



REMISSVAR
Dnr CBM 30/06 / SOU 2006:14

Jordbruksdepartementet
Fredsgatan 8
103 33 Stockholm

Uppsala 061106

Synpunkter på ”Samernas sedvanemarkar” – slutbetänkandet från Gränsdragningskommissionen för renskötselområdet (SOU 2006:14)

Centrum för Biologisk Mångfald (CBM) har beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet ”Samernas sedvanemarkar” av Gränsdragningskommissionen för renskötselområdet SOU 2006:14. Yttrandet inges efter yrkande och beslut om förlängd remisstid. Vi vill lämna följande synpunkter:

CBM är en nationell centrumbildning som är samägd av Sveriges Lantbruksuniversitet och Uppsala universitet med ett brett intresse av frågor rörande bevarandet och det hållbara nyttjandet av biologisk mångfald. Detta görs utifrån både ett naturvetenskapligt och ett samhällsvetenskapligt perspektiv. Arbetet utgår till stor del från Sveriges nationella och internationella åtaganden enligt FN:s Konvention om biologisk mångfald (CBD). Sedan 1 januari i år har CBM efter regeringsbeslut (M2005/6448/Na) i uppdrag att ”i samråd med Sametinget beträffande frågor som rör samisk kultur, och efter samråd med andra berörda, utveckla samt genomföra ett nationellt program för lokal och traditionell kunskap, relaterat till bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald”.

Bakgrunden till programmet är bl a Sveriges åtaganden som part till konventionen om biologisk mångfald samt regeringens proposition 2004/05:150 ”Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag”, där betydelsen av lokal och traditionell kunskap framhålls för att uppnå Sveriges miljökvalitetsmål.

Konventionen om biologisk mångfald (CBD) har tre huvudmål: bevarande av biologisk mångfald, hållbart nyttjande av dess beståndsdelar samt rättvis fördelning av vinster från användning av genetiska resurser. Av särskild vikt i detta sammanhang är artikel 8j, där konventionens parter åläggs att ”respektera, bevara och bibehålla kunskaper, innovationer och sedvänjor hos ursprungliga och lokala samhällen med traditionella livssätt som är relevanta för bevarandet och det hållbara nyttjandet av biologisk mångfald, och främja en bredare tillämpning

Postadress
Box 7007
750 07 UPPSALA

Besöksadress
Bäcklösavägen 10
ULTUNA

Telefon
018-67 25 91
018-67 10 00 vx

Telefax
018-67 35 37

Elektronisk post
Hakan.Tunon@cbm.slu.se

av dessa, med godkännande och deltagande av innehavarna av sådana kunskaper, innovationer och sedvänjor, samt främja rättvis fördelning av nyttan som uppkommer vid utnyttjandet av sådana kunskaper, innovationer och sedvänjor.” Av betydelse är även konventionens artikel 10 c, där parterna åläggs att ”skydda och uppmuntra sedvanligt nyttjande av biologiska resurser i enlighet med traditionella kulturella sedvänjor som är förenliga med kraven för bevarande och hållbart nyttjande”.

Vidare har FNs nyinrättade råd för mänskliga rättigheter tidigare i år beslutat att rekommendera FNs generalförsamling att anta den FN-deklaration om urfolks rättigheter som nu föreligger efter många års förhandlingar. Generalförsamlingen kommer att behandla frågan i höst varvid deklarationen sannolikt kommer att antas.

Av betydelse är också Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, vars artikel 27 bl a fastslår att medlemmar av etniska minoriteter inte skall förvägras rätten att utöva sin egen kultur.

Vi vill inledningsvis fästa uppmärksamheten på ovanstående internationella konventioner och deklaration för att understryka att urfolks rättigheter ges stor vikt i internationell rätt och i internationell utveckling även i instrument och sammanhang utöver ILO:s konvention nr 169, som är grund för utredningen.

CBM har, i enlighet med regeringsuppdraget att utveckla och genomföra ett nationellt program för lokal och traditionell kunskap, i vår genomgång av betänkandet haft visst samråd med Sametinget. Dock vill vi poängtera att detta är CBM:s yttrande, som grundar sig på den bedömning som gjorts på CBM, och att Sametinget lämnar sitt eget yttrande i denna fråga.

För den samiska kulturens fortsatta existens och utveckling är tillgången till markerna en avgörande fråga. Vi ser det därför som väsentligt att utredningen kommit till stånd. I regeringsuppdraget ingick ”att fastställa de områden som, med hänsyn till vad som anges i ILO:s konvention 169, skall betraktas som mark som samerna traditionellt innehar respektive traditionellt nyttjar tillsammans med andra.” Vi menar att utredningens uppdrag därmed rimligen skulle ha inrymt en utredning också av samernas övriga markanvändning, inklusive jakt och fiske, utöver renskötsel. Det är en brist att utredningen endast utrett omfattningen av mark där renskötselrätt föreligger och vi menar att det är angeläget att en komplettering snarast görs i detta avseende.

CBM vill liksom Barbro Julstad, Kjell Åke Modéer och Kjell Westerling framhålla vår uppskattning av den källkritiska historiska genomgång som görs i betänkandet och som utgör en god grund för framtida avgöranden vid konflikter om rätt till vinterbeten, tolkning av vilka områden som samerna traditionellt innehar mm.

Dock menar vi att det är olyckligt att utredningen inte getts större resurser, eftersom man nu varit tvungen att begränsa genomgången av källmaterial och t ex inte haft möjlighet att systematiskt gå igenom domstols- och kyrkoarkiv, tidningsarkiv, litteratur och arkeologiskt material. Begränsningen drabbar främst samerna, eftersom antagandet, i brist på genomgången material riskerar bli att ingen betesrätt finns.

Dessutom menar vi att utredningen, förmodligen på grund av bristande tid, inte haft möjlighet att i tillräcklig utsträckning analysera det material som man gått igenom. Detta är en brist i utredningen. Ett exempel på det är att utredningen beskriver i kapitel 4 hur bland annat järnvägs-

och kraftverksutbyggnader begränsat renskötseln men att en vidare analys av hur detta påverkat rennäringens markanvändning i de olika områdena saknas. Vi vill i det sammanhanget framhålla de av CBD:s partsmöte antagna *Akwé: Kon – voluntary guidelines for the conduct of cultural, environmental and social impact assessments regarding developments proposed to take place on, or which are likely to impact on, sacred sites and on lands and waters traditionally occupied or used by indigenous and local communities*, som framgent med det internationella samfundets moraliska och etiska ögon sannolikt inte kommer att stanna vid att enbart vara frivilliga. Ju förr dessa riktlinjer blir en del av den svenska politiska debatten dess bättre.

Vi menar därför att bl a de områdesvisa reservationer som framförts i det särskilda yttrandet av Elisabet Israelsson och Bror Saitton noggrant bör gås igenom och värderas baserat på tillgängligt källmaterial, för revision där så är relevant av föreslagna gränsdragningar. Vi instämmer också med Julstads, Modéers och Westerlings bedömning att tolkningen av urminnes hävd och de slutsatser som kan dras av det historiska materialet inte i alla delar på ett konsekvent sätt lagts till grund för gränsdragningen. Så har exempelvis urminnes hävd och därmed rätt till vinterbeten påvisats i det historiska materialet, men omtolkats till endast sannolik rätt genom att markägarna idag är av en annan uppfattning.

Vi ställer oss frågande till utredningens slutsatser för hur man ska tolka urminnes hävd för rennomadism eftersom denna livsstil och hävdform skiljer sig högst väsentligt från vad som gäller bofasta brukare. Vi vill mena att olika former av störningar, människoskapade eller naturliga, kan få stora konsekvenser rörande var man kan idka renbete eller inte och detta under varierande lång tid. Eftersom informationen om samernas historiska markutnyttjande har förts vidare främst genom muntlig tradition föreligger en särskild svårighet att bevisa urminnes hävd. Det är också troligt att förslaget om 90 år för urminnessävd och 30 års luckor kan komma att visa en felaktig bild av renskötselns historiska markutnyttjanden. Sannolikt kommer det att krävas att varje enskilt fall särstuderas innan ett korrekt beslut kan fattas. Vi anser att denna fråga behöver utredas vidare.

Inte minst mot bakgrund av de sista decenniernas ökade internationella uppmärksamhet av behovet av att säkerställa urfolks rättigheter, det faktum att det i sådana kulturer finns andra rättskulturer och andra former av bruksrättigheter, samt den internationella rättsliga forskningen och utvecklingen inom detta område, menar vi att det hade varit angeläget att göra en grundligare analys av rättighetsbegreppen i denna utredning än vad som skett. Även här delar vi Julstads, Modéers och Westerlings bedömning. Det handlar bl a om en analys av olika former av rättigheter som skulle anses ha uppkommit genom såväl intensivt som extensivt utnyttjande av markområden, såväl vid renskötsel som vid jakt, fiske och annan markanvändning. Detta har givetvis relevans för tolkningen av ILO-konventionens artikel 14.

Vad gäller ILO-konventionens artikel 14 konstaterar vi att kommissionen lämnar en förhållandevis grundlig redogörelse för olika tolkningar av traditionellt innehav av mark enligt artikel 14 i bl a ILO-guiden och slutsatserna i ILO-utredningen samt utifrån arbetet i Norge . Därefter drar kommissionen slutsatsen att ”Eftersom samerna inte har ensamrätt till jakten och fisket att den mark på vilken jakt och fiske bedrivs av andra med stöd av upplåtelse från staten inte bör klassas som mark som traditionellt innehas av samerna.” Det är en oklar slutsats som inte baseras på det redovisade bakgrundsmaterialet. Det är också otillfredsställande att kommissionen här drar långtgående slutsatser utifrån en fråga som är under beredning.

Vi anser att det behövs en grundlig analys av rättighetsbegrepp kopplade till urfolks markinnehav och –utnyttjande, som tar hänsyn till nyare forskning och med referens till

rättstillämpning i andra länder. Mot bakgrund av ovanstående synpunkter finner vi det angeläget att utredningen snarast kompletteras.

Vad gäller domen i det sk Renbetesmålet påpekar utredningen att ”Gränsdragningskommissionen saknar befogenhet att rubba det laga kraftvunna domslutet.” som inneburit att samerna frånkänts rätt till vinterbete. Samtidigt slår utredningen fast att ”Tillgången till vinterbete är av stor betydelse för rennäringens fortlevnad inom samebyarna i Härjedalen och södra Jämtland.” Utredningen extrapolerar därefter i sitt förslag till områdesindelning domslutet från Renbetesmålet till att gälla nästan hela Härjedalens kommun. Eftersom berörda samebyar har fört Renbetesmålet vidare till Europadomstolen menar vi att område 4B bör klassas som ”Områden undantagna pga pågående domstolsprocesser”. Vi menar att utredningen riskerar att försvåra en lösning av rennäringens situation i Härjedalen i stället för att som önskvärt varit underlätta en sådan lösning. Vi menar att det är angeläget att politiska åtgärder vidtas för att snarast lösa rennäringens situation i Härjedalen.

Vi är positiva till utredningens förslag att upprätta ett särskilt medlings- och utredningsinstitut för konflikter kring renskötselrätten och dess geografiska omfattning.

Beslut i detta ärende har fattats av CBM:s föreståndare Urban Emanuelsson. Föredragande har varit Håkan Tunón och Marie Byström.

Urban Emanuelsson

Håkan Tunón

Marie Byström