

Justitiekanslern
Box 2308
103 17 Stockholm

Anmälan om tillsyn

Myndighet:

Skogsstyrelsen

Ärende:

Beslut att anta Rutin – Handläggning
Skogsbruk – Rennäring av den 3 december
2020, dnr. 2020/5082

Ansvariga jurister:

jur.kand. Tilda Pontén

jur.kand. John Stauffer

Civil Rights Defenders

Östgötagatan 90

111 57 Stockholm

Tel: 0708205409

E-post: tilda.ponten@crd.org

1 BEGÄRAN OM TILLSYN

1. Civil Rights Defenders vill att Justitiekanslern (JK) utreder samt yttrar sig om lagenligheten av Skogsstyrelsens skrivelse Rutin – Handläggning Skogsbruk – Rennäring av den 3 december 2020 (bilaga 1, hädanefter benämns skrivelsen för den aktuella rutinen eller rutinen). Skogsstyrelsens beslut att anta rutinen menar vi är felaktigt. Beslutet grundas på flera missförstånd om gällande rätt vilket leder till att rutinen inte är förenlig med regeringsformen, skogsvårdslagen (1979:429) eller lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk (minoritetsslagen). Rutinen lever inte upp till internationella åtaganden om urfolks rättigheter.
2. Handölsdalen, Mittådalen, Ruvhten Sijte och Tåssåsen samebyar står bakom Civil Rights Defenders begäran om tillsyn. Samebymedlemmarna bedriver renskötsel som en del av samisk kultur i Härjedalens kommun. Markerna i Härjedalen omfattas av ett historiskt och nutida bruk av det samiska folket och utgör bland annat viktiga vinterbetesmarker för renarna. Samebyarna och de enskilda samebymedlemmarna i Handölsdalen, Mittådalen, Ruvhten Sijte och Tåssåsen samebyar, och det samiska folket, är direkt berörda av Skogsstyrelsens rutin.

2 BAKGRUND

3. JK har uppdrag att granska att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar. Skogsstyrelsen är en statlig myndighet med uppdraget att utöva tillsyn över skogsbruket i Sverige. Skogsstyrelsen är den enda statliga samhällsverksamheten med tillsynsuppdrag över skogsbruket.
4. Skogsbruk är en av de verksamheter som typiskt sett har mycket stor påverkan på renskötseln då det minskar renarnas tillgång till vinterbete som huvudsakligen finns i barrskogen. Av de samlade betesmarkerna är det nämligen ont om vinterbetesmarker för renarna på renskötselområdet.¹ Tillgången till vinterbete är därför en viktig faktor som avgör hur många renar som kan hållas. Till exempel minskar skogsbruket hänglav, renarnas nödföda vid svåra vintrar, när gammal skog avverkas. Också marklaven minskar i och med hyggens utbredning samt försvårar flytt av renar, m.m.
5. I Härjedalen bedriver samebyarna renskötsel på vinterbetesmarker på privat mark genom antingen sedvana eller arrende. Alla vinterbetesmarker är centrala för att naturbetesbaserad renskötsel ska kunna fortsätta bedrivas i Härjedalen, och för annan samisk markanvändning såsom jakt och fiske. Kumulativt med skogsbruket konkurrerar främst turismen med samisk markanvändning i Härjedalen.
6. I 31 § skogsvårdslagen (SvL) finns en bestämmelse om hänsyn för rennäringen i samband med skogsbruk. Skogsstyrelsen har till uppgift att utöva tillsyn av att 31 § SvL följs av skogsbruket. Med stöd av 35 § SvL kan Skogsstyrelsen besluta om de

¹ I SOU 2001:101 s. 232 f. framgår att vinterbetet anses vara mycket gott inom ca tio procent av barrskogen i renskötselområdet. Detta är en 20 år gammal källa men vinterbetet har inte ökat sedan dess, snarare minskat då avverkning av naturskog har fortsatt.

förelägganden och förbud som behövs för att hänsynsbestämmelsen ska följas av de aktörer som bedriver skogsbruk.

7. Skogsstyrelsen genomför generellt lite tillsyn av tillämpningen av 31 § SvL.² Enligt uppgift från Skogsstyrelsen utövade de tillsyn av hänsyn till rennäringen i 19 fall år 2020, vilket är att jämföra med 400 fall av tillsyn av hänsyn till naturvården.³
8. Den 3 december 2020 fattade Skogsstyrelsen beslut att anta en rutin för handläggningen av skogsbruket i Härjedalens kommun (bilaga 1). Av rutinen framgår att 31 § SvL inte är tillämpbar vid avverkning på vinterbetesmarker i Härjedalens kommun. Anledningen enligt rutinen är att grunden för renskötselrätten för alla berörda samebyar är oklar. I rutinen skiljer inte Skogsstyrelsen mellan de samebyar som utövar sin renskötsel grundat på sedvana eller avtal. I samband med anmälan om avverkning är det enligt rutinen möjligt att fatta s.k. nollbeslut vilket den berörda samebyen har rätt att överklaga till förvaltningsrätten. Rutinen började gälla den 1 januari 2021, och är alltjämt gällande.
9. I sitt beslut den 16 mars 2021 ansåg förvaltningsrätten i Härnösand att Skogsstyrelsens beslut att 31 § SvL inte är tillämpbar vid anmälda avverkningar på de aktuella fastigheterna inte är överklagbara. Därför avvisades överklagan (bilaga 2). Hittills har Skogsstyrelsen fattat minst tre beslut (bilaga 2) om att 31 § SvL inte är tillämpbar vid anmälan om avverkning.

3 GRUNDER

SKOGSSTYRELSEN BORTSER FRÅN ATT SKOGSBRUKETS HÄNSYN TILL RENNÄRINGEN I HÄRJEDALEN ÄR ETT ALLMÄNT INTRESSE ENLIGT SKOGSVÅRDSLAGEN

10. Som nämnts föreskriver en bestämmelse i 31 § SvL hänsynskrav för rennäringen i skogsbruket. Enligt 31 § SvL ska vid skötsel av skog den anpassning ske i fråga om hyggens storlek och utläggning, beståndsanläggning, kvarlämnande av trädsamlingar och skogsbilvägars sträckning som uppenbart påkallas med hänsyn till rennäringen. Vid planläggning och genomförande av åtgärderna ska eftersträvas att berörd sameby har årlig tillgång till sammanhängande betesområden och till vegetation som behövs inom områden för samling, flyttning och rastning av renarna.
11. Av förarbetena till 31 § SvL framgår att syftet med hänsynsbestämmelsen dels är att åstadkomma en avvägning mellan samebyarnas rätt att bruka skogsmark med stöd av renskötselrätten och skogsägarens rätt att bruka marken med stöd av äganderätten, dels att åstadkomma att hänsyn visas för renskötseln som ett *allmänt intresse* (jfr. 1 § SvL).⁴ Syftet med den hänsyn som ska visas för rennäringen som allmänt intresse är enligt förarbetena att bevara de grundläggande förutsättningarna för en fortsatt rennäring inom

² Marie B Hagsgård, Ny Miljörättslig Tidsskrift 2016:1, s. 53. Hänvisning till Skogsstyrelsens Meddelande nr. 5, 2011 s. 19 f. <https://nordiskmiljoratt.se/onewebmedia/NMT%202016-1.pdf>

³ Denna uppgift har begärts ut i kontakt med Skogsstyrelsen.

⁴ Prop. 1990/91:3 s. 51 ff.

renskötselområdet.⁵ Syftet att bevara de grundläggande förutsättningarna för en fortsatt rennäring inom renskötselområdet går väl ihop med skyldigheten för det allmänna att främja samisk kultur enligt grundlagen, minoritetslagen och internationella åtaganden (se mer nedan).

12. Det skydd 31 § SvL innebär för rennäringen är av samma slag som det som ligger bakom skyddet av områden av riksintresse för rennäringen enligt 3 kap 5 § miljöbalken. I förarbetena till 3 kap. 5 § miljöbalken utvecklas varför rennäringen är av allmänt intresse. Där framgår att rennäringen är en förutsättning för den samiska kulturen och att riksdagen återkommande har uttalat att den samiska kulturens fortlevnad måste garanteras. En förutsättning för den samiska kulturens fortlevnad är att det kan bedrivas rennäring inom i princip varje sameby, och för detta måste tillgång till betesmarker säkerställas som har avgörande betydelse för möjligheten att bedriva renskötsel. Genom att de viktigaste områdena inom varje sameby får ett skydd som riksintresseområden kan förutsättningarna bibehållas för rennäringen. Vinterbetesmarkernas särskilda betydelse för renskötseln betonas i sammanhanget eftersom storleken och kvalitén på dessa marker som regel har en avgörande betydelse för det antal renar som kan hållas.⁶
13. Skogsstyrelsen har vid sitt beslut den 3 december 2020 betraktat rennäringen i Härjedalen som ett enskilt intresse för enskilda samebyar (sakägare) som ställs i relation till markägarnas intresse. Detta är felaktigt, eftersom bedömningen bortser från att rennäringen, också, utgör ett allmänt intresse enligt skogsvårdslagen (och miljöbalken) vars fortlevnad ska garanteras. Som följd av att rennäringen är ett allmänt intresse måste 31 § SvL tillämpas i Härjedalen så att skogsbruket kan ta hänsyn till berörda samebyars vinterbetesmarker som är centrala för att de ska kunna fortsätta bedriva renskötsel.
14. Skogsstyrelsen måste också aktivt utöva tillsyn över att 31 § faktiskt tillämpas vid avverkningar i Härjedalen, så att det allmännas intresse av att förutsättningarna för renskötsel bibehålls i varje sameby och den samiska kulturens fortlevnad garanteras.

SKOGSSTYRELSENS TILLSYN ÖVER ATT SKOGSBRUKET VISAR HÄNSYN TILL RENNÄRINGEN ÄR SKOGSSTYRELSENS MÖJLIGHET ATT FRÄMJA RENSKÖTSELN SOM EN DEL AV SAMISK KULTUR I HÄRJEDALEN ENLIGT REGERINGSFORMEN OCH MINORITETSLAGEN

15. Det samiska folket har status både som urfolk och nationell minoritet. Därför aktualiseras fler regelverk för frågan om skogsbrukets hänsyn till rennäringen i Härjedalen och tillämpning av 31 § SvL. Samisk renskötsel som en del av samisk kultur, skyddas även av regeringsformen och minoritetslagen.
16. Samernas traditionella naturbetesbaserade renskötsel är en central del av den samiska kulturen enligt 1 kap. 2 § sjätte stycket RF och dess förarbeten (jfr. NJA 2020 s. 3 p. 91). I 1 kap. 2 § sjätte stycket RF anges att det samiska folkets och etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas (jfr. NJA 2020 s. 3, p. 92).

⁵ A. prop. s. 53.

⁶ Prop. 1985/86:3 s. 57 f. och 161.

17. I 4 § minoritetslagen finns en återspeglning av det nu nämnda grundlagsskyddet för samisk kultur. I 4 § andra stycket minoritetslagen framgår att det allmänna ska främja de nationella minoriteternas möjligheter att behålla och utveckla sin kultur i Sverige.⁷ Minoritetslagen utgör enligt dess förarbeten en inkorporering av Europarådets ramkonvention för skydd för nationella minoriteter.⁸
18. Bestämmelserna i RF och minoritetslagen om det allmännas skyldighet att främja möjligheterna för samer att behålla och utveckla sin kultur gäller all offentlig verksamhet som utövas genom staten, kommunerna eller regionerna. Det allmännas skyldighet att främja samisk kultur omfattar alltså även Skogsstyrelsens verksamhet som statlig myndighet. För Skogsstyrelsen innebär detta att myndigheten har en skyldighet att i sin verksamhet främja samers möjlighet att behålla och utveckla den naturbetesbaserade renskötseln som en central del av samisk kultur i alla samebyar.
19. För att det samiska folkets möjlighet att behålla och utveckla sin kultur ska främjas behöver samer tillgång till omkringliggande traditionella marker. Marken i Härjedalens kommun, där samer traditionellt levt och verkat genom en mångfald av sysselsättningar, är avgörande för att samer ska kunna behålla och utveckla renskötseln som en central del av urfolkskulturen.⁹ Tillämpningen av skogsbrukets hänsyn för rennäringen enligt 31 § SvL har alltså en central roll för det samiska folkets möjlighet att behålla och utveckla sin kultur i Härjedalen. Därför är det viktigt att en försiktig avvägning görs mellan det allmänna intresset av skogsbruk och det allmänna intresset av rennäring så att vinterbetesmarkerna även fortsättningsvis kan garantera tillräckligt bete och andra förutsättningar för renarna och renskötselns behov i övrigt.
20. I girjasdomen har Högsta domstolen uttalat att grundlagsbestämmelsen om att främja det samiska folkets möjligheter att behålla och utveckla sin kultur aktualiseras vid de intresseavvägningar som förekommer inom rättstillämpningen. Bestämmelsen ger alltså inte upphov till en självständig rättighet. I situationer av intresseavvägningar ska enligt HD *samernas* intresse av att kunna vidmakthålla sin kultur, däribland renskötseln, *tillmätas särskild vikt* (NJA 2020 s. 3 p. 92). När Skogsstyrelsen väger det allmänna intresset av skogsbruk och det allmänna intresset av rennäring, borde, enligt HD:s resonemang, Skogsstyrelsen låta samernas strävan att bevara och utveckla sin renskötsel som en central del av samisk kultur på fastigheten väga särskilt tungt.
21. Att per rutin undanta tillämpningen av hänsynsregeln för rennäringen i 31 § SvL i Härjedalen innebär att intresseavvägningen som ska ske vid varje individuell avverkningsanmälan, där samernas strävan att bevara och utveckla sin renskötsel på vinterbetesmarker som är centrala för renskötselns fortlevnad ska tillmätas särskild vikt,

⁷ Syftet bakom skyldigheten för staten att främja det samiska folkets möjligheter att behålla och utveckla sin kultur och samfundsliv är att jämna ut förutsättningarna för det samiska folket att behålla och utveckla sin kultur jämfört med majoritetssamhället. Se t. ex. Europarådets tematiska kommentar till ramkonventionen, ACFC Thematic Commentary No. 2 (2008) p.13-15. <https://www.coe.int/en/web/minorities/thematic-commentaries>. Detta innebär inte att samiska rättigheter inte kan vara inskränkbara i det *enskilda* fallet om det är proportionerligt sett till andra samhällsintressen som är nödvändiga (jfr. artikel 46 (2) i urfolksdeklarationen).

⁸ Begreppet kultur i 4 § minoritetslagen ska tolkas och tillämpas i överensstämmelse med innebörden av artikel 5 i ramkonventionen. Där anges att parterna ska främja de förutsättningar som är nödvändiga för att de nationella minoriteterna ska kunna bibehålla och utveckla sin kultur och de väsentliga beståndsdelarna i sin identitet, nämligen religion språk, traditioner och kulturarv.

⁹ Grunden för samebyar enskilda intresse av renskötsel (avtal eller sedvana) är av liten betydelse för frågan om statens skyldighet att främja samisk renskötsel i Härjedalen eftersom frågan om statens skyldighet att främja samisk renskötsel är intimt förknippad med samisk kulturell fortlevnad och rätten för samer att kulturen främjas enligt RF och minoritetslagen.

inte längre är ett krav vid skogsbruk i Härjedalen. Det uteblivna kravet på hänsyn leder till en risk att skogsbruket (tillsammans med turism och annan samhällsverksamhet) oproportionerligt kommer att inverka på vinterbetesmarker och inskränka samisk markanvändning och kultur i Härjedalen. Detta framstår som oförenligt med skyddet för samer att kunna behålla och utveckla sin kultur enligt RF och minoritetslagen. Att Skogsstyrelsen som en del av rutinen ska fatta s.k. nollbeslut i enskilda fall ska inte förväxlas med att en processuell garanti för en individuell bedömning existerar, eftersom nollbeslutet tar sin grund i den aktuella rutinen där all tillämpning av 31 § SvL ska undantas i Härjedalen, och därför fattas per automatik.

22. Skogsstyrelsen har vidare som statlig myndighet en skyldighet att i sin verksamhet främja samers möjlighet att behålla och utveckla sin kultur enligt samma bestämmelser i RF och minoritetslagen. Som en del av detta ska Skogsstyrelsen främja samers förutsättningar att bedriva naturbetesbaserad renskötsel i alla samebyar eftersom den utgör en central del av samisk kultur. Ett sätt för Skogsstyrelsen att främja förutsättningarna för samernas kultur enligt RF och minoritetslagen är genom att utöva effektiv tillsyn av att de aktörer som bedriver skogsbruk visar hänsyn enligt 31 § SvL så att samebyarna kan fortsätta använda marken för sin naturbetesbaserade renskötsel, samt i relevanta fall förelägga villkor eller förbud med hänsyn till rennäringen som ett allmänt intresse (35 § SvL). Faktum är att det är svårt att identifiera andra möjliga åtgärder för Skogsstyrelsen att i sin verksamhet på ett likvärdigt vis främja samers möjligheter att behålla och utveckla sin kultur i och utanför samebyarna enligt RF och minoritetslagen. Skogsstyrelsens har härigenom ett *ansvar* att genom att utöva effektiv tillsyn över skogsbrukets hänsyn till rennäringen fungera som en skyddsmekanism för den samiska kulturen i relation till skogsbruket. Beslutet att undanta tillämpningen av hänsynsregeln för rennäringen vid skogsavverkning i Härjedalen ifrågasätts utifrån Skogsstyrelsens främjandeansvar, eftersom det i praktiken innebär att Skogsstyrelsen fransäger sig sitt ansvar att främja samisk kultur i Härjedalen.
23. Det kan i sammanhanget noteras att Naturvårdsverket gör en annan bedömning än Skogsstyrelsen av när Naturvårdsverket i sin verksamhet är skyldig att främja förutsättningarna för samisk kultur.¹⁰

SKOGSSTYRELSENS TILLSYN ÖVER ATT SKOGSBRUKET VISAR HÄNSYN TILL RENNÄRINGEN ÄR EN FÖRUTSÄTTNING FÖR ATT STATEN SKA LEVA UPP TILL FOLKRÄTTSLIGA PRINCIPER MOTSVARANDE INTERNATIONELLA ÅTAGANDEN VID SKOGSBRUK PÅ SAMISKA TRADITIONELLA MARKER I HÄRJEDALEN

24. Skyldigheten enligt regeringsformen att främja det samiska folkets möjligheter att behålla och utveckla sin kultur (1 kap. 2 § 6 st. RF) avspeglar i viss mån folkrättsliga principer enligt Högsta domstolen i sin dom i girjasmålet (NJA 2020 s. 3, p. 93).

¹⁰ I Naturvårdsverkets nya rutiner för inrättande av naturreservat framgår att Naturvårdsverket anser att det geografiska område där man ska samråda med samer och ta hänsyn till renskötsel och samisk kultur som ett allmänt intresse inte är begränsat till renskötselområdet. Om det råder tveksamheter om var hänsyn ska visas rekommenderar Naturvårdsverket att inhämta synpunkter från Sametinget om vilken mark som är viktig för samisk kultur och rennäringen. <https://www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhallet/miljoarbete-i-sverige/uppdelat-efter-omrade/naturvard/bilda-naturreservat-renskotselomrade.pdf>, se särskilt s. 6 och 19 f.

25. Både bestämmelsen om skyldigheten att främja det samiska folkets möjligheter att behålla och utveckla sin kultur och folkrättsliga principer ska enligt HD, även om den sistnämnda kategorin inte införlivats med nationell rätt, ges betydelse vid tolkningen av gällande rätt. Gränsen för en folkrättslig princip inflytande över tolkningen av en bestämmelse går vid bestämmelsens ordalydelse (jfr. NJA 2020 s. 3, p. 91-95). Vid tolkningen av 31 § SvL ska därför, enligt HD:s vägledning, folkrättsliga principer ges betydelse i den mån det är möjligt inom ramen för ordalydelsen (p. 95).
26. HD hänvisar även till Europarådets ramkonvention i sin dom (p. 93). Utöver att minoritetslagen i sig ska tolkas fördragskonformt utgör minoritetslagen ett införlivande av Sveriges internationella åtaganden för det samiska folket som en nationell minoritet. Internationella åtaganden för det samiska folket som nationell minoritet ska i sin tur tolkas i ljuset av den internationella rätten för urfolk.¹¹
27. I girjasdomen ger HD exempel på fördragskonform tolkning och tolkar bland annat gällande svensk rätt utifrån innebörden av artikel 26 i urfolksdeklarationen (p. 93 och 131). Genom detta förfarande ger HD uttryck för att artikel 26 innehåller en sådan folkrättslig princip som binder svenska staten och dess samhällsverksamhet. I p. 131 påminner HD att enligt artikel 26 i FN:s deklaration om urfolks rättigheter har ett urfolk rätt till de land, territorier och resurser som det traditionellt har ägt, besittit eller på annat sätt använt eller förvärvat. Artikel 26 är relevant även i sammanhang av skogsavverkning på renskötselområdet eftersom skogsbruket får konsekvenser för marken och samisk markanvändning, vilket förstörda betesmarker för renarna konkret exemplifierar.
28. Det allmänna intresset att ta hänsyn till rennäringen vid skogsbruk enligt skogsvårdslagen samt RF och minoritetslagens föreskrivna skydd för samisk kultur vari renskötseln utgör en central del, och vars bestämmelser ställer krav på Skogsstyrelsen att främja samisk kultur i sin verksamhet gör att Skogsstyrelsens beslut att anta rutinen är felaktigt. Skogsstyrelsens beslut att undanta tillämpningen av 31 § SvL i Härjedalen framstår i ljuset av folkrättsliga principer om urfolks rättigheter som än mer felaktigt eftersom de erbjuder ett starkt skydd för urfolks markanvändning.
29. Skogsstyrelsen borde i stället betrakta hänsynsregeln för rennäringen i 31 § SvL som en nyckelbestämmelse för genomslag för samiska rättigheter på sitt samhällsområde, som ska tolkas konformt med folkrättsliga principer. Tillsammans med Skogsstyrelsens effektiva tillsyn över tillämpningen av 31 § SvL kan Skogsstyrelsen genom denna tolkning, bidra till att garantera att staten, så långt det är möjligt enligt gällande lagstiftning, efterlever sina internationella åtaganden om urfolks rättigheter inom ramen för skogsbruk i Sverige.¹²

SKOGSSTYRELSEN HAR FATTAT BESLUT OM ATT 31 § SVL INTE ÄR TILLÄMPLIG I HÄRJEDALEN UTAN REELLT INFLYTANDE FÖR BERÖRDA SAMER ENLIGT MINORITETSLAGEN

¹¹ För samer som urfolk är kulturen generellt nära knuten till användningen av de traditionella samiska markerna, se s. 37, Expertkommitténs rapport om Sverige 2017. <https://rm.coe.int/fourth-opinion-on-sweden-adopted-on-22-june-2017/168075fbab>.

¹² I girjasdomen gör HD en rad andra hänvisningar till folkrättsliga principer i internationella konventioner. Bland annat artikel 14 i ILO-konventionen 169 (p. 162) och internationella konventionen för medborgerliga och politiska rättigheter (p. 93).

30. Det finns bestämmelser i minoritetslagen som skyddar samiskt inflytande i relationen till statliga och kommunala myndigheter. I 5 § framgår att förvaltningsmyndigheter ska ge det samiska folket möjlighet till inflytande i frågor som berör dem och så långt det är möjligt samråda med minoriteterna i sådana frågor. I andra stycket framgår vidare att samråd enligt första stycket ska ske genom att förvaltningsmyndigheten för en strukturerad dialog med det samiska folket i syfte att kunna beakta deras synpunkter och behov i myndighetens beslutsfattande.
31. Enligt förarbeten till 5 § minoritetslagen och den internationella rätt som bestämmelsen grundas på ska den strukturerade dialogen leda till *reellt inflytande* för samer, vilket innebär att de verkligen ska kunna påverka besluten som fattas som berör dem.¹³ I förarbetena till 5 § ges även exempel på hur samråd kan hållas så att de ska resultera i faktiskt inflytande.¹⁴
32. Frågan om inflytande för det samiska folket har stark koppling till folkrätten. Dess generella brist i den svenska förvaltningen har varit föremål för bred kritik från Europarådet och FN-kommittéer i samband med granskning av Sveriges efterlevnad av internationella konventioner inklusive den ovan nämnda ramkonventionen. FN:s rasdiskrimineringskommitté (CERD) har nyligen påmint om att skyldigheten att tillämpa principen om fritt informerat förhandssamtycke¹⁵ följer av Sveriges åtaganden enligt rasdiskrimineringskonventionen (artikel 5 (d) (v)) om skydd för egendom.¹⁶
33. Bestämmelserna om inflytande i 5 § minoritetslagen tolkade fördragskonformt borde som minimum innebära att Skogsstyrelsen möjliggör för ett samrådsförfarande där strukturerad dialog sker i god tro med målsättningen att inhämta berörda samers samtycke till beslutet. Om samtycke efter strukturerad dialog i god tro inte kan inhämtas, ska Skogsstyrelsen låta de samiska synpunkterna och behoven kring sin kulturs fortlevnad konkret påverka utgången i ärendet (jfr. NJA 2020 s. 3 p. 92).
34. Skogsstyrelsen har inte kommunicerat med samebyarna innan beslutet om att anta rutinen fattats. Skogsstyrelsen har alltså fattat beslutet om att 31 § SvL inte ska tillämpas i

¹³ Prop. 2017/18:199, s. 42 f. Se Europarådets ACFC Thematic Commentary No. 2 (2008) Participation, s. 19. <https://www.coe.int/en/web/minorities/thematic-commentaries>

¹⁴ Prop. 2017/18:199, s. 42 f.

¹⁵ FN:s människorättsråds expertorgan för urfolks rättigheter, EMRIP, har i augusti 2018 publicerat en rapport om innebörden av fritt informerat förhandssamtycke, FPIC. <https://www.ohchr.org/EN/Issues/IPeoples/EMRIP/Pages/StudyFPIC.aspx> Bl.a. i p. 35 beskrivs den proportionalitetsprincip som enligt EMRIP gäller vid tillämpningen: "As to impact, if a measure or project is likely to have a significant, direct impact on indigenous peoples' lives or land, territories or resources then consent is required (see A/HRC/12/34, para. 47). It has been referred to as a "sliding scale approach" to the question of indigenous participatory rights, which means that the level of effective participation that must be guaranteed to indigenous peoples is essentially a function of the nature and content of the rights and activities in question.[...] This view is supported by the Human Rights Committee,[...] which uses the language "substantive negative impact", and the Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Both have linked the issue of free, prior and informed consent to the nature and the effects that a proposed initiative will have on indigenous peoples' rights in the respective human rights treaty: an approach in line with the jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights[...] and the African Commission on Human and Peoples' Rights.[...] Assessment of the impact requires consideration of the nature, scale, duration and long-term impact of the action, such as damage to community lands or harm to the community's cultural integrity."

¹⁶ CERD den 26 november 2020, FN-dokument CERD/C/102/D/54/2013. "Development and exploitation of natural resources, as a legitimate public interest, does not absolve the States parties from their obligation not to discriminate against an indigenous community which depends on the same land by applying mechanically a procedure of consultation without sufficient guarantees or evidence that the free, prior and informed consent of the members of the community can be effectively pursued and achieved." (6.20)

Härjedalen utan att möjliggöra för en strukturerad dialog med Handölsdalen, Mittådalen, Ruvhten Sijte och Tåssåsen samebyar i syfte att beakta deras synpunkter och behov. Detta strider mot minoritetslagen. Missförståndet kring 5 § minoritetslagens innebörd för Skogsstyrelsens verksamhet i det här fallet är särskilt problematiskt eftersom den aktuella rutinen får stora konsekvenser för samisk markanvändning i Härjedalen. Samiska motsättningar till beslutet borde dessutom ha varit väntade, vilket ytterligare motiverar statlig dialog, förtroendebyggande och försök att skapa samsyn.

35. Tillämpningen av 31 § SvL har en central roll för det samiska folkets möjlighet att behålla och utveckla sin kultur i Härjedalen, vars skydd föreskrivs i RF, minoritetslagen och internationella åtaganden om urfolks rättigheter. Djupare förståelse för den centrala roll som markhänsynen har för den samiska kulturen hade sannolikt framgått om Skogsstyrelsen inhämtat berörda samers synpunkter och uppgifter om deras behov innan beslutet fattades. Möjligen hade uppgifter om berörda samers synpunkter och behov även påmint Skogsstyrelsen om dess ansvar enligt RF och minoritetslagen (samt folkrättsliga principer) att främja samers möjlighet att behålla och utveckla sin kultur.
- 36. Sammanfattningsvis är beslutet att inte tillämpa 31 § SvL i Härjedalen felaktigt enligt skogsvårdslagen samt enligt RF och minoritetslagen där Skogsstyrelsens ansvar att främja samisk kultur föreskrivs. Detta särskilt i ljuset av folkrättsliga principer och internationella åtaganden om urfolks rättigheter i bland annat artikel 26 i urfolksdeklarationen, samt Europarådets ramkonvention som genom minoritetslagen ska tillämpas direkt av Skogsstyrelsen. Att Skogsstyrelsen fattat beslut i strid med samers rätt till reellt inflytande enligt minoritetslagen och internationella åtaganden om urfolks rättigheter gör beslutet att undanta hänsynsregeln i Härjedalen än mer problematiskt.**

AVSLUTANDE KOMMENTAR

37. Det är för frågan om beslutets felaktighet av liten betydelse att renskötselområdenas utbredning ännu inte klarlagts eller att vissa av de berörda samebyarna misslyckats med att bevisa sitt historiska bruk av marken i tidigare domstolsprocess (jfr. rutinen).¹⁷
38. Samers traditionella kunskaper som kommer till uttryck i renskötseln och annan markanvändning av alla samer i området utgör dessutom centrala bidrag till bl. a. det allmänna intresset av bevarande av biologisk mångfald.¹⁸

BILAGOR

Bilaga 1 – Skogsstyrelsens aktuella rutin Rutin – Handläggning Skogsbruk – Rennäring av den 3 december 2020.

¹⁷ Det bör i sammanhanget noteras att HD slagit fast en bevislättnad för samer i samband med processer om deras markanvändning (bl.a. NJA 2020 s. 3, p. 148 och 163), vilket är i linje med folkrättsliga förpliktelser. Rättsläget är alltså förändrat sedan Svegprocessen, Hovrätten för Nedre Norrland dom 2002-02-15 i mål T 58-96.

¹⁸ Artikel 8 (j) i konventionen om biologisk mångfald.

Bilaga 2 – förvaltningsrättens i Härnösand beslut i målnr. 865-21, 867-21 och 869-21.