

# Kommentar till FN:s Rasdiskrimineringskommittés avgörande i *Vapsten sameby v. Sverige (Rönnbäckenavgörandet)*

## 1. Inledning

Den 26 november 2020 avgjorde FN:s Rasdiskrimineringskommitté (CERD eller Kommittén) *Vapsten sameby v. Sverige (Rönnbäcken eller Avgörandet)*.<sup>1</sup> CERD fastställde därvid att genom att meddela tillstånd till en gruvetablering inom ett av Vapsten samebyns traditionella och helt centrala renbetesland (Rönnbäckenlandet), den svenska staten diskriminerade samebyn och dess medlemmar. Därigenom kränkte staten, slog Kommittén fast, i tillägg såväl samebyns och medlemmarnas egendomsrätt till land enligt FN:s Rasdiskrimineringskonvention (ICERD eller Konventionen) art. 5 (d) (v)<sup>2</sup> som deras rätt till ett effektivt rättsmedel (*effective remedy*) enligt art. 6.<sup>3</sup>

Som en följd av sin slutsats att staten genom att tillåta gruvetableringen kränkt samebyns och medlemmarnas mänskliga rättigheter ålade CERD staten att återkalla gruvtillståndet och stoppa gruvprojektet. I tillägg anmodade Kommittén staten att revidera landets mineral- och miljölagstiftning, för att undvika ytterligare motsvarande eller liknande brott mot Konventionen.<sup>4</sup> Staten uppmanades därutöver att översätta *Rönnbäcken* till svenska och samiska. CERD förelade i tillägg staten att sprida information om Avgörandet vitt.<sup>5</sup>

## 2. Fakta

### 2.1 Samebyns sedvanemässiga areal och Rönnbäckenlandet

#### 2.1.1 Samebyns sedvanemässiga areal

Så långt tillbaka någon vet har samebyn, innefattat dess rättsföregångare lappby, lappskatteländ och *sijte/siida*, brukat land, vatten och naturresurser på traditionellt samiskt vis. Markanvändningen har

---

<sup>1</sup> UN Doc. CERD/C/102/D/54/2013.

<sup>2</sup> Avgörandet, avsnitt 7.

<sup>3</sup> Avgörandet, avsnitt 7.

<sup>4</sup> Som kommer att diskuteras utförligt nedan fann CERD diskrimineringen av samebyn och dess medlemmar och brotten mot deras mänskliga rättigheter inte vara resultatet av felbedömningar eller dylikt i det enskilda fallet. Tvärtom var brotten mot Konventionen en oundviklig följd av att Sveriges mineral- och miljölagstiftning systematisk diskriminerar samebyarna.

<sup>5</sup> Avgörandet, avsnitt 8.

inefattat och innefattar flera traditionella samiska levebröd. Bland dessa blev med tiden renskötseln helt dominerande. För bedrivande av traditionell samisk renskötsel är samebyn i behov av och har följaktligen nyttjat betesområden lämpliga för renbete under samtliga årstider. Samebyn har dock inte kunnat använda och har således inte använt varje årstidsbete varje år. Särskilt under vinterperioden har samebyn alternerat och alternerar fortfarande mellan olika betesland från tidsperiod till tidsperiod och från år till år. Avgörande för vilka land som används en period/ett år är betes- och väderförhållanden etc., och beteslandens behov av att stå oanvända så att betet kan återhämta sig. Genom det sätt på vilket samisk traditionell renskötsel sålunda har bedrivits och bedrivs har vuxit fram ett intrikat mönster för hur samebyn har brukat och brukar sina olika betesland under olika årstider, år och perioder. Den samlade areal de renbetesland bildar som ingår i detta betesmönster kan benämnas samebyns samlade historiska sedvanemässiga renbetesareal.

### 2.1.2 *Rönnbäckenlandet*

Samebyns samlade historiskt brukade areal sträcker sig i väst-östlig riktning från högfjällsområden i Norge i väster till skogliga områden nära Bottenhavskusten i öster. Till formen kan denna liknas vid ett timglas. De västliga sommar- och östliga vinterbeteslanden är förhållandevis vida. Däremellan finns påtagligt smala vår- och höstland (de förra även kalvningsland sena vårar). Rönnbäckenlandet, som utgör ett vår- och höstland av central betydelse för samebyns renskötselcykel, är beläget i denna "timglashals". Genom detta går flyttleder, nödvändiga om samebyns renhjordar ska kunna vandra mellan årstidsbetena.

## 2.2 **Gruvkomplexets inverkan på Rönnbäckenlandet och samebyns renskötsel**

Det planerade gruvkomplexet bestod av tre dagbrott. Med tillhörande industriområden, slaggdammar, infrastruktur, dammspridning etc. skulle gruvområdet i princip göra Rönnbäckenlandet obrukbart som renbetesland, och därigenom beröva samebyn ett mer eller mindre oersättligt vår- och höstland. I tillägg skulle de traditionella flyttlederna mellan de olika årstidsbetena blockeras.

Gruvkomplexet skulle således redan "som sådant" orsaka förödande skada på Rönnbäckenlandet och på samebyns och dess medlemmars renskötsel. I tillägg är dock samebyn redan sedan tidigare hårt ansatt av ytterligare gruvetableringar och andra industriella etc. ingrepp. Dessa kumulativa effekter innebar att samebyn stod särskilt illa rustad att hantera ännu ett kraftigt ingrepp.

## 2.3 **Det nationella förfarandet**

Skäl saknas att redogöra för det nationella förfarande som ledde upp till beslutet att tillåta gruvetableringen. Som indikerats och som utvecklas grundligt nedan var gruvkoncessionen inte ett resultat av vad som föregick i det enskilda förfarandet. Snarare var beslutsprocessens resultat i allt väsentligt "förutbestämt" av den nationella lagstiftningens utformning. Tillståndet till ingreppet i samebyns traditionella land och renskötsel var m a o inte en produkt av *tillämpningen* av lagen, utan av *lagen som sådan*.

### 3. Parternas argumentation inför CERD

#### 3.1 Faktiska omständigheter

Samebyn anförde inför CERD att den gruvetablering staten gett tillstånd till skulle kraftigt negativt inverka på Rönnbäckenlandet som renbetesland, och således på samebyns och dess medlemmars renskötsel. Denna tryckte på att gruvetableringen med tillhörande industriområden, infrastruktur, dammspridning etc. i princip skulle göra Rönnbäckenlandet obrukbart som renbetesland samt blockera nödvändiga och oersättliga flyttleder. Samebyn framhävde i tillägg att att bestämma den inverkan gruvkomplexet skulle ha på Rönnbäckenlandet som renbetesland samt på samebyns renskötsel förutsätter att komplexet inte bedöms isolerat. Snarare måste kumulativa effekter beaktas.<sup>6</sup>

Staten medgav att gruvetableringen oundvikligen skulle skada Rönnbäckenlandet som beteland och samebyns renskötsel, dock inte i den utsträckning denna anförde. Snarare skulle, hävdade staten, samebyn kunna hantera de olägenheter gruvkomplexet skulle medföra genom att anpassa sin renskötsel till närvaron av detta, i samverkan med gruvbolaget. Staten såg inte Rönnbäckenlandet som en unik komponent i en komplex och integrerad renskötselcykel. Istället pekade denna på att samebyns totala renbetesareal är omfattande, och att Rönnbäckenlandet endast utgör en mindre del av detta. Således, anförde staten, måste samebyn kunna ersätta bruket av Rönnbäckenlandet genom att nyttja övriga renbetesland i större utsträckning.

Oaktat beskrivna meningsskiljaktigheter stod parterna inte våldsamt långt ifrån varandra i synen på de faktiska omständigheterna. Dessa stod heller inte centrala i saken. Det gjorde rättsfrågorna.

#### 3.2 Parternas rättsliga argumentation inför CERD: Inledning

Samebyns huvudklagomål inför CERD var således att staten genom att meddela tillstånd till gruvetableringen diskriminerade samebyn och dess medlemmar, och bröt mot dennas rätt till egendom enligt Rasdiskrimineringskonventionen art. 5 (d) (v).<sup>7</sup> Samebyn anförde härvid, utöver att gruvetableringen skulle kränka dennas *materiella* egendomsrätt, att det i sig bröt mot egendomsrätten när beslutet att meddela gruvkoncessionen fattades utan att samebyn dessförinnan *konsulterats*.

Därutöver gjorde samebyn gällande att staten brutit mot dess rätt till ett effektivt rättsmedel och/eller till likhet inför domstol enligt ICERD art. 6 respektive 5 (a),<sup>8</sup> eftersom den nationella rättsordningen inte innefattar något rättsmedel genom vilket denna kunde få prövat om tagandet av Rönnbäckenlandet genom etableringen av gruvkomplexet bröt mot dess egendomsrätt

---

<sup>6</sup> Avgörandet, ex. p. 1.2; CERD:s Decision adopted by the Committee under article 14 of the Convention, concerning communication No. 54/2013, CERD/C/92/D/54/2013 (1 May 2017) (Interimistiskt beslut 3), p. 2.7.

<sup>7</sup> Se Avgörandet, ex. avsnitt 1.2. ICERD tillåter inte att det görs gällande brott mot de specifika människorätter som kommer till uttryck i Konventionen (såsom ex. rätten till egendom) isolerat. En kränkning av ICERD förutsätter att staten diskriminerat någon vid tillämpningen/implementeringen av sådana rättigheter. Samebyns åberopande av diskriminering utgjorde dock oavsett inte någon anpassning till Konventionens formkrav. Som påpekats och som utvecklas ytterligare nedan utgjorde diskriminering kärnan i samebyns sak inför CERD.

<sup>8</sup> Avgörandet, ex. avsnitt 1.2.

I förhållande till samtliga anförda människorättsbrott gjorde samebyn gällande att staten inte diskriminerat denna och medlemmarna genom att behandla dessa avvikande jämfört med andra (svenska) egendomsrättsinnehavare – utan genom att inte göra det.

### **3.3 Egendomsrättens materiella komponent**

#### *3.3.1 Inledning*

Samebyns talan om brott mot egendomsrätten innefattade tre huvudsakliga led.

- Samebyns långvariga bruk av Rönnbäckenlandet har etablerat en egendomsrätt till detta som skyddas just som en egendomsrätt, inklusive i ICERD:s förståelse.
- Utgångspunkten är följaktligen att gruvetableringen strider mot samebyns egendomsrätt; undantag från huvudregeln förutsätter att staten visar att därför nödvändiga villkor är uppfyllda.
- Av dessa villkor var i vart fall det om proportionalitet inte uppfyllt, där detta krav ska förstås mot bakgrund av den samtida innebörden av rätten till icke-diskriminering.

#### *3.3.2 Samebyns historiska bruk av Rönnbäckenlandet har etablerat en egendomsrätt som skyddas som en egendomsrätt, inklusive i ICERD:s mening*

Samebyn anförde att den historiska markanvändning som skapat dess sedvanemässiga areal samtidigt etablerat egendomsrätter till de land som omfattas av denna areal, inklusive till Rönnbäckenlandet. Samebyn fann inte anledning att närmare precisera egendomsrättens natur, det vill säga i praktiken om, enligt dess förmenande, denna utgör en äganderätt, exklusiv bruksrätt eller kollektiv bruksrätt. Samebyn tryckte istället på att oavsett egendomsrättens slag, denna skyddas som just en sådan enligt såväl nationell som internationell rätt, inklusive enligt Konventionen art. 5 (d) (v).<sup>9</sup>

Staten ifrågasatte inte att samebyn innehar någon form av egendomsrätt till Rönnbäckenlandet. Denna menade dock att oavsett slag, denna inte faller under Konventionens egendomsrättsskydd. Det ligger nära till hands<sup>10</sup> att förstå staten som att denna menade att Rönnbäckenlandet (enbart) är föremål för renskötselrätt enligt 1 § 2 st rennäringslagen (RNL), och att denna kollektiva renskötselgemensamma rätt, även om den ger rätt *att nyttja* land för renskötseländamål, *inte i egentlig mening skyddar* mot exploatering eller andra ingrepp.<sup>11</sup> Ett ingrepps tillåtlighet ska, synes staten ha menat, avgöras baserat på politiska avvägningar mellan olika samhällsintressen, i kontrast

---

<sup>9</sup> Avgörandet, ex. p. 1.2 och 3.2; Interim Decision of the Committee adopted at its eighty-sixth session, CERD/C/86/D/54/2013 (18 May 2015) (Interimistiskt beslut 2), p. 3.2.

<sup>10</sup> Statens preciserade inte sin talan i denna del.

<sup>11</sup> Jfr Avgörandet, ex. p. 2.1, 2.3 och 4.1.

till utifrån egendomsrättsliga bedömningar.<sup>12</sup> Sålunda förstådd var statens inställning att samebyarnas egendomsrätter inte inkluderar vad som annars anses utgöra ett helt grundläggande element i egendomsrätten – skydd mot att godtyckligt fräntas egendomen, helt eller delvis.

### 3.3.3 *Tillståndet att etablera gruvkomplexet strider som utgångspunkt mot samebyns egendomsrätt till Rönnbäckenlandet*

Samebyn, som således (tvärtemot staten) anförde att dess egendomsrätt till land precis som egendomsrätter i allmänhet innefattar det element som skyddar mot intrång i rätten, betonade att förekomsten av detta element innebär att utomstående som huvudregel inte äger göra ingrepp på Rönnbäckenlandet, inklusive för mineralutvinnings syften. Samebyn anförde annorlunda uttryckt att de egendomsrätter som samebyarnas historiska markanvändning gett upphov till har motsvarande rättsliga status som egendomsrätter till land i allmänhet. Följaktligen är, underströk samebyn, som huvudregel intrång på deras traditionella land, inklusive i form av gruvor, förbjudna.<sup>13</sup> Samebyn underströk att det följer av basal egendomsrätt och grundläggande icke-diskrimineringsprinciper. Som illustration hänvisades dels till allmänna internationella urfolksrättskällor,<sup>14</sup> dels specifikt till CERD praxis.<sup>15</sup>

Som framgått genmälde staten (som denna får förstås) mot detta att samebyns egendomsrätt inte har sådan natur att den har kapacitet att skydda mot intrång, inklusive i form av gruvetableringar.

### 3.3.4 *Villkoren för att göra undantag från huvudregeln är inte uppfyllda; där är i vart fall inte proportionalitet*

Samebyn påpekade att undantag från huvudregeln förutsätter att staten visar att rättsligt definierade villkor för sådant är uppfyllda, och att staten åtminstone inte visat att gruvetableringen är förenlig med proportionalitetsvillkoret. Samebyn gjorde annorlunda uttryckt gällande att den samhällsnytta gruvetableringen skulle generera inte stod i proportion till den skada etableringen skulle orsaka på Rönnbäckenlandet som renbetesland och på samebyns renskötsel.

I tillägg till att hävda att samebyns egendomsrätt ö h t inte skyddar mot intrång anförde staten att även om så varit fallet, proportionalitetsvillkoret var uppfyllt. Staten menade detta bekräftas av att samebyn behandlats lika med övriga (svenska) egendomsrättsinnehavare, vars land gruvetableringen skulle

---

<sup>12</sup> Jfr Avgörandet, p. 2.2, 4.3 och 5.2.

<sup>13</sup> Avgörandet, ex. p. 1.2, 3.3 och 3.6; Interimistiskt beslut 2, ex. p. 3.2.

<sup>14</sup> Ex. FN:s Urfolksdeklaration art. 26; FN:s Kommitté för Ekonomiska, Sociala och Kulturella Rättigheter, E/C.12/COL/CO/5; Inter-Amerikanska Människorättsdomstolen (IACtHR) *Case of the Yakey Axa Indigenous Community v. Paraguay* (Merits, Reparations and Costs), Judgement of 17 June 2005, Series C. No. 125, p. 144; *Case of the Saramaka People v. Suriname*, (Judgement) Inter-American Court on Human Rights, Ser. C, No. 172 (28 November, 2007), p. 127-129; den Afrikanska Kommissionen för Mänskliga och Folkens Rättigheter (AfCommHPR) *Ogiek Case; African Commission on Human and Peoples' Rights v. Republic of Kenya*, Application No. 006/2012 (26 May 2017), p. 129; och FN:s Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples (UNSRIP), James Anaya; Extractive industries and indigenous peoples, A/HRC/24/41, p. 34.

<sup>15</sup> Framför allt Kommitténs Generella Rekommendation Nr. 23, vars principiella ställningstaganden denna upprepat i en rad senare beslut, ex. CERD/KHM//CO/8-13, p. 16; CERD/C/SWE/CO/19-21, p. 17.

skada. Liksom dessa erbjöds samebyn ekonomisk kompensation för förlusten av land. Statens talan förutsatte således att rätten till icke-diskriminering enbart kräver likabehandling av de i lika situationer, men inte olikabehandling av de som är kulturellt olika jämfört med majoritetsbefolkningen; inte heller när dessa är av samisk urfolksbakgrund.<sup>16</sup>

Statens inställning var i linje med den konventionella förståelsen av proportionalitet, som således utgår ifrån den konventionella förståelsen av diskrimineringsförbudet. Enligt detta är där proportionalitet om ekonomisk kompensation utgår någorlunda motsvarande tagen eller skadad egendoms värde. Rättsregeln bygger på ett antagande att egendomsrättsinnehavare i allmänhet värderar egendom (åtminstone i första hand) i monetära termer, och därför uppfattar sig som i vart fall rimligt skadelösa om ekonomisk ersättning erhålls. Antagandet är inbyggt i svensk minerallagstiftning (samt i annan lagstiftning som "reglerar" industriaktiviteter i renskötseområdena). Sådan baseras på att ekonomisk ersättning utgår för land som blir föremål för gruvverksamhet innebär att proportionalitetsvillkoret automatiskt är uppfyllt – också i förhållande till samebyar.

Samebyn genmälde att statens förståelse av rätten till icke-diskriminering, och därmed av proportionalitetsvillkoret, är daterad. Diskrimineringsförbudet förutsätter idag, framhävde denna, inte bara likabehandling av lika situationer, utan även olikabehandling av de med annan kulturell bakgrund än majoritetsbefolkningen. Samebyn tryckte på att denna utvecklade förståelse av rätten till icke-diskriminering framträder särdeles tydligt och är särskilt långtgående i förhållande till urfolkssamhällen – inte minst vad avser egendomsrätter till land. Anledningen är att urfolks olikhet i grund och botten härrör från att deras kulturer, samhällen, sätt att leva – och till syvende och sist själva identiteter – är ofrånkomligen sammanflätade med deras historiskt brukade land.<sup>17</sup>

Samtida diskriminerings- och egendomsrätt föreskriver, anförde samebyn, att när fråga är om ingrepp i land till vilka urfolkssamhällen såsom samebyar upparbetat egendomsrätt genom historiskt bruk, proportionalitetsvillkoret får sitt innehåll från den utvecklade förståelse av icke-diskriminering. Det konventionella kulturneutrale proportionalitetstestet, blint inför egendomsrättsinnehavarens urfolks- och renskötarsbakgrund, får inte tillämpas på samebyar. Staten får inte ta för givet att skada som gruvverksamhet orsakar på ett renskötarsamhälles renbetesland och renskötsel är proportionerlig om detta (lika med andra egendomsrättsinnehavare) erhåller ekonomisk kompensation. Den utvecklade förståelsen av rätten till icke-diskriminering föreskriver att staten *vid varje sådant ingrepp* i stället har att genomföra ett *kulturanpassat och unikt proportionalitetstest*, med *utgångspunkt* i samebyns och medlemmarnas renskötarsbakgrund. Den konkreta skadan på landet *som renbetesland* (i motsats till som en fastighet med ett i allt väsentligt ekonomiskt värde) och på renskötseln *som ett traditionellt kulturbaserat levebröd* (i motsats till en näring vilken som helst) måste *uppmätas* och konkret *vägas* mot samhällsnyttan, *baserat på* att samebyn är ett renskötarsamhälle och medlemmarna renskötare (i motsättning till anonyma egendomsrättsinnehavare), och att för dem renbetesland och renskötseln utgör basen för deras kultur, sätt att leva, livsåskådning och i slutändan själva identiteter. Samebyn anförde att staten bröt mot egendomsrätten när denna innan den tillät gruvetableringen *inte ens prövade* om proportionalitetsvillkoret var uppfyllt, på det sätt som beskrivits. Sammantaget anförde

---

<sup>16</sup> Jfr Avgörandet, ex. p. 2.2 och 2.14; Interimistiskt beslut 2, ex. p. 4.10.

<sup>17</sup> Avgörandet, ex. p. 3.7.

samebyn att statens likabehandling av denna och dess medlemmar – det staten menade uteslöt diskriminering och kränkning av egendomsrätten – tvärtom var exakt vad som diskriminerade och bröt mot egendomsrätten.<sup>18</sup>

Som framgått underströk samebyn att beskriven diskriminering och brott mot egendomsrätten följer redan av grundläggande diskriminerings- och egendomsrätt.<sup>19</sup> Den tillade att slutsatsen även kommer till uttryck i en rad urfolksrättskällor.<sup>20</sup>

### 3.3.5 Avsaknad av proportionalitet i det specifika fallet

Även om samebyn således betonade att redan statens försummelse att genomföra en proportionalitetsprövning fullbordat brottet mot egendomsrätten, så redogjorde denna utförligt för den konkreta skada gruvkomplexet skulle orsaka på Rönnbäckenlandet som renbetesland och på samebyns traditionella renskötsel. Samebyn underströk att skada på dess historiska land och på dess kulturbaserade levebröd är skada på helt grundläggande element som dennas och medlemmarnas kultur, sätt att leva och identiteter; skador som helt uppenbart väger mycket tungt, också i egendomsrättslig mening. Samtidigt förklarade samebyn hur gruvkomplexet skulle generera begränsad samhällsnytta, och framhävde att det följer att proportionalitetsvillkoret inte var uppfyllt.<sup>21</sup>

(Som framgått anförde staten (som denna får förstås) att samebyns egendomsrätt inte skyddas av ICERD, att ingreppet oavsett var proportionerligt då samebyn (såsom andra egendomsrättsinnehavare) ekonomiskt kompenseras, samt att skadan inte skulle bli så allvarlig som samebyn påstod. Staten framhävde därvid särskilt att Rönnbäckenlandet enbart utgör en mindre del av samebyns totala renskötselområde, varför denna borde kunna nyttja alternativa land.<sup>22</sup> Samebyn genmälde genom att förklara Rönnbäckenlandets specifika och unika funktion i samebyns renskötselcykel, samt genom att hänvisa till kumulativa effekter. Samebyn underströk att den redan är hårt exploaterad och att i andra exploateringsprocesser, staten omvänt hänvisat till Rönnbäckenlandet som ett sådant "annat land" som samebyn kan nyttja i stället.<sup>23</sup>)

---

<sup>18</sup> Avgörandet, ex. p. 1.2, 3.6 och 3.7; Interimistiskt beslut 2, ex. p. 3.4 och 3.5; Interimistiskt beslut 3, ex. p. 5.4 och 5.9.

<sup>19</sup> Till stöd för att denna utvecklade förståelse av rätten till icke-diskriminering är väl förankrad i folkrätten hänvisade samebyn exempelvis till den Europeiska Människorättsdomstolens (EMD) dom i *Thlimennos v. Greece*, [2001] 31 EHRR 411, p. 44, samt till en rad senare domar där EMD har upprepat detta ställningstagande, och även till CERD:s egen Generella Rekommendation Nr. 32, p. 8.

<sup>20</sup> Ex. FN:s Urfolksdeklaration art. 26.2; FN:s Kommitté för Ekonomiska, Sociala och Kulturella rättigheter, Generell Kommentar Nr. 21, p. 36; AfCommHPR i *Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of Enderois Welfare Council v. Kenya*, ACommHPR 276/2003, p. 174-238, särskilt p. 196; IACtHR i *Case of the Saramaka People v. Suriname*, (Judgement) Inter-American Court on Human Rights, Ser. C, No. 172 (28 November, 2007), p. 103, 120-122 och 128; *Yakey Axa*, p. 146-147.

<sup>21</sup> Interimistiskt beslut 2, ex. p. 5.10.

<sup>22</sup> Avgörandet, p. 2.11; Interimistiskt beslut 2, p. 4.9.

<sup>23</sup> Avgörandet, p. 3.6.

### 3.3.6 Ytterligare om diskriminering

Som påpekats tillåter inte ICERD att det inför CERD isolerat anförts brott mot de rättigheter som kommer till uttryck i Konventionen. Kränkning av ICERD förutsätter diskriminering i kombination med brott mot (minst) en av dessa rättigheter.

Som vidare framgätt stod diskrimineringsfrågan central i samebyns klagomål till CERD. Själva basen för dennas talan var att avsaknaden av proportionalitet, och därigenom brottet mot egendomsrätten, var en omedelbar följd av att staten diskriminerat samebyn genom att behandla denna lika, i motsättning till olika, med andra (svenska) egendomsrättsinnehavare. Mer precist bestod diskrimineringen i att staten underlät att beakta samebyns och medlemmarnas kulturella bakgrund, och särskilt hur deras kultur, sätt att leva och själva identiteter är inneboende och oavhändligt kopplade till samebyns traditionella land, och till den kulturbaserade renskötsel denna där bedriver. Samebyn betonade i tillägg att diskrimineringen inte var ett resultat av omständigheterna i det enskilda fallet, utan tvärtom ett uttryck för att Sveriges mineral- och miljölagstiftning systematiskt diskriminerar samebyarna.<sup>24</sup>

### 3.3.7 Inget samtycke

Samebyn sammanfattade att de omständigheterna att a) dess egendomsrätt till Rönnbäckenlandet upparbetad genom historiskt bruk har samma rättsliga status som egendomsrätter i allmänhet, b) intrång i egendomsrätt, inklusive i form av gruva, som huvudregel är otillåtet, och c) samtliga de villkor som ska vara uppfyllda för att undantag från huvudregeln ska kunna göras inte är uppfyllda, sammantagna föranleder slutsatsen att gruvprojektet i utgångspunkten stred mot egendomsrätten, varvid det enda som kunnat göra projektet rättsenligt var om samebyn samtyckt till detta. Något sådant samtycke föreligger inte, vilket bekräftar brottet mot egendomsrätten.<sup>25</sup>

## 3.4 Egendomsrättens processuella komponent; konsultation

Utöver brott mot den *materiella* egendomsrätten anförde samebyn att staten kränkte rättens processuella komponent genom att inte *processuellt* konsultera samebyn under den beslutsprocess som kulminerade i gruvkoncessionen.<sup>26</sup> Samebyn hänvisade till en rad urfolksträttskällor som utvisar att urfolkssamhällets egendomsrätter till land innefattar en processuell komponent, föreskrivande att rättsenlighet av ingrepp i sådana land förutsätter att urfolkssamhället konsulterats innan ingreppet.<sup>27</sup> Den *processuella* konsultationsskyldigheten är således kumulativ med den *materiella* egendomsrätten. Urfolkssamhället ska alltid konsulteras; även när ingreppet inte orsakar sådan skada som aktiverar den materiella rätten.

---

<sup>24</sup> Avgörandet, ex. p. 1.2, 3.7 och 5.4; Interimistiskt beslut 2, p. 5.5.

<sup>25</sup> Avgörandet, ex. p. 3.6; Interimistiskt beslut 2, p. 3.4; Interimistiskt beslut 3, p. 3.3.

<sup>26</sup> Ex. Avgörandet, p. 3.4.

<sup>27</sup> Ex. *Saramaka*, p. 133; *Enderois*, p. 227; Observations by the Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples James Anaya with regard to Guatemala, 18 June, 2010; FN:s Människorättskommitté i ex. *Ilmari Länsman et al v. Finland*, Comm. No. 511/1992; *Jouni E. Länsman et al v. Finland*, Comm. No. 671/1995; CERD/C/ARG/CO/21-23, p. 19, CERD/C/PRY/CO/4-6, p. 17; CERD/C/GTM/CO/12-13.



Samebyn beskrev hur varken bolaget eller några statliga institutioner hade konsulterat samebyn om gruvetableringen, i rättslig mening. Redan av denna anledning förelåg, konstaterade samebyn, diskriminering och ett brott mot dess egendomsrätt till Rönnbäckenlandet.<sup>28</sup>

Staten, å sin sida, pekade på att bolaget fört en dialog med samebyn under beslutsprocessen.<sup>29</sup> Mot detta invände samebyn att inte vilka kontakter som helst utgör konsultation i egendomsrättslig mening. Tvärtom krävs därför, framhävde denna med hänvisning till urfolksrättskällor, att involverandet haft en viss kvalitet och kvantitet.<sup>30</sup> De kontakter bolaget initierat med samebyn och de meningsutbyten som följt på dessa hade inte varit i närheten av att utgöra konsultation i rättslig förståelse, insisterade samebyn.

### 3.5 Rättigheterna till effektivt rättsmedel och rättvis rättegång

Själva basen för samebyns talan var således att svensk mineral- och miljölagstiftning systematiskt diskriminerar samebyarna, främst genom att inte behandla deras rättigheter till historiskt brukade land som egendomsrätter i egentlig mening, utan snarare som några sorts "egendomsrätter *light*". Utöver i brott mot själva egendomsrätten kommer detta förhållande till uttryck i, anförde samebyn, att den svenska rättsordningen inte innefattar något rättsmedel genom vilket en sameby kan få effektivt prövat om ett tagande av ett historiskt brukat land helt eller delvis kränker egendomsrätten.<sup>31</sup>

Beträffande den systematiska diskrimineringen i den konkreta saken redogjorde samebyn för hur denna i inget skede av processen fick eller kunde få prövat inför allmän domstol om gruvetableringen stred mot egendomsrätten. Samebyn betonade att a) regeringen vid fattandet av koncessionsbeslutet inte övervägde hur gruvetableringen förhåller sig till samebyns egendomsrätt, att b) Högsta förvaltningsdomstolens rättsprövning inte innefattade någon fullödig sådan prövning, c) att inte heller miljöprövningen inför mark- och miljödomstolarna inkluderar några egendomsrättsöverväganden, och d) att inga andra nationella rättsmedel stod till buds. Därigenom kränkte, sammanfattade samebyn, staten även rätten till ett effektivt rättsmedel (*effective remedy*) enligt ICERD art. 6 samt till likabehandling inför domstolar enligt art. 5 (a).<sup>32</sup>

Staten invändning mot att denna skulle ha kränkt dessa rättigheter var i grund och botten densamma som i förhållande till egendomsrätten. Denna menade att att samebyn haft samma möjlighet att klaga på koncessionsbeslutet som andra utslöt diskriminering och brott mot ICERD art. 6 eller 5 (a).<sup>33</sup>

---

<sup>28</sup> Avgörandet, p. 3.5.

<sup>29</sup> Jfr Avgörandet, p. 2.5.

<sup>30</sup> Ex. *Saramaka*, p. 133; *Enderois*, p. 227; CERD/C/ARG/CO/21-23, p. 19, CERD/C/PRY/CO/4-6, p. 17; CERD/C/GTM/CO/12-13.

<sup>31</sup> Avgörandet, ex. p. 1.2, 3.7, 3.8 och 5.4; Interimistiskt beslut 2, ex. p. 3.3 och 5.11; Interimistiskt beslut 3, ex. p. 5.4.

<sup>32</sup> Avgörandet, ex. avsnitt 1.2; Interimistiskt beslut 2, ex. p. 5.2-5.4, 5.10 och 7.5; Interimistiskt beslut 3, ex. p. 5.9.

<sup>33</sup> Interimistiskt beslut 2, p. 4.10.

## 4. Rönnbäckenavgörandet

### 4.1 Interimistiska beslut

#### 4.1.1 Inledning

CERD:s slutgiltig avgörande i november 2020 föregicks av tre interimistiska (tillfälliga) beslut. Kort efter att samebyn givit in klagomålet beslutade Kommittén, på samebyns begäran, att staten hade att sörja för att ingen gruvrelaterad verksamhet pågick i Rönnbäckenlandet innan CERD slutligt avgjort saken.<sup>34</sup> Detta beslut var i kraft fram till Avgörandet. Övriga interimistiska beslut behandlade avvisningsfrågor.

#### 4.1.2 Interimistiskt beslut 2 (2015): Avvisningsfrågor

Staten gjorde i första hand gällande att klagomålet skulle avvisas, med anförande av att en rad formella hinder förhindrade en prövning av samebyns talan i sak.

Staten menade att samebyn försummat att uttömma nationella rättsmedel.<sup>35</sup> Staten pekade på två pågående/utestående nationella processer som denna menade uppställde hinder för en prövning inför CERD. Dels hade Högsta förvaltningsdomstolen inte tagit ställning till en begäran från samebyn om särskild rättsprövning. I tillägg hade, även om bolaget meddelats koncession, detta inte erhållit för mineralbrytning erforderligt miljötillstånd hos mark- och miljödomstolarna.<sup>36</sup>

På ett angränsande tema gjorde staten gällande att samebyn under alla förhållanden ännu inte blivit offer för någon fullbordad diskriminering (saknade victim status) enligt ICERD. Staten hänvisade även här till ovan nämnda pågående/utestående nationella processer. Denna menade att dessa kunde resultera i att gruvprojektet måste avbrytas. Av denna anledning menade staten att ingen kränkning av Konventionen materialiserats, oavsett förhållandena i övrigt.<sup>37</sup>

Vidare menade staten att samebyns klagomål skulle avvisas då, även om av samebyn anförda fakta skulle vara riktiga, denna inte framställt något trovärdigt (prima facie) påstående om diskriminering.<sup>38</sup>

---

<sup>34</sup> Beslut G/SO 237/211 SWE (4) CE/YH/jl 54/2013 (22 October 2013).

<sup>35</sup> Det internationella människorättsjudiciella systemet tillåter inte att internationella människorättsinstitutioner engageras innan det nationella rättssystemet slutgiltigt tagit ställning till saken ifråga. Motivet är i grunden principiellt. En stat ska ges tillfälle att rätta egna människorättsbrott innan den tvingas svara för dessa internationellt. Praktiska hänsyn gör sig dock också påmind. Utan en sådan regel skulle redan mycket hårt belastade internationella människorättsorgan tyngas ytterligare.

<sup>36</sup> Interimistiskt beslut 2, p. 4.6 och 4.8.

<sup>37</sup> Interimistiskt beslut 2, p. 4.2-4.5, 4.8 och 8.2.

<sup>38</sup> Interimistiskt beslut 4.10. Internationella institutioner har att avvisa klagomål som är uppenbart ogrundade. Denna invändning bottnade i statens inställning att likabehandling utesluter diskriminering.

Därutöver anförde staten att samebyn gjorde gällande en ny talan inför Kommittén som inte förts inför de nationella domstolarna.<sup>39</sup> Mer specifikt gjorde staten gällande att samebyn nationellt inte påstått att beslutet att tillåta gruvetableringen var diskriminerande.<sup>40</sup>

Avslutningsvis postulerade staten att vad denna anført om att den egendomsrätt samebyn menade vara kränkt (rätten till Rönnbäckenlandet upparbetad genom traditionellt bruk) inte utgör egendom i ICERD:s mening också gjorde skäl för avvisning.

Samebyn invände mot påståendet att denna inte skulle ha uttömt de nationella rättsmedlen att varken Högsta förvaltningsdomstolens särskilda rättsprövning eller mark- och miljödomstolarnas miljöprövning utgör *effektiva* rättsmedel.<sup>41</sup> Samebyn underströk att enligt svensk lag, ingendera domstols prövar om gruvetableringen är förenlig med samebyns egendomsrätt. Dessa saknade följaktligen kapacitet att upphäva regeringens beslut och stoppa gruvetableringen.<sup>42</sup>

Då statens påstående om avsaknad av *victim status* byggde på i allt väsentligt samma argument som det om att nationella rättsmedel inte uttömts var samebyns genmäle här följaktligen detsamma som mot sistnämnda invändning.<sup>43</sup>

Efter viss skriftväxling drog staten tillbaka först invändningen att samebyn inte presenterat något *prima facie* påstående om diskriminering,<sup>44</sup> och därefter också den om att samebyn inte anført diskriminering inför nationella domstolar.<sup>45</sup>

Innan CERD fick tillfälle att pröva om Högsta förvaltningsdomstolens särskilda rättsprövning utgjorde ett sådant *effektivt* nationellt rättsmedel som samebyn haft att uttömma beslutade den domstolen att upprätthålla regeringens koncessionsbeslut, utan att problematisera gruvetableringens förenlighet med samebyns egendomsrätt. Domstolen bekräftade därigenom att i förhållande till egendomsrätten, den särskilda rättsprövningen utgör ett verkningslöst i motsättning till effektivt rättsmedel. Genom Högsta förvaltningsdomstolens beslut föll också denna formaliainvändning.

I Interimistiskt beslut 2 den 18 maj 2015 ogillade CERD statens invändning att samebyns rätt till Rönnbäckenlandet inte utgjorde egendomsrätt i ICERD art. 5 (d) (v):s förståelse. Kommittén underströk att denna upprepat förklarar att urfolkssamhällets historiska markanvändning resulterat i sådana egendomsrätter som skyddas av Konventionen.<sup>46</sup> CERD ogillade även invändningen att samebyn

---

<sup>39</sup> Det internationella människorättsjudiciella systemet tillåter inte att man vänder sig till detta med en sak som inte dessförinnan argumenterats inför det nationella rättssystemet. Detta krav är uppenbart närbesläktat med det om uttömmande av nationella rättsmedel, och har också samma motiv.

<sup>40</sup> Interimistiskt beslut 2, p. 4.7.

<sup>41</sup> Undantag från kravet på att uttömma ett nationellt rättsmedel föreligger om det är uppenbart att detta är verkningslöst, d v s om det är tydligt att rättsmedlet inte kan och således inte kommer att leda till rättelse.

<sup>42</sup> Avgörandet, p. 5.3; Interimistiskt beslut 2, p. 5.2 och 5.4.

<sup>43</sup> Interimistiskt beslut 2, p. 5.2-5.3. Samebyn tillade beträffande den utestående arbetsplanen att godkännande av en sådan utgjorde en formalitet som aldrig kunde föranleda gruvprojektets avbrytande.

<sup>44</sup> Interimistiskt beslut 2, p. 6.8

<sup>45</sup> Interimistiskt beslut 2, p. 8.1.

<sup>46</sup> Interimistiskt beslut 2, p. 93.

saknade victim status. Kommittén fann att sådan uppstått genom regeringens koncessionsbeslut.<sup>47</sup> Beträffande invändningen att den utestående miljöprövningen innebar att samebyn inte uttömt de nationella rättsmedlen uttryckte CERD visst tvivel, men var inte beredd att fatta beslut i frågan. I stället gavs staten tillfälle att inkomma med ytterligare information beträffande denna.<sup>48</sup>

#### 4.1.3 *Interimistiskt beslut 3 (2017): Avvisningsfrågor*

I Interimistiskt beslut 3 (16 maj 2017) konkluderade CERD att inte heller mark- och miljödomstolarnas utestående miljöprövning innebar att samebyn försummat att uttömma de inhemska rättsmedlen.<sup>49</sup> Inte heller denna prövning utgör ett *effektivt* rättsmedel, då den inte omfattar om staten kränkt samebyns egendomsrätt. Följaktligen förklarade CERD samebyns talan tillåtlig.<sup>50</sup>

## 4.2 **Avgörandet i sak**

### 4.2.1 *Egendomsrätten*

#### 4.2.1.1 Förekomsten av en rätt som skyddas av ICERD samt av en potentiellt diskriminerande situation

Då CERD under avvisningsförfarandet bekräftat att urfolkssamhällens historiska bruk av land och naturresurser etablerat egendomsrätter i ICERD:s mening endast upprepade Kommittén detta i Avgörandet.<sup>51</sup> Kommittén underströk sålunda att samebyn upparbetat och innehar egendomsrätter till historiskt brukade renbetesland, inklusive till Rönnbäckenlandet, med *full status som sådana*. Dessa skyddas således i likhet med andra egendomsrätter, tvärtemot vad staten ville göra gällande, från intrång. CERD fäste ingen vikt vid egendomsrättens natur (det vill säga om den utgör äganderätt, bruksrätt etc.). Det rättsligt relevanta var att samebyn i egenskap av ett urfolkssamhälle upparbetat egendomsrätten genom historiskt bruk.<sup>52</sup>

CERD underströk att urfolkssamhällens egendomsrättigheter till traditionell brukade land och naturresurser i slutändan bottnar i att land utgör basen för deras kulturer, samhällen, sätt att leva och till syvende och sist själva identiteter.<sup>53</sup> Kommittén betonade att att förvägra urfolk rätten att fortsätta att bruka sådana land utgör en särskild form av diskriminering riktad emot dem.<sup>54</sup>

---

<sup>47</sup> Interimistiskt beslut 2, p. 9.4; också Avgörandet, p. 1.5.

<sup>48</sup> Interimistiskt beslut, p. 9.5 och 10.

<sup>49</sup> Interimistiskt beslut 3, p. 12.4.

<sup>50</sup> Interimistiskt beslut 3, p. 13.

<sup>51</sup> Avgörandet, p. 6.5.

<sup>52</sup> Avgörandet, p. 6.5.

<sup>53</sup> Avgörandet, p. 6.6.

<sup>54</sup> Avgörandet, p. 6.7.

#### 4.2.1.2 Diskriminering i den aktuella saken

Som framgått hade samebyn inför CERD anfört att staten diskriminerat denna och därigenom kränkt dess egendomsrätt i två avseenden. Dels hävdade samebyn att staten bröt mot den *materiella* egendomsrätten när regeringen meddelade tillstånd till gruvetableringen oaktat den skada detta skulle orsaka på Rönnbäckenlandet som renskötselland och på samebyns renskötsel, och utan att ens undersöka om skadan var proportionerlig i egendomsrättslig mening. Därutöver gjorde denna gällande att det i sig kränkte egendomsrätten att samebyn inte *processuellt* konsulterats innan koncessionsbeslutet. CERD behandlade dessa två anförda brott mot egendomsrätten gemensamt.

Kommittén uppställde vissa parametrar för prövningen. Den betonade att ingrepp i urfolkssamhällets land måste uppfylla kravet på proportionalitet, och betonade att proportionalitetsprövningen ska ta *utgångspunkt i den ultimata grunden bakom urfolks landrättigheter*; att land är basen för deras kulturer, samhällen, sätt att leva och i slutändan själva identiteter.<sup>55</sup> Prövningen ska vidare utgå ifrån den utvecklade förståelsen av rätten till icke-diskriminering. Kommittén förklarade att denna förutsätter att staten försäkras allas lika rättigheter inte bara "de jure" utan även "de facto". Där måste annorlunda uttryckt inte bara vara *formell* rättvisa, utan rättvisa också *i praktiken*.<sup>56</sup> Kommittén underströk dock samtidigt att urfolkssamhällets egendomsrätter till land *skyddas i motsvarande omfattning* som andra egendomsrätter inte får tas som intäkt för att *motsvarande prövning* kan göras för att avgöra om där är ett otillåtet ingrepp i egendomsrätten.<sup>57</sup> Staten äger annorlunda uttryckt inte behandla samebyar som egendomsrättsinnehavare "in abstracto".<sup>58</sup> Deras urfolksbakgrund och den nära kopplingen mellan land och deras identiteter etc. ska specifikt beaktas vid avgörande av om ett ingrepp är rättsenligt. Samiska renskötarsamhällets landrättigheter etablerade genom historiskt bruk och deras rätt till renskötsel måste rent *faktiskt* skyddas.<sup>59</sup> Samhällsintressen, inklusive i form av naturresursexploateringar, fritar inte staten från skyldigheten att inte diskriminera urfolkssamhällen.<sup>60</sup>

Utifrån dessa parametrar undersökte Kommittén om staten diskriminerat samebyn och kränkt dess egendomsrätt. Fokus låg på om staten lagt förhållandena till rätta för en beslutsprocess som objektivt och korrekt kunde fastställa om gruvetableringen var förenlig med samebyns egendomsrätt.<sup>61</sup> CERD betonade härvid bl a tidsperspektivets betydelse. Kommittén underströk att bara sådana engagemang med samebyn i beslutsprocessen var rättsligt relevanta som skedde *innan* gruvprojektet utformats och tydliga gruvplaner förelåg så att samebyn fortfarande hade reell möjlighet att effektivt påverka vad beslutet skulle bli, men *samtidigt efter* att sådan fakta förelåg av vilken framgick hur gruvprojektet skulle inverka på samebyns renbetesland och renskötsel. I detta syfte ska en miljö- och socialkonsekvensbeskrivning (MSKB) framtagen av kompetenta och oberoende experter utgöra en del av beslutsprocessen. Kommittén fann ingetdera villkor uppfyllt. Tvärtom noterade CERD att den

---

<sup>55</sup> Avgörandet, p. 6.10, med hänvisning till p. 6.5 och därpå följande.

<sup>56</sup> Avgörandet, p. 6.13.

<sup>57</sup> Avgörandet, p. 6.14.

<sup>58</sup> Avgörandet, p. 6.20.

<sup>59</sup> Avgörandet, p. 6.15.

<sup>60</sup> Avgörandet, p. 6.20.

<sup>61</sup> CERD påminde i sammanhanget om att Kommittén tidigare riktat kritik mot Sverige för att inte respektera samebyarnas egendomsrätter till land. Se Avgörandet, p. 6.9.

ordning som följer av svensk lag med separata koncessions- och miljöprövningsprocesser gör det omöjligt att möta dessa krav. Brott mot samebyns egendomsrätt kommer följaktligen att föreligga *vid varje tillfälle* en gruva planeras i en samebys traditionella område. Det är en nödvändig följd av att beslut om gruvprojektets tillåtlighet (koncession) fattas innan konsekvenserna på samebyns betesland och renskötsel är utredda, samtidigt som miljöprövningen genomförs först när det redan är beslutat att gruvprojektet ska genomföras. Av motsvarande skäl, konstaterade CERD, utesluter den svenska ordningen en rättsenlig proportionalitetsprövning, vilken följaktligen heller inte genomförts i den konkreta saken.<sup>62</sup> Sammantaget förelåg därmed brott mot samebyns egendomsrätt enligt ICERD art. 5 (d) (v).<sup>63</sup>

Således konstaterade CERD brott mot den materiella egendomsrätten då staten tillät gruvetableringen *utan att försäkra sig* om att denna inte skulle orsaka oproportionerlig skada på Rönnbäckenlandet som renbetesland eller på samebyns renskötsel. Att gruvkomplexets skadeverkningar – i egendomsrättslig förståelse – inte utretts och följaktligen utestod okända slog således tillbaka mot staten genom att CERD fann redan detta förhållande bekräfta diskriminering och brott egendomsrätten. Som framgått betonade Kommittén att orsaken till att skadans omfattning inte fastställdes inte var försummelse i det enskilda fallet. Tvärtom var det en direkt följd av den svenska mineral- och miljölagstiftningens utformning.

Då CERD fann redan att staten inte fastställt den skada gruvkomplexet skulle orsaka bryta mot egendomsrätten hade Kommittén inte anledning att ta ställning till om den faktiska skadan var av sådan omfattning att det (i tillägg) de facto brast i proportionalitet. Kommittén uttryckte dock att gruvprojektets genomförande hade förutsatt att staten identifierat alternativa betesland som kompensation för Rönnbäckenlandet.<sup>64</sup> CERD synes således i vart fall ha utgått ifrån att även den faktiska skadan var oproportionerlig.

Beträffande egendomsrättens processuella konsultationselement fann CERD som framgått detta kränkt dels genom att de åtskilda koncessions- respektive miljöprövningsprocesserna omöjliggjorde tidsmässigt relevant konsultation, dels genom att ingen MSKB togs fram som en del av beslutsprocessen. I tillägg underströk Kommittén att staten inte kan undkomma konsultationsplikten genom att övervältra på exploitören att sörja för att konsultationer genomförs på rättsenligt sätt. Snarare måste staten när denna väljer att inte själv engagera samebyn överse att exploitörens involverande av denna verkligen uppfyller egendomsrättens krav på konsultation. Även detta ansvar fann Kommittén att staten försummat.<sup>65</sup>

#### 4.2.2 *Rätten till effektivt rättsmedel*

Som framgått fann CERD i samband med ställningstagandet till avvisningsyrkandena att inget nationellt rättsmedel fanns tillgängligt för samebyn som innefattade en fullödig prövning av gruvetableringens

---

<sup>62</sup> Avgörandet, p. 6.18 och 6.19.

<sup>63</sup> Avgörandet, p. 6. 21 och 6.22.

<sup>64</sup> Avgörandet, p. 6.20.

<sup>65</sup> Avgörandet, p. 6.17.

förenlighet med egendomsrätten. I linje med detta konstaterade Kommittén, vid prövningen av samma fråga i sak, att staten kränkt samebyns rätt till effektivt rättsmedel enligt ICERD art. 6.

CERD förklarade att rätten till ett effektivt rättsmedel i dess kärna ger samebyn rätt att få effektivt och fullständigt (i motsättning till schematiskt) prövat om gruvetableringens skada på Rönnbäckenlandet och samebyns renskötsel var rättsenlig, inklusive dess förenlighet med egendomsrätten.<sup>66</sup> Kommittén fann därvid att ingen av de dömande eller beslutande instanserna innefattade en sådan prövning. Varken regeringen (koncessionsbeslutet) eller Högsta förvaltningsdomstolen (den särskilda rättsprövningen) prövade om gruvetableringen var förenlig med samebyns egendomsrätt. Inte heller mark- och miljödomstolarnas prövningar hade innefattat några egendomsrättsöverväganden, varför CERD fann att dessa irrelevanta för saken.<sup>67</sup> I tillägg innefattar de allmänna domstolarnas prövning enbart ett proportionalitetstest *in abstracto*, det vill säga endast en kontroll av ersättningsbeloppets omfattning. Någon prövning av skadans omfattning på samebyn *som just en sameby*, där hänsyn tas till att skada på samebyns land utgör skada på dess kultur, sätt att leva och i slutändan själva identitet, sker inte enligt svensk lag. Därmed förelåg brott mot samebyns rätt till ett effektivt rättsmedel enligt ICERD art. 6.<sup>68</sup>

#### 4.2.3 *Krav på att staten reviderar mineral- och miljölagstiftningen*

CERD påminde om att ICERD art. 2 (1) (c) ålägger stater att upphäva eller revidera sådan nationell lagstiftning etc. som antingen ger upphov till eller befäster diskriminering, och underströk att denna skyldighet innefattar diskriminering av urfolk.<sup>69</sup> Då Kommittén funnit den underliggande orsaken till diskrimineringen av samebyn och brotten mot dess rättigheter vara systematisk diskriminering av samebyarna i Sveriges miljö- och minerallagstiftning, uppmanade Kommittén följaktligen Sverige att revidera lagstiftningen så att sådana element utmönstras ur denna.<sup>70</sup> Rönnbäckenavgörandet gör klart att en sådan revidering måste resultera i att miljö- och minerallagstiftningen genomgående reflekterar a) att samebyarnas egendomsrätter till land upparbetade genom historiskt bruk utgör rättigheter med motsvarande status som andra (svenska) egendomsrätter till land, inklusive vad avser skydd, och b) att rätten till icke-diskriminering inte bara kräver likabehandling av analoga situationer, utan också olikabehandling av de som är kulturellt olika jämfört med majoritetsbefolkningen. Sistnämnda är särskilt relevant i förhållande till utformningen av proportionalitetsprövningen.

---

<sup>66</sup> Avgörandet, p. 6.25.

<sup>67</sup> Avgörandet, p. 6. 28 och 6.29 (äv. p. 6.26).

<sup>68</sup> Vad avsåg vad samebyn alternativt anfört beträffande att staten kränkt dess rätt till icke-diskriminering inför domstolar uttryckte Kommittén att denna inte tillförts tillräckligt underlag för att kunna ta ställning (Avgörandet, p. 6.23 och 6.24). Samebyn anförde i allt väsentligt motsvarande argument och fakta i förhållande till båda dessa processuella rättigheter. Tydligt fann CERD att att samebyn inte alls hade tillgång till en relevant domstolsprövning vara det relevanta, snarare än att samebyn diskriminerades vid en sådan prövning. Slutsatsen är rimlig.

<sup>69</sup> Avgörandet, p. 6.13.

<sup>70</sup> Avgörandet, p. 8.

## 5. Centrala aspekter av Rönnbäckenavgörandet

### 5.1 Bekräftelse av att samebyarnas markanvändning etablerat egendomsrätter till land och naturresurser med motsvarande rättsliga status som egendomsrätter i allmänhet

Rönnbäckenavgörandet bekräftar att samebyarnas historiska markanvändning etablerat egendomsrätter ”i egentlig mening”, det vill säga egendomsrätter med motsvarande rättsliga status som egendomsrätter till land i allmänhet. Det innebär bl a att samebyarnas egendomsrätter liksom andra sådana skyddas från intrång. I *saklig* mening är det kanske inkorrekt att kalla denna bekräftelse ”central”. Från ett rättsligt perspektiv hade det omvända varit anmärkningsvärt. Att samebyarnas egendomsrätter har motsvarande rättsliga status som andra sådana följer som framgått omedelbart av grundläggande icke-diskriminerings- och egendomsrätt. *Rent faktiskt* och från ett *politiskt perspektiv* är dock bekräftelsen ändå av betydelse.

Rönnbäckenavgörandet illustrerar hur Sverige, samtidigt som landet *formellt* erkänt att de rättigheter samebyarnas traditionella mark-och naturresursanvändning gett upphov till är av egendomsrättslig natur, inte velat acceptera de fulla *faktiska* konsekvenserna av detta förhållande. Särskilt har det ryggats inför tanken att samebyarnas rätt skulle innefatta det element av egendomsrätten vilket som huvudregel förbjuder ingrepp i de land som är föremål för egendomsrätt, oaktat att denna komponent i andra sammanhang uppfattas som en helt central – och okontroversiell – aspekt av egendomsrätten. Sverige förefaller hellre vilja hänga fast vid uppfattningen att, oavsett oförenligheten med basal diskriminerings- och egendomsrätt, industrietableringars etc. tillåtlighet på renskötseländ även fortsättningsvis ska avgöras genom politiska intresseavvägningar. Rönnbäckenavgörandet *bekräftat* dock att *också* samebyarnas egendomsrätter till historiskt brukade land skyddar mot intrång.

Det följer att inför *varje intrång* i en samebys historiskt brukade land, det ska beaktas och respekteras, *också i praktiken*, att samebyn har egendomsrätt till landområdet ifråga. Det ska i varje enskilt tillfälle, genuint och grundligt, *prövas* om intrånget de facto är förenligt med egendomsrätten. *Utgångspunkten* är att så inte är fallet. Det ankommer på staten att *visa* att villkoren för undantag från huvudregeln är uppfyllda.

### 5.2 Förståelsen av rätten till icke-diskriminering och proportionalitetsvillkoret

#### 5.2.1 Den materiella rättsregeln

Rönnbäckenavgörandet understryker således att varje intrång i samebys historiskt brukade land måste vara förenligt med dess egendomsrätt, såsom intrång måste vara i förhållande till egendomsrätter till land i allmänhet. Samtidigt bekräftar Avgörandet att av den omständigheten att samebyars egendomsrätter *skyddas från intrång i motsvarande utsträckning* som andra sådana rättigheter, inte följer att *den prövning som ska göras för att bestämma om undantag från huvudregeln är tillåtna är densamma*. Rönnbäckenavgörandet illustrerar annorlunda uttryckt hur den samtida förståelsen av rätten till icke-diskriminering föreskriver att samebyars egendomsrätter till land inte bara *skyddas i motsvarande utsträckning* som egendomsrätter i allmänhet, utan även att detta skydd *inte består av*



*likabehandling* av samebyarna och deras egendomsrätter jämfört med andra (icke-samiska) egendomsrättsinnehavare och deras sådana rätter.

Rönnbäckenavgörandet bekräftar således att *varje intrång* i samebys egendomsrätt till land ska föregås av en proportionalitetsprövning<sup>71</sup> baserad på den utvecklade förståelsen av rätten till icke-diskriminerings krav på olikabehandling av de kulturellt olika, snarare än på den konventionella förståelsen. Således ska en grundlig och *kulturanpassad prövning* genomföras för att fastställa om det samhällsintresse som motiverar intrånget (ex. en gruva) verkligen överväger den skada intrånget skulle orsaka på samebyn och dess renskötsel – med utgångspunkt i att land och traditionella levebröd utgör basen för samiska lokalsamhällens och deras medlemmars kultur, sätt att leva, och i slutändan själva identiteter. Kultur, identitet, levnadssätt etc. är uppenbarligen mycket tunga värden. Således ska en hel del till för att den samhällsnytta ingreppet generar ska väga tyngre än den skada detta orsakar samebyn.<sup>72</sup> I tillfälle nyttogenereringen väger lättare tillåter inte samebys egendomsrätt exploateringen. Rönnbäckenavgörandet visar följaktligen hur egendomsrätten erbjuder ett starkt skydd för samiska lokalsamhällens traditionella land som bas för bedrivandet av deras kulturbaserade levebröd. Egendomsrätten, korrekt implementerad, torde man kunna utesluta många av de resursexploateringar, andra industri- och infrastrukturprojekt etc. som idag pågår och planeras inom renskötselområdet.

#### 5.2.2 *Statens skyldighet att försäkra sig om att ingrepp i samebys egendomsrätt är proportionerligt*

Ofta är det förenat med stora svårigheter för en sameby att demonstrera de skadeverkningar ett ingrepp i dess betesland och renskötsel har. Uppgiften försvåras ytterligare av att staten och/eller exploitören normalt kontrollerar de verktyg som närmast kan dokumentera skadan. Mot denna bakgrund är det av stor praktisk betydelse att Rönnbäckenavgörandet slår fast att brott mot samebys egendomsrätt till land föreligger redan av den anledningen att a) staten tillåtit intrånget utan att fastställa omfattningen av den skada ingreppet skulle orsaka på beteslandet och/eller renskötseln, d v s om skadan är oproportionerlig, och/eller b) beslutsprocessen varit behäftad med sådana brister att denna saknat förutsättningar att klargöra dessa förhållanden.

I båda tillfällena gäller således att samebyn inte behöver kunna visa faktisk skada. Att denna är okänd slår i stället tillbaka mot staten genom att ej fastställda sakförhållanden bekräftar diskriminering och brott mot egendomsrätten. Att CERD påtalar detta är som indikerats av grundläggande faktisk betydelse. Internationella judiciella institutioner genomför inte en bevisprövning så som nationella domstolar gör. Att Kommittén slår fast att om anledningen till att omfattningen av en skada är okänd är nationell lag eller annan försummelse på statens sida, detta i sig föranleder slutsatsen att brott mot egendomsrätten föreligger, kan därför ofta vara av avgörande betydelse för att samiska lokalsamhällen ska nå framgång inför CERD eller andra internationella judiciella organ.

---

<sup>71</sup> Avgörandet understryker således att en *politisk samhällsintresseavvägning* inte utgår något substitut för en fullskalig proportionalitetsprövning i *egendomsrättslig mening*.

<sup>72</sup> Jfr rapport från FN:s Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya; Extractive industries and indigenous peoples, A/HRC/24/41, p. 35 och 36.

## 5.3 Egendomsrättens processuella komponent (konsultation)

### 5.3.1 Konsultation

I samband med CERD:s bekräftelse av att den egendomsrätt som kommer till uttryck i ICERD, när tillämpad på urfolkssamhällen, innefattar en kumulativ rätt att bli konsulterad innan ett ingrepp sker i historiskt brukade land konkretiserade Kommittén den närmare innebörden av denna rätt. CERD betonade att staten inte kan undgå konsultationsskyldigheten genom att övervältra på exploatören och samebyn att "finna samförståndslösningar". Det åligger staten att, om denna väljer att inte själv konsultera samebyn, övervaka och följa upp exploatörens engagemang med denna för att försäkra sig om att involverandet verkligen har sådan kvalitet och kvantitet att det utgör konsultation – i rättslig mening. Försummelse från statens sida i detta avseende föranleder i sig slutsatsen att brott mot egendomsrätten föreligger. Denna aspekt av konsultationsskyldigheten är särskilt intressant mot bakgrund av att den svenska staten gärna svär sig fri från ansvar för industrietableringar i renskötselområdet, och hänvisar istället till att det ankommer på exploatörerna att finna en samförståndslösning med berörd sameby. Rönnebäckensavgörandet tydliggör att en sådan "hands off" strategi inte är tillåten, utan tvärtom bryter brott mot egendomsrätten.

CERD:s slutsats beträffande det tidsspänn under vilket en sameby ska involveras i en beslutsprocess för att engagemanget ska utgöra konsultation är också intressant. Som framgått måste samebyn engageras *innan* ett industriprojekt tagit sådan form, och innan sådana uppfattningar om huruvida detta ska genomföras hunnit fästa sig, som utesluter reell möjlighet att avstyra projektet eller att ordentligt påverka dess utformning, men *samtidigt efter* att fakta föreligger som utvisar hur industriprojektet skulle inverka på samebyns renskötsel. Har samebyn inte *under denna tidsperiod* engagerats på sådant sätt och i sådan utsträckning som konsultationsrätten kräver föreligger brott mot egendomsrätten. Kontakter före och efter detta tidsspänn är rättsligt ointressanta.

Kommittén fann således Sveriges modell med åtskilda koncessions- och miljöprövningsprocesser medföra att samebyar – per definition – inte kan konsulteras i rättslig mening. Denna slutsats följer oundvikligen av att kontakter med en sameby *innan* ett koncessionsbeslut fattas inte kan utgöra konsultation, eftersom gruvprojektets inverkan på samebyns betesland och renskötsel då inte är känd, samtidigt som kontakter *efter* koncessionsbeslutet inte heller är konsultation, eftersom beslutet innebär att en tydlig uppfattning om projektets genomförande föreligger. Det följer att *varje* gruvetablering på en samebys traditionella land strider mot egendomsrätten (intill nuvarande lagstiftning ändras).

Även CERD:s ställningstagande att en MSKB framtagen av *oberoende* experter med relevant *kompetens* ska utgöra en del av beslutsprocessen är beaktansvärd. Även om Kommittén i Rönnebäckensavgörandet inte behövde ta uttrycklig ställning till denna fråga kan det ifrågasättas om konsulter anlitate och betalda av exploatören uppfyller kravet på oberoende. Staten måste också kunna visa att MSKB:n tagits fram med tillräcklig och relevant kompetens för att denna ska vara rättsligt relevant. Att ett dokument produceras kallat "Konsekvensutredning" är inte tillräckligt. För

samebyar som önskar förhindra industrietableringar etc. inom sina traditionella land är det naturligtvis av stor vikt både att konsekvensutredningar för att utgöra rättsligt relevanta sådana måste objektivt, sakligt, relevant och med kulturförståelse utvisa projekts inverkan på miljö och lokalsamhälle, och att om inget sådant dokument tagits fram (i tid), projektet automatiskt bryter mot egendomsrätten.

Sammantaget uppställde CERD i Rönnbäckenavgörandet konkreta ramar för på vilket sätt staten måste engagera samebyar i en beslutsprocess avseende ingrepp i deras land för att inte brott mot egendomsrätten ska föreligga. Kommitténs tydlighet och att de krav denna uppställer är mätbara gör det enkelt att avgöra om sådan kränkning är vid handen.<sup>73</sup>

#### 5.4 Samtycke (FPIC)

Som framgått kom samtycke/FPIC till uttryck på två sätt i samebyns argumentation inför CERD och i Avgörandet. Dels fyllde samtycke i samebyns argumentation den roll sådant har i egendomsrätten. I tillägg refererade Kommittén till FPIC i samband med att denna konkretiserade vad som ligger i konsultation. Som berörts ovan anförde samebyn inför CERD att när staten tillät gruvetableringen på Rönnbäckenlandet utan att kravet på proportionalitet var uppfyllt, så bekräftades *i utgångspunkten* ett brott egendomsrätten; där förelåg annorlunda uttryckt en *prima facie* kränkning av denna. Brottet mot egendomsrätten var dock baserat "enbart" på dessa omständigheter inte helt bekräftat. För att kunna avgöra om ett bekräftat brott mot egendomsrätten förelåg måste man i tillägg veta om samebyn samtyckt (eller lämnat sitt FPIC om man så vill) till gruvetableringen, oaktat *prima facie* kränkningen. Något sådant samtycke (eller FPIC) hade samebyn inte lämnat, vilket således bekräftade kränkningen av egendomsrätten.

Kommittén refererar till FPIC på flera ställen i Avgörandet. Tydligast sammanfattas vad CERD läser in i begreppet i p. 6.16 och 6.17. Kommittén uttalar där att denna "adheres to the human rights-based approach of free, prior and informed consent".<sup>74</sup> Därefter förefaller CERD utveckla vad Kommittén lägger i en sådan "approach",<sup>75</sup> det vill säga en seriös konsultationsprocess.<sup>76</sup>

#### 5.5 Rätten till ett effektivt rättsmedel (*effective remedy*)

Således fann CERD brottet mot samebyns egendomsrätt inte vara ett resultat av *tillämpningen av lagen* i det konkreta fallet, utan en omedelbar följd av *lagens innehåll*. Mer precist uppkom kränkningen genom att a) svensk lag de facto inte (fullt ut) behandlar samebyarnas landrättigheter som egendomsrättigheter, och b) svensk egendomsrätt bygger på den konventionella förståelsen av rätten till icke-diskriminering och negligerar den utvecklade betydelsen.

---

<sup>73</sup> I tillägg till de konkreta ramar CERD uppställde för konsultationsprocessen innefattar Avgörandet även "boiler plate" skrivningar avseende att konsultation ska ske med ärligt uppsåt (*in good faith*), tillmäta vad samebyn anför tillbörlig vikt och rent allmänt syfta till att uppnå konsensus (p. 6.17). Dessa villkor är inte oviktiga, men svårämata. Det är ingen lätt sak att visa att konsultationer inte förts i ärligt syfte etc.

<sup>74</sup> Avgörandet, p. 6.16.

<sup>75</sup> Avgörandet, p. 6.17.

<sup>76</sup> CERD talar i Avgörandet inte i termer av en rätt till FPIC, som ibland argumenteras för.

Denna systematiska diskriminering, noterade CERD, är inte isolerad till de materiella rättsreglerna. Den reflekteras också i utformningen av de nationella rättsmedel samebyarna har att tillgå för att anföra att ianspråktagande av deras betesland för mineralbrytning är rättsstridiga. Återspeglade hur staten valt att se på karaktären och innebörden av samebyarnas materiella landrättigheter innefattar den svenska processuella ordningen ingen möjlighet för dessa att få prövat om gruvetableringar på deras renbetesland strider mot egendomsrätten, och/eller är oförenliga med rätten till icke-diskriminering (som denna faktiskt är att förstå och inte som den kommer till uttryck i svensk lag). Följaktligen fann CERD i Rönnbäckensavgörandet att staten, i tillägg till egendomsrätten, också kränkt samebyns rätt till effektivt rättsmedel. Slutsatsen är *från ett rättsligt perspektiv* inte överraskande. Den utgör en naturlig följd av Kommitténs a) bekräftelse av att samebyns rätt till Rönnbäckenslandet utgör en egendomsrätt med motsvarande status som andra egendomsrätter, inklusive vad avser skydd mot ingrepp, och b) konstaterande att samebyn inte hade tillgång till något rättsmedel som innefattade en prövning av om gruvetableringen bröt mot egendomsrätten. CERD:s slutsats är dock potentiellt av påtaglig *praktisk* betydelse. För undvikande av framtida motsvarande avgöranden måste staten revidera lagstiftningen.

## 6. Avslutande kommentar

Rönnbäckensavgörandet exponerar hur svensk lagstiftnings systematiska diskriminering av samebyarna och dess medlemmar har två huvudorsaker; dels har en rättsprincip övervintrat, oaktat dess formella avskaffande, dels har en annan inte fått genomslag, oavsett dess formella tillämplighet.

1. Ingen refererar längre öppet till "lappprivilegium"; *formellt* har sådana uppfattningar om de samiska landrättigheterna utmönstrats. Spår lever dock likafullt *i praktiken* vidare i nationell lag. Ett tydligt kvardröjande sådant avtryck är att även om det formellt erkänns att samebyarnas traditionella markanvändning gett upphov till egendomsrätt till land, så kommer det i praktiken inte till uttryck i lagstiftning, i vart fall inte full ut. Framför allt åtnjuter samebyarnas egendomsrättigheter till land inte motsvarande skydd mot intrång som andra egendomsrätter; en helt grundläggande komponent av egendomsrätten.
2. Det är idag ställt utom tvivel att rätten till icke-diskriminering inte bara kräver likabehandling av analoga situationer, utan även olikabehandling av de som är kulturellt olika, jämfört med majoritetsbefolkningen. Rättsregeln utgör nationell rätt, då den kommer till uttryck i den Europeiska Människorättsdomstolens rättspraxis. Urfolk utgör typexempel på att vara kulturellt olik, i rättslig mening. Oaktat detta har kravet på olikabehandling knappast alls slagit igenom i nationell lag, och definitivt inte i sådan lagstiftning som reglerar under vilka förutsättningar ingrepp i samiska lokalsamhällens historiskt brukade land är rättsenliga.