rättigheter, som bland annat har i uppdrag att ge icke-bindande råd om urfolks rättigheter utifrån urfolksdeklarationen, publicerade 2018 en studie av fritt och informerat förhandsmedgivande/samtycke.¹⁷ Enligt studien innebär rätten att konsulteras inte bara att

¹⁶ A/HRC/12/34, 15 juli 2009 och A/HRC/24/41, 1 juli 2013

¹⁷ A/HRC/39/62

höras eller involveras, utan det ska finnas en reell möjlighet att påverka. Konsultationen ska vara en kvalitativ process som har samtycke som mål, men ett uteblivet samtycke innebär inte ett veto. I studien uttalas vidare att diskussionen om huruvida ursprungsbefolkningar har en vetorätt i förhållande till olika projekt i stor utsträckning tycks förringa och undergräva legitimiteten för det fria, tidiga och informerade samtycket¹⁸, samt att den stat eller intressent som väljer att fortsätta med ett projekt trots att urfolkets samtycke saknas rör sig in i en juridisk gråzon och riskerar en rättslig överprövning av projektet.¹⁹ Finns det däremot ett fritt och informerat förhandmedgivande/samtycke från urfolksgruppen visar studier, inte minst från privat sektor, att detta skapar en gynnsam miljö för alla aktörer som verkar på och runt urfolkens marker, territorier och resurser.²⁰

2.5 FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering

FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering som antogs 1965 påbjuder en rad åtgärder för att avskaffa diskriminering som sker på grund av ras, hudfärg, härkomst eller nationellt eller etniskt ursprung. Sverige är part till konventionen. Konventionens första artikel förbjuder diskriminering på grund av exempelvis etnisk bakgrund. Artikel 5 d (v) förbjuder diskriminering beträffande rätten att äga egendom, både enskilt och tillsammans med andra.

FN:s rasdiskrimineringskommitté avger yttranden om tolkning av konventionen och granskar statsparternas efterlevnad av den. I den allmänna rekommendation från 1997 om urfolks rättigheter,²¹ som inte är juridiskt bindande för konventionsstaterna, uppmanar kommittén konventionsstaterna att bland annat se till att urfolk har lika möjligheter till politiskt deltagande och att inga beslut som direkt rör urfolks rättigheter och intressen fattas utan urfolkens informerade samtycke.

Dessutom uppmanar kommittén konventionsstaterna att erkänna och skydda urfolkens rätt att äga, utveckla, kontrollera och använda deras gemensamma marker, territorium och resurser och att, när urfolken blivit berövade de marker som de traditionellt ägt, bebott eller använt utan deras fria och

¹⁸ A.a. p. 26 a

¹⁹ A.a. p. 28

²⁰ A.a. p. 26

²¹ General Recommendation No. 23: Indigenous peoples

informerade samtycke, vidta åtgärder för att återlämna de markerna. Endast om ett sådant återlämnande av faktiska skäl inte är möjligt ska rätten till återlämnande ersättas av rättvis kompensation, i första hand i form av mark eller territorier.

I granskningar av konventionsstaters efterlevnad av konventionen belyser kommittén staters behandling av urfolk. I slutsatser om Sveriges kombinerade 19:e till 21:e periodiska rapporter så riktade kommittén år 2013 kritik mot Sverige avseende exempelvis frågor som rör urfolket samerna. Kommittén rekommenderade bland annat Sverige att anta lagstiftning och vidta andra åtgärder för att säkerställa respekten för samebyarnas möjlighet att lämna ett fritt och informerat förhandsmedgivande/samtycke närhelst deras rättigheter kan påverkas av projekt, inklusive för att utvinna naturresurser, som genomförs på deras hävdvunna territorier.

I juni 2018 riktade FN:s rasdiskrimineringskommitté återigen kritik mot Sverige vid granskningen av Sveriges efterlevnad av konventionen. I slutsatser om Sveriges kombinerade 22 och 23:e periodiska rapport framförde kommittén följande.²²

Kommittén är oroad över: a) otillräcklig lagstiftning för att fullt ut garantera rätten till fritt och informerat förhandsmedgivande/samtycke, medan projekt för utvinning av naturresurser, industri och utveckling fortsätter; b) otillräcklig lagstiftning för att skydda samernas rättigheter i deras traditionella områden, (c) att vissa grupper inom det samiska folket som bedriver olika aktiviteter behandlas olika inför lagen; d) fortsatta rapporter om hatbrott och diskriminering av samer. (e) rapporter att rovdjurspolitiken från 2013 om begränsning av renar inte tillämpas konsekvent och att samiska renskötare har svårt att få ersättning för skador orsakade av rovdjur.

Kommittén rekommenderade Sverige att:

(a) vidta åtgärder för att förankra rätten till fritt och informerat förhandsmedgivande/samtycke i lag, i enlighet med internationella standarder; (b) utarbeta lagstiftning för att ytterligare skydda samernas rättigheter i deras traditionella områden, vid-

²² CERD/C/SWE/CO/22–23 punkterna 16 och 17 (citaten är egna översättningar från engelska)

tar åtgärder för att bekämpa hatbrott och diskriminering av samer, och dokumentera, utreda och lagföra hatbrott mot samer; (c) vid tillämpningen av relevant lagstiftning, se till att vissa grupper inom samerna inte bortses från; (d) implementera rovdjurspolitiken från 2013, kompensera renskötare till fullo för skador orsakade renar av rovdjur och fortsätta samråd om kompensationsgränsen på 10 procent. (e) utvärdera genomförandet, resultatet och effektiviteten av politiska åtgärder som är utformade för att hantera samernas problem.

FN:s rasdiskrimineringskommitté har i ett granskningsutlåtande mot Sverige i november 2020 anmärkt mot att konsultation i syfte att uppnå ett fritt och informerat förhandsmedgivande/samtycke inte skett inför ett beslut om bearbetningskoncession.²³ Kommittén förklarar att beslutet om bearbetningskoncession innebar en överträdelse av den berörda samebyns rätt till egendom (art. 5 d och v) och att svensk mineral- och miljölagstiftning inte är förenlig med den berörda samebyns rätt till upprättelse genom en rättvis rättegång (art. 6). I samband med det uttalade kommittén att det är i strid med konventionen att svensk lag inte medger den berörda samebyn någon reell möjlighet att få lagenligheten av en gruvetablering prövad i svensk domstol.

2.6 FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter

Sverige är anslutet till den 1966 antagna FN-konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ICESCR). I konventionens artikel 1 anges att:

1. Alla folk har rätt till självbestämmande. Med stöd av denna rätt får de fritt bestämma sin politiska ställning och fritt följa sin ekonomiska, sociala och kulturella utveckling. 2. Alla folk får för sina egna syften fritt förfoga över sina egna naturrikedomar och naturtillgångar, men det får inte ske till men för förpliktelser som härrör från det internationella ekonomiska samarbetet som vilar på principen om det gemensamma intresset och den internationella rätten. Ett folk får inte i något fall berövas sina möjligheter till försörjning. 3. Konventionsstaterna, däribland de stater som har ansvaret för förvaltning av

²³ CERD/C/102/D/54/2013

icke-självstyrande områden och förvaltareksområden, skall medverka till att rätten till självbestämmande förverkligas och skall respektera denna rätt i överensstämmelse med bestämmelserna i Förenta nationernas stadga.

FN:s kommitté för sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter, som övervakar konventionens efterlevnad, har i sina slutsatser om Sveriges sjätte periodiska rapport år 2016 angett följande om samiska rättigheter:

13. Kommittén är bekymrad över att samerna fortfarande stöter på hinder för att fullt ut åtnjuta sina inhemska rättigheter som inkluderar tillgång till deras förfäders områden och bevarande av deras traditionella sätt att leva. Denna situation förvärras av ökningen av utvinnings- och utvecklingsprojekt som genomförs i eller nära samiska områden (art. 1 och 2).

14. Kommittén rekommenderar att Sverige fördubblar sina ansträngningar för att lösa de återstående tvisterna som har att göra med samiska områden. Kommittén rekommenderar särskilt att Sverige: (a) säkerställer att alla samer, inklusive icke-renskötande samer, får lika tillgång till vatten och mark, och i detta syfte inför nödvändiga lagändringar för att undvika onödiga skillnader mellan samerna i sådan tillgång; (b) omprövar sin ståndpunkt om bevisbördan i domstolsärenden rörande samiska markrättigheter i syfte att hjälpa samer att tillhandahålla nödvändiga bevis och därmed stärka deras förmåga att göra anspråk på sina rättigheter effektivt och åta sig att ytterligare underlätta samernas tillgång till rättshjälp; (c) ser till, i lag och i praktiken, att nödvändiga ansträngningar görs för att få ett fritt och informerat förhandsmedgivande/samtycke från alla samer till beslut som berör dem, och tillhandahålla juridisk hjälp i det avseendet; (d) granskar relevant lagstiftning, policyer och praxis som reglerar aktiviteter som kan påverka samernas rättigheter och intressen, inklusive utvecklingsprojekt och verksamheten inom utvinningsindustrin, och i synnerhet mineral-lagen, mineralstrategin och miljöbalken; e) påskyndar förhandlingarna som leder till antagandet av den nordiska samekonventionen, och vid ytterligare förseningar antar nödvändiga

juridiska lösningar på nationell nivå. (f) överväger att ratificera ILO-konventionen nr 169.

15. Kommittén välkomnar även Sveriges ansträngningar att öka resurserna till Sametinget, men är fortfarande oroad över Sameetingets begränsade befogenheter, särskilt i frågor som rör markrättigheter.

16. Kommittén rekommenderar att Sverige fortsätter att öka de resurser som tilldelas Sametinget, som är nödvändiga för Sametinget ska kunna fullgöra sin roll effektivt.²⁴

2.7 FN-konventionen om biologisk mångfald och klimatkonventionen

Sverige är part till FN-konvention om biologisk mångfald som antogs i Rio 1992. Konventionen syftar till att bevara livets variationsrikedom på jorden. Artikel 8 (j) i konventionen föreskriver att parterna så långt som möjligt bör tillvarata traditionella kunskaper hos urfolk och lokalsamhällen, ”med godkännande och deltagande av innehavarna av sådana kunskaper”. Det trettonde partsmötet i konventionen antog i december 2016 enhälligt frivilliga riktlinjer om samråd med urfolk i genomförandet av konventionen.

Sverige är också part till FN:s ramkonvention om klimatförändringar (klimatkonventionen) som antogs 1992 i Rio och New York. Klimatavtalet från Paris (Parisavtalet) är ett globalt klimatavtal som världens länder enades om vid klimatkonventionens tjugoförsta partsmöte (COP 21) i december 2015. I avtalets inledning framgår att parterna anser att när åtgärder vidtas för att motverka klimatförändringen bör de respektera, främja och beakta sina respektive skyldigheter i fråga om bland annat mänskliga rättigheter och urfolkens rättigheter. I femte stycket i Parisavtalets sjunde artikel åtar sig parterna att när så är lämpligt vägledas och grunda sina insatser för klimat-anpassning bland annat i urfolks kunskaper.

5. Parterna är medvetna om att anpassningsåtgärder bör bygga på ett angreppssätt som drivs av länderna, är genussensitivt, bygger på deltagande och är transparent i alla delar, som beaktar utsatta grupper, samhällen och ekosystem, och som bör grunda sig på och vägledas av den bästa tillgängliga veten-

²⁴ E/C.12/SWE/CO/6 (citaten är egna översättningar från engelska)

skapen och, när så är lämpligt, traditionell kunskap, kunskap hos urfolk och lokala kunskapssystem, i syfte att vid behov integrera anpassning i relevanta socioekonomiska och miljörelaterade åtgärder och politik.

Sverige ratificerade år 2016 Parisavtalet. I syfte att stärka urfolk och lokalsamhällets möjligheter att ingripa mot och reagera på klimatförändringar och att öka deras deltagande inom klimatkonventionens processer inrättades en plattform, LCIPP, för utbyte av erfarenheter av och delande av goda exempel för att begränsa och anpassa sig till klimatförändringar. Vid inrättandet uttryckte konventionsstaterna att de:

135. Recognizes the need to strengthen knowledge, technologies, practices and efforts of local communities and indigenous peoples related to addressing and responding to climate change, and establishes a platform for the exchange of experiences and sharing of best practices on mitigation and adaptation in a holistic and integrated manner.²⁵

Vid klimatkonventionens tjugofjärde partsmöte (COP24) som hölls i Katowice i december 2018 fattades beslut om urfolksplattformens (LCIPP) fortsatta utveckling. Beslutet innebär bland annat att en arbetsgrupp bildades, som ska bestå av sju representanter från parter och lika många urfolksrepresentanter. Arbetsgruppen ska underlätta genomförandet av urfolksplattformens tre funktioner; kunskap, kapacitet för engagemang samt klimatförändringpolicy och åtgärder. Vid klimatkonventionens tjuogoandra, tjugotredje och tjugofemte partsmöten (COP22, COP23 och COP25) fattades ytterligare beslut kring urfolksplattformens (LCIPP) och dess arbetsgrupps fortsatta utveckling. Plattformens principer är fullt och meningsfullt deltagande av urfolk, lika status för urfolk och parter, val av urfolks representanter enligt urfolks interna processer samt tillräcklig finansiering.

2.8 ILO-konvention nr 169

ILO-konvention nr 169 om urfolk och stamfolk i självstyrande länder som antogs 1989 innehåller bestämmelser som har bäring på staters skyldighet att konsultera eller samråda med urfolk i frågor som rör dem. Sverige har inte tillträtt ILO 169 och är därmed inte bunden av dess bestämmelser, men både

²⁵ FCCC/CP/2015/10/Add.1, 29 januari 2016

nuvarande och tidigare regeringar har sedan länge uttryckt att de arbetar i riktning mot en ratifikation.

I den första nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna i Sverige som regeringen beslutade om i januari 2002, förklarade regeringen att den arbetade med att undanröja hinder för en eventuell ratifikation av ILO-konventionen.²⁶ I det sammanhanget framhöll regeringen bland annat följande.

De utredningar som för närvarande pågår måste avslutas innan en ratifikation av ILO:s konvention (nr 169) om ursprungsfolk kan övervägas. I betänkandet Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige (SOU 1999:25) gör utredaren bedömningen att Sverige uppfyller konventionens krav i de allra flesta avseenden. Frågan är dock om reglerna om samernas rättigheter till mark uppfyller konventionens krav. Utredarens bedömning är att Sverige kan ansluta sig till ILO:s konvention [...], men att detta inte bör ske förrän ett antal åtgärder som rör samernas rätt till mark blivit genomförda. Utredaren drar upp ett antal riktlinjer för hur en svensk anslutning skulle kunna ske. För det första måste den mark som samerna har rättigheter till enligt konventionen identifieras. Det gäller dels mark som samerna i konventionens mening traditionellt innehar, dels mark som de traditionellt har rätt att nyttja tillsammans med andra brukare. [...] Samerna kan förlora en del marker som de i dag utnyttjar för renskötsel, bland annat till följd av pågående rättsprocesser. Det bör finnas möjlighet till ersättning från staten för rättegångskostnader i principiellt viktiga mål rörande samernas markrättigheter. [...] Regeringen har för avsikt att under januari 2002 tillsätta en kommission avseende gränsdragning med uppgift att tydligare fastställa gränserna för renskötselområdet. Rennäringspolitiska kommittén (Jo 1998:03) har utrett vilka förändringar i renskötselrätten som kan komma att bli nödvändiga. Kommittén har även utrett frågan om rätten till jakt och fiske. [...].

I kartläggningdelen i handlingsplanen refererades vad regeringen i dessa delar anfört i den första handlingsplanen enligt följande.

²⁶ Skr. 2001/02:83, s. 23 f

I den första nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna sades att regeringen arbetade med att undanröja hinder för en eventuell ratifikation av ILO:s konvention nr 169 samt att regeringen avsåg att tillsätta en gränsdragningskommission för att identifiera gränser för renskötselområdet. Utredningen om en gränsdragningskommission för renskötselområdet (Jo 2002:01) tillsattes i januari 2002 och har under våren 2006 redovisat sitt uppdrag. I april 2003 tillsattes också Jakt- och fiskerättsutredningen med uppdrag att närmare utreda omfattningen av samebymedlemmars och markägares rätt till jakt och fiske inom lappmarkerna och renbetesfjällen. Utredningen har lämnat två delbetänkanden och utredningens slutbetänkande överlämnades till regeringen i januari 2006. [...] Regeringens avsikt är alltjämt att så snart det låter sig göras underställa riksdagen ILO:s konvention nr 169 för ratifikation. Det står dock klart att det inte kommer att bli möjligt att fatta ett sådant beslut under innevarande mandatperiod.

I handlingsplansdelen återupprepas i huvudsak denna redovisning på nytt; här sägs åter att regeringens ambition är att Sverige ska ratificera konventionen så fort det låter sig göras men också att en anslutning till konventionen för Sveriges del medför att olika rättigheter påverkas med avseende på ett markområde som motsvarar en tredjedel av Sveriges yta och att ett beslut i en fråga av sådan betydelse inte kan hastas fram (s. 167 f i handlingsplanen).

FN:s särskilda rapportör för urfolksfrågor har i sin rapport noterat att arbetet med gränsdragningen för renskötselområden tycks ha avstannat och har poängterat betydelsen av att Sverige till exempel ökar sina ansträngningar för att få till stånd sådana gränsdragningar som tydliggör samernas traditionella renskötselområden.²⁷

Regeringen har i samband med den allmänna länder-granskningen under FN:s råd för mänskliga rättigheter (Universal Periodic Review 2020) aviserat att den arbetar i riktning mot att tillträda konventionen, samtidigt som ett tillträde ytterst är en fråga för riksdagen att besluta om.

²⁷ Concluding observations of the Human Rights Committee, Sweden CCPR/C/SWE/CO/6, 7 maj 2009

Trots att konventionen inte ratificerats har Högsta domstolen i Girjasdomen i viss utsträckning beaktat konventionen. Högsta domstolen uttalar att artikel 8 i konventionen, som uttrycker att vid tillämpningen av nationell lagstiftning ska vederbörlig hänsyn tas till urfolks sedvänjor och sedvanerätt, i den delen får anses ge uttryck för en allmän folkrättslig princip. En tillämpning av denna princip vid lösandet av tvister med koppling till markrättigheter som berör samer medför alltså att en samisk sedvana som har konstaterats ska beaktas.²⁸ Högsta domstolen förklarar också att det i målet mellan samebyn och staten varit nödvändigt att ge samebyn en viss bevislättning för att samebyn skulle ha rimliga möjligheter att tillvarata de rättigheter som kan vara knutna till av samer traditionellt brukade områden, och hänvisade i det sammanhanget bland annat till artikel 14.2 i konventionen.²⁹

2.9 Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter

Sverige är part till Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter (FCNM) från 1995. I samband med ratifikationen angavs att de nationella minoriteterna i Sverige är samer, sverigefinnar, tornedalingar, romer och judar.

Konventionsstaterna ska främja de förutsättningar som är nödvändiga för att personer som tillhör nationella minoriteter ska kunna behålla och utveckla sin kultur och bevara de väsentliga beståndsdelarna av sin identitet, nämligen religion, språk, traditioner och kulturarv (artikel 5).

Av artikel 15 framgår att konventionsstaterna ska skapa nödvändiga förutsättningar för att personer som tillhör nationella minoriteter effektivt ska kunna delta i det kulturella, sociala och ekonomiska livet samt i offentliga angelägenheter, särskilt sådana som berör dem.

I en förklarande rapport som bifogas konventionen nämns som exempel bland annat konsultation i frågor som direkt kan komma att beröra minoriteterna, inkludering av minoriteter i förberedelser, genomförande och utvärdering av nationella och regionala utvecklingsplaner och program som kan beröra dem direkt samt effektivt deltagande i beslutsförfarande och i demokratiskt valda organ både på nationell och på lokal nivå.

²⁸ NJA 2020 s. 3 p. 130

²⁹ A.a. p. 162

Den rådgivande kommittén om ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter rekommenderade vid sin konventionsgranskning 2003 Sverige att utveckla sina samrådsstrukturer ytterligare, i syfte att öka deltagandet för personer som tillhör nationella minoriteter i beslutsfattande som påverkar dem. Den rådgivande kommittén ansåg vidare att Sametinget var ett viktigt organ som bidrog till effektivt deltagande, men att dess status och roll behöver utvecklas. I synnerhet ansåg kommittén det särskilt viktigt att följa upp förslag om att utöka skyldigheten att samråda med Sametinget. Den rådgivande kommittén upprepade rekommendationen vid granskningen 2013.

Vid den senaste granskningen kom den rådgivande kommittén i oktober 2017 återigen med synpunkter. En rekommendation för omedelbar åtgärd är att Sverige bör öka och formalisera samernas möjligheter att delta på ett meningsfullt och effektivt sätt i de beslutsprocesser som påverkar dem på kommunal, regional och nationell nivå, och att det bör säkerställas att samerna kan bevara och utveckla sin kultur närhelst beslut fattas som påverkar områden som de traditionellt lever i.

Kommittén påpekar även att icke-renskötande samers användning av traditionella områden som en del av deras kultur inte alltid beaktas.³⁰ Kommittén uppmärksammar att samerna upplever att exploateringarna av deras traditionella områden hotar deras kultur och identitet, och att uppdelningen mellan renskötande och icke-renskötande samer som skapades av svenska myndigheter på 1800-talet fortfarande splittrar det samiska civila samhället.³¹ Kommittén har dessutom rekommenderat Sverige att arbeta för att ratificera ILO-konventionen nr 169.³²

Europarådets ministerkommitté antog den 12 september 2018 en resolution om Sveriges efterlevnad av Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter. Resolutionen innehöll bland annat den ovan nämnda rekommendationen om effektivt deltagande i beslutsprocesser från den rådgivande kommittén.

³⁰ ACFC/OP/IV(2017)004, s. 7 p. 11

³¹ A.a. s. 15 p. 37 och 38

³² A.a. s. 17 p. 23

2.10 FN:s universella granskningsmekanism, Universal Periodic Review (UPR)

Universal Periodic Review (UPR) innebär en återkommande granskning av situationen vad avser mänskliga rättigheter i samtliga medlemsstater i FN. Till skillnad från sedvanlig konventionsgranskning i FN:s granskningskommittéer utförs den inte av opolitiska experter utan av andra stater. UPR-granskningen är bred och omfattar i stora drag samtliga centrala konventionsåtaganden om mänskliga rättigheter. Alla frågor med bäring på mänskliga rättigheter kan lyftas under granskningen. Varje enskilt land granskas vart femte år. Sverige har vid upprepade tillfällen fått rekommendationer om att utveckla ett system för att öka delaktigheten och inflytandet i frågor som berör det samiska folket och deras rättigheter, och att fortsätta arbetet mot en ratifikation av ILO-konventionen nr 169.³³

Vid den senaste granskningen fick Sverige ett antal rekommendationer som regeringen svarat att man accepterar. Dessa rekommendationer bestod bland annat i att Sverige bör fortsätta vidta åtgärder för att säkerställa att det samiska folket fullt ut får tillgång till sina rättigheter som urfolk, vilket inkluderar tillgång till deras traditionella områden och livsstil, samt att Sverige bör förstärka sina ansträngningar för att tydliggöra samernas status som urfolk i lagstiftning om mark och naturresurser.³⁴

2.11 Ett förslag till nordisk samekonvention

År 2005 tog en finsk-norsk-svensk-samisk expertgrupp fram ett utkast till en nordisk samekonvention och 2011 inledde de tre staterna tillsammans med ländernas sameting förhandlingar om en sådan konvention. I januari 2017 paraferade förhandlingsdelegationerna en överenskommen konventionstext för undertecknande och ratificering av de tre staterna.

Samiskt parlamentariskt råd (SPR), som är ett samarbetsorgan för same-tingen i Norge, Sverige och Finland, kom i juni 2018 in med en skrivelse och föreslog vissa förändringar i konventionstexten. Skrivelsen har besvarats av staterna med att en eventuell ändring av konventionstexten kommer att kräva att förhandlingar återupptas på några punkter. Det krävs att Finland,

³³ A/HRC/WG.6/21/L.10, A/HRC/WG.6/35/L.9, A/HRC/44/12

³⁴ A/HRC/44/12 punkterna 156.259–270

Norge och Sverige är eniga både vad gäller frågan om återupptagande av förhandlingar och ett eventuellt förhandlingsresultat.

Frågan bereds för närvarande av respektive lands regeringskansli med siktet inställt på ett undertecknande och ratificering av den paraferade texten med några efterföljande tekniska justeringar.

Konventionens ändamål är att bekräfta och stärka det samiska folkets rättigheter så att samerna kan bevara, utöva och utveckla sin kultur med minsta möjliga hinder av landgränserna. I konventionens ingress anges bland annat att renskötsel, fiske och annat samiskt traditionellt brukande av naturresurserna har särskild betydelse för att upprätthålla och utveckla samisk kultur, språk och samhällsliv, att samerna måste ha tillgång till land och vatten som grundval för samisk kultur, språk och samfundsliv, och att konventionen säkerställer men inte förändrar upparbetade rättigheter i samiska områden.

Av artiklarna 3 och 4 framgår bland annat att samerna är ett urfolk som har rätt till självbestämmande. Med stöd av denna rätt får det samiska folket fritt bestämma sin politiska ställning och sin ekonomiska, sociala och kulturella utveckling.

I artikel 9 anges att konventionsstaterna ska visa tillbörlig respekt för det samiska folkets rättsuppfattningar, rättsliga traditioner och sedvanor, och att staterna vid utarbetande av lagstiftning på områden där det kan finnas samiska sedvanor ska utreda om sådana sedvanor föreligger och om de i så fall bör ges skydd eller på annat sätt beaktas i lagstiftningen.

Artiklarna 17 och 18 innehåller närmare bestämmelser om konsultation.

Artikel 17 föreskriver:

Vid lagstiftning, beslut eller andra åtgärder som kan få särskild betydelse för samerna ska staten konsultera Sametinget.

Konsultation ska ske i god anda, och enighet med eller samtycke från Sametinget ska eftersträvas innan beslut fattas. Staterna ska så snart som möjligt underrätta Sametinget när de påbörjar arbetet med sådana frågor.

Vidare föreskrivs i artikel 18 följande:

Vid lagstiftning, beslut eller andra åtgärder som kan få särskild betydelse för andra samiska intressenter än Sametinget, såsom samebyar, siidor, renbeteslag, skoltsamernas bystämma eller

andra samiska organisationer, ska staten om det finns skäl för det också konsultera företrädare för dem.

I artiklarna 27–33 föreskrivs följande om land och vatten:

Artikel 27: Rätt till land och vatten

De områden som samerna traditionellt har brukat är en grund för att samer ska kunna bevara, utöva och utveckla sin kultur, sina språk och sitt samhällsliv. I staterna har samer genom långvarigt traditionellt bruk av land och vatten upparbetat kollektiv eller individuell ägande- eller bruksrätt i samiska områden.

Artikel 28: Skydd av rättigheter till land och vatten

Staterna ska vidta åtgärder för att säkerställa samernas rätt till, tillgång till och möjligheter att bruka de naturresurser som traditionellt har brukats av samer i samiska områden. Staterna ska säkerställa att det finns lämpliga förfaranden i nationell rätt som med bindande verkan kan fastställa samers rättigheter till land och vatten. Vid bedömningen av om det finns rättigheter ska beaktas att samiskt brukande ofta inte lämnar varaktiga spår i naturen.

Artikel 29: Ömsesidig hänsyn

Staterna ska se till att rättighetsinnehavare och alla andra brukare av land och vatten visar ömsesidig hänsyn till varandras intressen med beaktande av det samiska brukandets betydelse för samisk kultur, språk och samhällsliv.

Artikel 30: Ingrepp i eller ändrad användning av naturresurser

Då staterna överväger att besluta om eller ge tillstånd till ingrepp i eller ändrad användning av naturresurserna i samiska områden ska staterna fästa särskild vikt vid att ingreppen eller den ändrade användningen inte medför påtaglig skada för samernas kultur, språk eller samhällsliv. Vid avgörande av huruvida ingreppet eller ändringen kan tillåtas ska staterna i detta syfte se till att den samlade effekten av olika åtgärder med verkan i området på samernas kultur, språk och samhällsliv beaktas. Vid ingrepp i samers äganderätt eller bruksrätt ska

ersättning lämnas enligt vad som närmare föreskrivs i nationell rätt.

Artikel 31: Samernas rätt att utöva sin kultur, sina språk och sitt samhällsliv:

Samerna som urfolk ska inte genom ingrepp i eller ändrad användning av naturresurser förvägras rätten till att utöva sin egen kultur, sina språk och sitt samhällsliv.

Artikel 32: Förvaltning av naturresurser

Med beaktande av att samers rättigheter till land och vatten är av särskild betydelse för bevarandet av samernas kultur, språk och samhällsliv, ska staterna och andra som förvaltar statlig egendom så långt som möjligt samråda med eller på annat sätt aktivt involvera samerna i frågor rörande förvaltningen av naturresurser som berör samerna och som inte omfattas av kraven i artikel 17.

Artikel 33: Natur- och kulturmiljö

Staterna ska, med respekt för samisk traditionell kunskap, främja ett hållbart nyttjande av natur- och kulturmiljön i samiska områden, med beaktande av natur- och kulturmiljöns särskilda betydelse som grund för samernas kultur, språk och samhällsliv.

2.12 Århuskonventionen

Århuskonventionen av 1998 har arbetats fram inom Förenta nationernas ekonomiska kommission för Europa (UNECE). Sverige är part till konventionen sedan år 2005.

Konventionen handlar om medborgarnas rättigheter inom miljöområdet. I Århuskonventionens artikel 1 redovisas de allmänna åtaganden som staterna gör genom konventionen och syftet med konventionen. Parterna ska garantera allmänheten rätt att ta del av miljöinformation, att delta i beslutsprocesser om miljön och att påkalla rättslig prövning i vissa fall. Syftet är att bidra till att alla har rätt att leva i en miljö som är förenlig med god hälsa och välmående.

Konventionens bestämmelser innebär i denna del inte någon förpliktelse att i det enskilda fallet garantera rätten till en god miljö. Dessa grundläggande bestämmelser ska dock beaktas vid val av metod för att genomföra konventionen i den nationella rätten.

Bestämmelserna om allmänhetens rätt till deltagande i beslutsprocesser på miljöområdet kan ha betydelse för att säkra samers eller samiska organisationers rätt att delta i beslutsprocesser som påverkar deras rättigheter som urfolk. I svensk nationell rätt regleras detta bland annat i miljöbalkens regler om tillståndsprövningar till miljöfarlig verksamhet, där allmänheten och de enskilda som berörs av en tillståndskrävande verksamhet har rätt till insyn och samråd i tillståndsprövningar.

3. EU-rättsliga bestämmelser

När Sverige anslöt sig till EU uppmärksammades renskötselrätten som en ensamrätt för det samiska folket i traditionella samiska områden i det tredje protokollet till anslutningsfördraget.³⁵ Där konstaterade de avtalslutande parterna bland annat att Sverige är fast beslutet att bevara och utveckla det samiska folkets försörjningsmöjligheter, språk, kultur och levnadssätt, samt att den samiska kulturen och samernas försörjning är beroende av primära förvärvskällor som renskötsel i traditionella områden för samisk bosättning. Trots bestämmelserna i EU-rätten om fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital³⁶ kan det samiska folket därför ges ensamrätt till renskötsel inom traditionella samiska områden. I protokollet anges dessutom att protokollet kan utvidgas så att det tar hänsyn till en fortsatt utveckling av sådana exklusiva rättigheter för samerna som är knutna till deras traditionella näringar.

3.1 Principen om fri rörlighet för tjänster

Fri rörlighet för tjänster är en av de fyra grundläggande friheterna i EU. Som huvudregel är inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster förbjudna om de missgynnar utländska tjänsteleverantörer i förhållande till nationella aktörer.³⁷

Med tjänster avses prestationer som normalt utförs mot ersättning, i den utsträckning de inte faller under bestämmelserna om fri rörlighet för varor, kapital och personer.³⁸ EU-domstolen har förklarat att bestämmelsen inte omfattar rent interna situationer, det vill säga där verksamheten är begränsad till en enda medlemsstat och det saknas ett gränsöverskridande moment.³⁹

Friheten att tillhandahålla tjänster omfattar inte enbart tjänstetillhandahållaren utan innefattar också rätten för tjänstemottagare, inklusive turister, att resa till en annan medlemsstat i syfte att utnyttja tjänster på samma villkor som medborgare i medlemsstaten i fråga.

³⁵ 11994N/PRO/03

³⁶ Som reglerades i Romfördraget, vilket numera kallas Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF)

³⁷ Artikel 56 FEUF

³⁸ Artikel 57 FEUF

³⁹ T.ex. C-15/78 *Koestier* och C-52/79 *Debauve*

EU-domstolen har fastställt att upplåtande av fiskerättigheter kan utgöra en tjänst enligt fördragets mening.⁴⁰ Detsamma gäller jakträttigheter.⁴¹

3.2 Principen om icke-diskriminering

All diskriminering på grund av nationalitet är förbjuden inom de grundläggande EU-fördragens tillämpningsområde.⁴² Syftet med principen är att alla EU-medborgare på ett likvärdigt och rättvist sätt ska kunna få tillgång till de möjligheter som finns i ett samhälle. Det innebär att personer eller grupper av personer som befinner sig i jämförbara situationer inte ska behandlas mindre förmånligt enbart på grund av sin nationalitet.

Det är inte endast öppen diskriminering på grund av nationalitet som är förbjuden utan även all dold diskriminering som, genom tillämpning av andra särskiljningskriterier, i praktiken leder till samma resultat. Enligt EU-domstolens praxis är detta fallet när det i en bestämmelse föreskrivs att det ska göras en åtskillnad grundad på ett bosättningskriterium. Detta riskerar nämligen att till största delen vara till förfång för medborgare från andra medlemsstater till följd av att de som inte är bosatta i en medlemsstat vanligen inte är medborgare i denna medlemsstat. I detta sammanhang saknar det betydelse att den omtvistade åtgärden i förekommande fall påverkar såväl nationella medborgare som är bosatta i andra delar av landet som medborgare i andra medlemsstater.

För att en åtgärd ska anses vara diskriminerande krävs inte att den gynnar alla nationella medborgare eller endast missgynnar medborgare i andra medlemsstater med uteslutande av nationella medborgare.⁴³

3.3 EU:s geoblockeringsförordning

Företag som säljer varor eller tjänster inom EU får inte diskriminera köpare på grund av nationalitet, bosättningsort eller etableringsställe. Det gäller oavsett om försäljningen sker på internet eller annat ställe, och oavsett om den sker till konsumenter eller företag. Detta följer av EU:s geoblockeringsförordning 2018/302. Förordningen gäller direkt i Sverige och kompletteras

⁴⁰ C-97/98 *Jägerskiöld* punkt 36

⁴¹ C-70/09 *Hengartner & Gasser* punkterna 31–34

⁴² Artikel 18 FEUF

⁴³ C-388/01 *Europeiska gemenskapens kommission mot Italienska republiken samt där refererade avgöranden*. I målet bedömdes det som ett fördragsbrott att ge förmånliga inträden till museer endast till nationella medborgare eller till personer bosatta inom förvaltningsmyndighetens område.

av lagen (2019:59) med kompletterande bestämmelser till EU:s geoblockeringsförordning.

Förordningen gäller enbart försäljning till slutkonsumtion, det vill säga när tjänsten eller varan inte ska säljas vidare, hyras ut, omvandlas eller bearbetas på annat sätt. Kunder från andra EU-länder ska kunna handla på samma villkor som lokala kunder om de tar hand om upphämtning och leverans själva enligt artikel 4 i förordningen. Tjänster som kunder tar del av på en fysisk plats ska erbjudas alla kunder till samma allmänna villkor. Betalningsvillkoren får inte vara diskriminerande (artikel 5).

De företag som säljer varor och tjänster inom EU måste följa förordningens krav. En näringsidkare som bryter mot förordningen kan åläggas att betala en sanktionsavgift (10 § i den kompletterande lagen).

3.4 EU-rättsliga synpunkter på 3 § rennäringsförordningen

I 3 § rennäringsförordningen regleras under vilka förutsättningar rätt till småviltsjakt och handredskapsfiske ska upplåtas på statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen. Denna bestämmelse har under årens lopp kritiserats ur ett antal olika aspekter, bland annat för att den av vissa ansetts stå i strid med EU-rätten.

I en äldre lydelse (1993:384) krävdes enligt bestämmelsen fast bosättning i Sverige för rätt till upplåtelse. Kommerskollegium gjorde i en utredning bedömningen att förordningens krav på bosättning och folkbokföring var indirekt diskriminerande när det gällde den fria rörligheten för tjänster och kunde stå i strid med diskrimineringsförbudet.⁴⁴ Kommerskollegiums utredning föranleddes av klagomål från företag som erbjöd tjänster i samband med jakt, exempelvis i form av helikopterresor, hotell, jaktguider och liknande.

I en skrivelse i november 2006 anförde EU-kommissionen att Norrbottens läns regler för småviltsjakt med krav på folkbokföring i Sverige kunde utgöra hinder för den fria rörligheten för tjänster och brott mot principen om icke-diskriminering genom att i praktiken förhindra jägare bosatta i utlandet från att jaga på samma villkor som jägare bosatta i Sverige.⁴⁵ Kommissionen påminde om att principen om att tillhandahålla tjänster är en av de grund-

⁴⁴ Jo2006/2630

⁴⁵ Mtp-ct D(2006)15132 den 13 november 2006

läggande principerna i EG-fördraget, och att denna princip inbegriper friheten för mottagare av tjänster att bege sig till en annan medlemsstat för att ta del av dessa tjänster på samma villkor som personer fast bosatta i landet i fråga.

Bosättnings- och folkbokföringskravet togs bort i den lydelse av 3 § rennäringförordningen som trädde i kraft den 1 juli 2007 (2007:128). Syftet var att anpassa bestämmelsen till EU-rätten så att företag som erbjöd tjänster kopplat till jaktturism skulle kunna göra det på lika villkor för alla konsumenter av tjänsterna. Regeringen tog dock inte ställning till frågan om själva upplåtelse av jaktkort var att anse som tjänster enligt EU-rätten. Förändringen blev starkt kritiserad från jägarhåll eftersom den ansågs ha orsakat ett för högt jakttryck från utländska jägare. Riksdagen tillkännagav att regeringen borde göra en översyn av hur man inom ramen för EU-rätten långsiktigt kan trygga jakten på renbetesfjällen och ovanför odlingsgränsen.⁴⁶

Detta resulterade så småningom i att lydelsen ändrades igen, till den lydelse som gäller i dag (2016:901). Enligt den nuvarande lydelsen ska rätt till småviltsjakt upplåtas till den som är fast bosatt i Sverige samt till den som uppnått en närmare anknytning till Sverige.

Även den nuvarande lydelsens förenlighet med EU-rätten är omdiskuterad och blev kritiserad av flera remissinstanser i samband med att ändringsförslaget togs fram.⁴⁷ Det har ifrågasatts om bestämmelsen är förenlig med principen om fri rörlighet för tjänster, principen om icke-diskriminering och med EU:s geoblockeringsförordning, eftersom den särbehandlar medborgare från andra EU-länder som varken är bosatta i eller har närmare anknytning till Sverige.

⁴⁶ Bet. 2014/15: MJU19

⁴⁷ Se t.ex. JK:s remissyttrande den 11 februari 2016, dnr 7362-15-80 och Kommerskollegiums remissyttrande den 11 februari 2016, dnr. 4.1.1-2015/02176-2

4. Nationella och internationella rekommendationer om urfolket samerna

Under respektive konventionsavsnitt ovan beskrivs ett antal rekommendationer som olika organ riktat till Sverige. Nedan följer en sammanställning av ytterligare rekommendationer med huvudsakligen folkrättslig utgångspunkt som riktats till regeringen i olika sammanhang.

4.1 Nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter

Att Sverige har tillkortakommanden i fråga om en samlad och tydlig, rättighetsbaserad, urfolkspolitik uttrycktes av den särskilde utredaren Hans Ytterberg i det betänkande han avlämnade efter att ha utvärderat den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna år 2006–2009.⁴⁸ Han menade att detta var tydligast när det gäller samernas rättsliga ställning i frågor om ägande- och nyttjanderättigheter till land och vatten.

Under den utvärderingsprocess som gjordes med samiska företrädare inom ramen för Hans Ytterbergs arbete pekades särskilt på att Sametinget getts förvaltningsansvar för rennäringen från ett näringsrättsligt perspektiv, medan de väsentliga frågorna om förvaltningsansvaret för land och vatten i övrigt ligger på länsstyrelsen.

I utredningen lämnades följande rekommendationer angående urfolket samerna.

- Förnyade och utökade ansträngningar krävs av regeringen i syfte att göra en samlad, tydlig och rättighetsbaserad urfolkspolitik till en betydelsefull del av det framtida systematiska arbetet för mänskliga rättigheter i Sverige.
- Arbetet med att utforma en sådan politik bör genomföras i nära konsultation med och med aktivt deltagande från företrädare för det samiska folket, och med beaktande av de synpunkter och rekommendationer som regeringen får från internationella övervakningsorgan för de mänskliga rättigheterna, däribland särskilt FN:s särskilda rapportör för urfolksrättigheter.
- En sådan politik måste innefatta också en överenskommelse med företrädare för det samiska folket om en formaliserad ordning för hur samerna ska konsulteras i alla frågor som rör deras livsbetingelser.

⁴⁸ SOU 2011:29 s. 430

- En tydligt redovisad plan med angivna delmål för hur eventuella hinder mot en ratifikation av ILO-konventionen nr 169 ska kunna undanröjas, däribland frågan om att få till stånd gränsdragningar som tydliggör samernas traditionella renskötselområden, bör ingå i urfolkspolitiken.
- Särskilda ansträngningar bör göras för att säkerställa att förhandlingarna om en nordisk samekonvention genomförs på ett sätt som innebär ett reellt deltagande och inflytande för samerna själva, och att den tidsplan om fem år som uppställts verkligen hålls.

4.2 Rekommendationer från internationella övervakningsorgan

Utöver de uttalanden och rekommendationer som redovisats i anslutning till varje avsnitt ovan kan följande rekommendationer nämnas.

Europarådets råd mot rasism och intolerans (ECRI) har rekommenderat regeringen att söka lösningar på tvistefrågor om mark- och vattenrättigheter och om samernas delaktighet och inflytande generellt i frågor som rör dem.⁴⁹ Även Europarådets rådgivande kommitté om skydd för nationella minoriteter och Europarådets ministerkommitté har uttryckt att det finns ett trängande behov av att nå en harmonisk lösning och tydliggöra den juridiska situationen när det gäller landrättigheter i områden som traditionellt bebos av samer, med målet att uppnå harmoni mellan etniska grupper och att skydda ursprungsbefolkningens kultur och identitet.⁵⁰

FN:s särskilda rapportör för urfolks rättigheter har i en rapport år 2011⁵¹ tagit upp ett antal problemområden där det finns arbete att göra för att bland annat säkerställa samernas rätt till självbestämmande. FN-rapportören uttrycker oro för att arbetet med en nordisk samekonvention har tagit så lång tid. Rapportören lyfter också fram behovet av att stärka Sametingets självständighet som självstyrande organ, liksom Sametingets möjligheter till verkligt inflytande i allt beslutsfattande som påverkar det samiska folket. I det sammanhanget rekommenderas regeringen att tillsammans med Sametinget överväga fler områden där Sametinget kan få ökad eller till och med ensam beslutanderätt. Rapporten tar även upp behovet av en reglerad ordning för samråd och konsultation med det samiska folket i allt

⁴⁹ Tredje rapporten om Sverige, CRI (2005)26, 17 december 2004 (vid den tidpunkten var James Anaya rapportör)

⁵⁰ ResCMN (2003)12, Europarådets granskning av Sveriges genomförande av ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter, 10 december 2003 och CM/ResCMN (2008)4, Europarådets granskning av Sveriges genomförande av ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter, 11 juni 2008

⁵¹ A/HRC/18/35/Add.2

beslutsfattande som rör dem. När det gäller samernas land- och vattenrättigheter konstaterar FN-rapportören att det samiska folkets historia utmärks av att samerna stegvis frångits mark och andra naturresurser, liksom av statens tidigare inställning att samernas historiska markanvändning av dessa resurser inte gett upphov till några rättigheter för det samiska folket. Rapportören konstaterar att även om samers nyttjanderättigheter är rättsligt erkända så får dessa ofta i praktiken vika för andra, konkurrerande intressen. Och trots att svensk rätt i princip möjliggör ett fastställande av samisk äganderätt till mark som samerna historiskt använt, har det i praktiken visat sig svårt för det samiska folket att komma i åtnjutande av den rätten.

FN-rapportören har vidare uttalat att ansträngningarna bör öka för att tydliggöra gränserna för samernas renskötselområden. Slutligen tar FN:s urfolksrapportör upp att samernas livsbetingelser utsätts för betydande hot från konkurrerande intressen, ofta uppmuntrade direkt av staten, som utvinning av landresurser eller andra infrastrukturprojekt, och att de nordiska ländernas lagstiftning och andra åtgärder inte ger ett tillräckligt starkt skydd för det samiska folkets intressen i de sammanhangen.

Den särskilda rapportören för urfolksfrågor besökte Sverige, Norge och Finland även år 2015. Hon uttryckte efter det sin oro över att mineralutvinning och utvecklingen av industrin för förnybar energi hotar samiska rättigheter i traditionella samiska områden.⁵²

⁵² A/71/229, Victoria Tauli-Corpuz den 29 juli 2016

5. Pågående arbete inom Regeringskansliet

Regeringen rapporterar återkommande till FN:s råd för mänskliga rättigheter om sitt pågående arbete inom mänskliga rättigheter.⁵³ I rapporten från 2019 beskriver regeringen pågående åtgärder inom samepolitiken och minoritetspolitiken. Regeringen redovisar att arbetet med att säkerställa det samiska folkets åtnjutande av sina rättigheter har fortsatt, och att en central del i det är att stärka samers inflytande och delaktighet. Vidare framhålls att Sametinget har ett uppdrag att medverka i samhällsplaneringen och bevaka att samiska behov beaktas, däribland rennäringens intressen vid utnyttjande av mark och vatten. Dessutom har förslag till ändringar i minerallagen avseende samråd trätt i kraft. Enligt dessa nya bestämmelser som gäller sedan 1 januari 2018 ska en miljöbedömning göras i ärenden om beviljande av koncession enligt minerallagen. Det innebär bland annat att verksamhetsutövaren ska samråda om verksamhetens lokalisering och förväntade miljöeffekter med mera med de enskilda som kan antas bli särskilt berörda av verksamheten – alltså även med rennäringen.⁵⁴

Regeringen arbetar med ett förslag till en ny lag om konsultation i ärenden som kan få särskild betydelse för det samiska folket, i syfte att främja det samiska folkets inflytande över sina angelägenheter. I december 2020 lade regeringen fram en första proposition, som dock senare drogs tillbaka. Förslagen i propositionen innebar att regeringen, statliga förvaltningsmyndigheter, regioner och kommuner skulle vara skyldiga att konsultera samiska företrädare i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna.⁵⁵ Förslaget har nu omarbetats och ett nytt förslag har lagts fram om att konsultationsordningen ska införas i två led; först för regering och statliga förvaltningsmyndigheter och senare, efter en ändring av lagen, för regioner och kommuner.⁵⁶

Som nämnts i avsnitt 1.10 pågår arbetet med en nordisk samekonvention.

Sametinget har begärt att en sanningskommission ska inrättas med syfte att belysa och bidra till ökad kunskap om de oförrätter som det samiska folket har utsatts för genom historien. Regeringen välkomnade detta initiativ och

⁵³ Nationell rapport från Sverige inom ramen för den tredje cykeln av UPR, 2019

⁵⁴ A.a. punkterna 101–103

⁵⁵ Prop. 2020/21:64

⁵⁶ Prop. 2021/22:19 En konsultationsordning i frågor som rör det samiska folket

gav Sametinget medel för att genomföra en förankringsprocess hos det samiska folket. Sametinget lämnade en rapport om sina förberedelser inför sanningskommissionen i mars 2021.⁵⁷ Rapportens innehåll utgör enligt kultur- och demokratiminister Amanda Lind ett avgörande underlag för det fortsatta arbetet inom Regeringskansliet med att tillsätta en sanningskommission.

⁵⁷ Dnr 1.3.2-2020-136, A2020/01285/MRB