



**Den internationella  
konventionen om  
avskaffandet av alla  
former av  
rasdiskriminering**

Distr.: allmän  
26 november 2020

Original: engelska

Oredigerad förhandsversion

---

**Kommittén för avskaffande av rasdiskriminering**

**Yttrande godkänt av kommittén inom ramen för artikel 14  
i konventionen om framställning nr 54/2013\*, \*\***

<i>Framställning från:</i>	Lars-Anders Ågren m. fl. (företrädare av ombudet Mattias Åhrén, chef för Samerådets människorättsavdelning)
<i>Påstådda offer för kränkning:</i>	De klagande
<i>Konventionsstat:</i>	Sverige
<i>Datum för framställning:</i>	16 september 2013 (första inlägga)
<i>Datum för föreliggande beslut:</i>	18 november 2020
<i>Hänvisningar till dokument:</i>	Beslut fattat i enlighet med regel 91 i kommitténs arbetsordning, översänt till konventionsstaten den 22 oktober 2013 (inte utfärdat i dokumentform).
<i>Ärende:</i>	Beviljande av koncessioner för gruvdrift på samiskt traditionellt område
<i>Formfrågor:</i>	Ställning som offer för kränkning; oförenlighet med konventionens bestämmelser
<i>Sakfrågor:</i>	Rätt till egendom; rätt till lika behandling inför domstolar och andra rättsvårdande organ; rätt till verksamt skydd och verksamma rättsmedel
<i>Artiklar i konventionen:</i>	5 a, 5 d v och 6

1.1 De 15 klagande är Lars-Anders Ågren, Ellen Marie Anne Anti, Henrik Omma, Ole-Henrik Omma, Elle Merete Omma, Jon Mikael Labba, Inger-Ann Omma, Marja-Kari Omma, Inger Baer-Omma, Lars-Jonas Omma, Liecelotte Omma, Morgan Omma, Lisa Omma, Per-Henning Utsi och Gun-Margret Utsi. De tillhör alla urfolket samerna och är alla medlemmar i Vapstens sameby som bedriver traditionell renskötsel. De gör gällande att Sverige har brutit mot artiklarna 5 a, 5 d v och 6 i konventionen. De företräds av Mattias Åhrén, chef för Samerådets människorättsavdelning.

---

\* Antaget av kommittén vid dess 102:a möte (16–24 november 2020).

\*\* Följande ledamöter av kommittén deltog i behandlingen av framställningen: Silvio José Albuquerque E. Silva, Sheikha Abdulla Ali Al-Misnad, Amir Noureddine, Marc Bossuyt, Chinsung Chung, Bakari Sidiki Diaby, Ibrahima Guisse, Rita Izák-Ndiaye, Keiko Ko, Gun Kut, Yanduan Li, Yemhelha Mint Mohamed, Mehrdad Payandeh, Verene Alberthe Shepherd, Stamatia Stavrinaki, Faith Dikeledi Pansy Tlakula, Eduardo Ernesto Vega Luna och Yeung Kam John Yeung Sik Yuen.

1.2 De klagande framhåller att de som medlemmar av urfolket samerna har sin egen kultur, sina egna näringar och sitt eget språk, som skiljer sig från icke-samiska befolkningsgruppers kulturer. I synnerhet utgör renskötsel det allra mest centrala inslaget i deras kulturella identitet och traditionella näring. De klagande har flyttat med sina renar längs samma flyttningvägar som deras förfäder följt sedan urminnes tider. Vapstens traditionella område (sedvanemark) omfattar cirka 10 000 km<sup>2</sup>, varav 3 000 km<sup>2</sup> är vår-, sommar- och höstbetesmark och 7 000 km<sup>2</sup> är vinterbetesmark. Alla årstidsmarker är av avgörande betydelse eftersom renskötsel inte kan bedrivas om det inte finns tillräckligt god betesmark under alla årstider. Konventionsstaten beviljade inom Vapstens traditionella område ett privat gruvdriftsföretag bearbetningskoncessioner omfattande tre dagbrott vid Rönnbäcksnäset, ett område med betesområden av grundläggande betydelse för Vapstens renskötselcykel. Varje dagbrott skulle ha ett tillhörande industriområde, och ett vägnät skulle förbinda de tre gruvområdena med varandra. Gruvsystemet skulle leda till att damm sprids inom en cirka 15 kilometers radie från gruvområdena, vilket skulle skada lavbetesmark, som spelar en avgörande roll för renens näringstillförsel. Gruvsystemet skulle också skära av flyttningvägarna mellan olika årstidsmarker, vilket skulle vara till allvarligt men för renskötseln. Utöver det tredelade Rönnbäcken-projektet har konventionsstaten redan godkänt ytterligare industriprojekt inom Vapstens traditionella område; som en följd av detta har samebyn redan blivit fråntagen en stor del av detta område och minskar samebyns betesområde allt mer, vilket har medfört ett konkret hot mot renskötseln och väldiga känslomässiga påfrestningar på medlemmarna. De klagande gör gällande att samebyn på grund av detta inte kan klara ytterligare koncessioner för gruvdrift. De klagande gör gällande att konventionsstaten, genom att utan deras samtycke bevilja koncession för tre dagbrott inom deras traditionella egendom där de bedriver en traditionell näring, kränkt deras rätt till egendom i enlighet med vad som fastställs i artikel 5 d v i konventionen. Vapsten har enligt såväl nationell som internationell rätt genom traditionellt bruk skapat en egendomsrätt till det markområde som tvisten gäller. Utan de betesområden som gruvdriften skulle förstöra i och med de koncessioner som konventionsstaten beviljat, och utan flyttningvägarna, skulle de klagande inte längre kunna bedriva sin traditionella näring, och de skulle därför behöva tvångsflyttas från sitt traditionella område. De klagande gör därutöver gällande att konventionsstaten kränkte deras rätt till lika behandling inför domstolar och andra rättsvårdande organ enligt vad som fastställs i artikel 5 a i konventionen i och med att konventionsstaten inte tog någon hänsyn till att rätten till icke-diskriminering kräver att Vapsten ska behandlas som inhemsk sameby och inte som svensk äganderättsinnehavare. De klagande gör gällande att lagstiftningen och den förda politiken i fråga om gruvdrift specifikt diskriminerar samiska renskötare, inte genom att särbehandla samerna jämfört med den svenska befolkningen utan genom att inte göra det. Enligt de klagande är denna diskriminering grundorsaken till dessa kränkningar. De klagande gör slutligen gällande att konventionsstaten också kränkt deras rätt till verksamt skydd och verksamma rättsmedel i enlighet med artikel 6 i konventionen genom att neka dem rätten att väcka talan i det specifika ärendet om deras traditionella egendomsrätt eftersom Högsta förvaltningsdomstolen endast kan dubbelkontrollera tillämpningen av inhemsk rätt när det var just lagstiftningen som sådan som föranledde kränkningen av rättigheter. De klagande tillägger att ekonomisk ersättning inte fullgott kan ersätta förlusten av en renbetesmark som är oundgänglig för samebyns renskötsel, som en del av en kulturidentitet och traditionell näring.

1.3 22 oktober 2013 begärde kommittén i enlighet med regel 94.3 i sin arbetsordning (inte översatt till svenska) att konventionsstaten skulle se till att all gruvdriftsverksamhet inom Vapstens traditionella område avbröts under tiden de klagandes mål behandlades.

1.4 1 maj 2015 begärde kommittén in kompletterande uppgifter från konventionsstaten och upprepade då sin begäran om interimistiska åtgärder.

1.5 1 maj 2017 förklarade kommittén, inom ramen för artikel 14 i konventionen och regel 94 i sin arbetsordning, att framställan var tillåtlig. För det första fann kommittén att de klagande hade ställning som offer för kränkning eftersom det blotta faktum att bearbetningskoncessionerna hade beviljats utan föregående samråd och samtycke har inverkat på de klagandes rättigheter inom ramen för konventionen, oavsett framtida händelseutvecklingar som skulle kunna avgöra huruvida gruvdriftsplanerna fullföljdes. För det andra fann kommittén, som erinrade om att det i artikel 26.2 i FN:s deklaration om urfolks rättigheter (inte översatt till svenska) fastställs en rätt för urfolk att äga, bruka, exploatera och ha kontroll över mark, områden och resurser som de besitter på grundval av traditionellt

ägande eller annat traditionellt beboende eller bruk, och som erinrade om att kommittén i sin allmänna rekommendation nr 23 bekräftat den definitionen, att det som de klagande gör gällande väcker frågor som avser dels artikel 5 d v, dels artiklarna 5 a och 6 i konventionen. Kommittén begärde från parterna in skriftliga synpunkter och kommentarer i sak om framställningen. För ytterligare uppgifter om sakförhållandena, vad de klagande gör gällande, parternas synpunkter om framställningens tillåtlighet och kommitténs beslut om tillåtlighet hänvisas till målet Lars-Anders Ågren et al. v. Sweden (CERD/C/92/D/54/2013).

### **Konventionsstatens synpunkter i sak**

2.1 16 oktober 2017 framförde konventionsstaten synpunkten att framställningen inte visar på någon kränkning av de klagandes rättigheter inom ramen för konventionen. I sin inlägga tog konventionsstaten först upp bl.a. sin lagstiftning om beviljande av koncessioner för gruvdrift och samernas kollektiva renskötselrätt; för det andra tillämpade den dessa bestämmelser på sakförhållandena i den ifrågasatta framställningen; för det tredje lämnade den avslutningsvis synpunkter i sak.

#### *Tillämplig nationell lagstiftning*

2.2 Beviljande av koncessioner för gruvdrift regleras i minerallagen och miljöbalken. Ansökningar om bearbetningskoncessioner lämnas till bergmästaren åtföljda av en miljökonsekvensbeskrivning av den planerade verksamhetens eventuella effekter på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap, kulturmiljö, människors hälsa och miljön. Miljökonsekvensbeskrivningen måste också i tillämpliga fall innehålla en analys av effekterna på renskötseln, och huvuddragen i eventuella kumulativa effekter av den verksamhet som ansökan gäller och annan verksamhet måste anges. När ansökan gäller en koncession i ett område som är av riksintresse för såväl rennärings- som mineralutvinning måste prövningsmyndigheten avgöra vilket intresse som ska ges företräde; konventionsstaten tolkar riksintresse för mineralutvinning som intresset att skydda områden med värdefulla ämnen och mineraler mot åtgärder som kan påtagligt försvåra utvinningen av dessa, och riksintresse för rennärings- är intresset att skydda områden som har betydelse för rennärings- mot åtgärder som kan påtagligt försvåra näringens bedrivande. Enligt konventionsstaten informeras berörda fastighetsägare och andra berörda parter om ansökan om bearbetningskoncessioner, de delges miljökonsekvensbeskrivningen och de ges tillfälle att framställa invändningar. Efter att en bearbetningskoncession meddelats krävs miljötillstånd och bygglov. Mark- och miljödomstolen är behörig att pröva miljötillståndsansökan och avgöra vilka villkor och begränsningar som ska gälla för verksamheten.

2.3 Rennäringslagen reglerar samernas markrättigheter och deras kollektiva renskötselrätt. Den kollektiva renskötselrätten är en rätt som det samiska folket har på grundval av urminnes hävd och som utövas genom medlemskap i en sameby. Enligt lagstiftningen kan andra än samer i samers renskötselområden ha markrättigheter som grundar sig på arrende, hyreskontrakt eller servitut.

2.4 Konventionsstaten förklarade också att enskilda enligt lag kan få ersättning för kränkningar av deras grundläggande rättigheter och att det finns lagbestämmelser mot diskriminering som innebär att det inte är tillåtet med missgynnande behandling av någon som tillhör en minoritetsgrupp på grundval av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande.

#### *Upplysningar om de sakförhållanden som framställningen avser*

2.5 Konventionsstaten har gjort vissa ändringar och tillägg i fråga om de sakförhållanden som kommittén kortfattat tagit upp i sitt beslut om tillåtlighet. I detta avseende erinrade konventionsstaten om de samråd som hölls mellan gruvföretaget och samebyn: a) ett förberedande möte och ett platsbesök (i juni 2008); b) en överblick över Vapstens samebys behov och ett ytterligare platsbesök (i november 2008); c) ett första utkast till lägesrapport om projektet (i juni 2009); d) ett andra utkast till rapporten (10 oktober 2009); e) den slutliga lägesrapporten om projektet (11 oktober 2009). Enligt konventionsstaten närvarade två–sex företrädare för Vapstens sameby vid dessa av gruvföretaget anordnade möten och pekade då på ett antal risker kopplade till projektet. Slutligen tog ett konsultföretag som gruvföretaget anlitat fram en rapport om projektets konsekvenser för rennärings-, med förslag på ett antal

åtgärder som minimerar projektets skadliga effekter, däribland rätt lokalisering av sandmagasinen, av dagbrotten, av vägarna och av stängsel för att förhindra att djur går in på andra marker. Enligt konventionsstaten sade gruvföretaget att flera av de framlagda rekommendationerna skulle vara tillräckliga och genomförbara.

2.6 I februari 2010 ansökte företaget om bearbetningskoncessioner för områdena Rönnbäcken K nr 1 och Rönnbäcken K nr 2. Ansökningshandlingarna sändes för yttrande till Länsstyrelsen i Västerbottens län, till berörda fastighetsägare och berörda parter, däribland Vapstens sameby. Vapstens sameby sade att om bearbetningskoncessionerna skulle beviljas skulle viktiga kärnområden gå förlorade och möjligheten att nyttja passagen över Rönnbäcken skulle förloras, vilket skulle försvåra för rennärigen. Länsstyrelsen i Västerbottens län kom dock fram till slutsatsen att det inte fanns något hinder för att bevilja koncessionerna, under förutsättning att gruvverksamheten så långt som möjligt anpassades till rennärigen.

2.7 23 juni 2010 beviljade bergmästaren bearbetningskoncessionen för Rönnbäcken K nr 1 och nr 2 med det villkoret att gruvdriftsföretaget för årliga samråd med Vapstens sameby för att förtydliga vilka skadebegränsande åtgärder som krävs i fråga om gruvverksamhetens inverkan på rennärigen. Vapstens sameby överklagade beslutet till regeringen, som avsåg överklagan och ansåg att rennärigen kunde fortsätta att bedrivas i området. Samebyn ansökte då om rättsprövning vid Högsta förvaltningsdomstolen. Domstolen upphävde beslutet eftersom det inte innehöll en bedömning av vilket av de motstridande riksintressena – mineralutvinningen eller rennärigen – som skulle ges företräde, och återförvisade ärendet.

2.8 I december 2011, innan det nya beslutet i frågan om Rönnbäcken K nr 1 och nr 2 fattades och den bedömning som begärts av Högsta förvaltningsdomstolen lämnades in, ansökte företaget om en bearbetningskoncession för området Rönnbäcken K nr 3. Enligt miljökonsekvensbeskrivningen skulle projektet vara förenligt med rennärigen. Ansökningshandlingarna skickades för yttrande till Länsstyrelsen i Västerbottens län och till berörda fastighetsägare och berörda parter, däribland Vapstens sameby. 1 oktober 2012 beviljade bergmästaren ansökan om bearbetningskoncession för Rönnbäcken nr 3 och angav att gruvföretaget måste föra årliga samråd med Vapstens sameby och arbeta för att minimera gruvdriftsverksamhetens negativa inverkan på rennärigen. Vapstens sameby överklagade beslutet till regeringen och begärde att de tre målen skulle behandlas tillsammans.

2.9 22 augusti 2013 avslogs överklagandena av samtliga tre koncessioner, med den anmärkningen att det område som förklarats som riksintresse för rennärigen var avsevärt större än de områden som omfattades av bearbetningskoncessionerna, så att koncessionerna endast skulle avse en mindre del av de områden som fanns tillgängliga för renskötsel. Därmed skulle de klagande ha möjlighet att bedriva renskötsel på annan plats. 29 oktober 2014 avslog Högsta förvaltningsdomstolen de klagandes begäran om överprövning och sade i domslutet att regeringens beslut om de tre bearbetningskoncessionerna skulle gälla.

#### *Överväganden i sak*

2.10 Konventionsstaten framhåller att beviljandet av bearbetningskoncessioner inte utgör ett brott mot artikel 5 d v i konventionen. Samernas renskötselrätt enligt svensk lagstiftning är inte en äganderätt till mark; den medför inte formell äganderätt till eller egendomsrätt till marken i fråga utan är en bruksrätt som ger rätt att använda mark och vatten till underhåll för dem och deras renar.

2.11 Konventionsstaten erinrar om att rätten till egendom inte är absolut och att den kan inskränkas för att tillgodose allmänna intressen. Enligt konventionsstaten har myndigheterna tagit hänsyn till avvägningen mellan olika intressen vid bedömningen av huruvida koncessionsansökningarna var förenliga med lagen och finns det inget som tyder på att beslutet att ge mineralutvinning företräde framför rennärigen var felaktigt. För den händelse att kommittén skulle fastställa att de klagandes rättigheter inskränkts har konventionsstaten också gjort gällande att den inskränkningen var nödvändig och proportionerlig med hänsyn till ett legitimt statsändamål. Det område som påverkas av de tre koncessionerna är litet i förhållande till Vapstens samebys totalarea; det område som förklarats som riksintresse för rennärigen är avsevärt större än de aktuella områdena, så om renskötsel vore omöjligt i de aktuella områdena skulle detta inte innebära att samebys möjligheter att bedriva renskötsel på annan plats hindras. Vidare avsåg gruvverksamheten främst utvinning av nickel som konventionsstaten importerade, och en komplicerande faktor är att mineralfyndigheter finns

i ett visst område och inte kan flyttas någon annanstans, medan det däremot kan finnas möjlighet till alternativa betesmarker för renar. Slutligen ansökte de klagande om ersättning för påstått felaktigt eller försumligt agerande vid myndighetsutövning vid beviljandet av koncessionerna, men ansökan avslogs. När de klagande ansökte om ersättning för intrång i deras egendomsskydd och åsidosättande av deras rätt till en rättvis rättegång och för felaktigt eller försumligt agerande vid myndighetsutövning avslogs deras ansökan också med hänvisning till att de klagande att tillförsäkrats domstolsprövning och att ingen konventionsöverträdelse hade skett. Därmed utgör inskränkningen enligt konventionsstaten inte ett brott mot konventionen.

2.12 Enligt konventionsstaten har innebörden i begreppet fritt och informerat förhandssamtycke, så som det uttrycks till exempel i artikel 19 i FN:s deklaration om urfolks rättigheter, ifrågasatts. Deklarationen är inte juridiskt bindande, och begreppet medför inte någon kollektiv vetorätt. Konventionsstaten erinrar om slutsatserna från den särskilda rapportören för urbefolkningars rättigheter om att samråden bör föras i en anda av uppriktighet med målet att komma överens och att skapande av samförstånd och en samsyn samt konsensusbaserat beslutsfattande bör vara ett mål för samråden<sup>1</sup>, men att samtycke inte nödvändigtvis krävs när berörda urfolksrättigheter måste underkastas en nödvändig och proportionerlig inskränkning med avseende på ett giltigt statsändamål<sup>2</sup>.

2.13 Konventionsstaten anger vidare att företaget, oaktat att det före ansökan om bearbetningskoncessionerna gjorde borrhningar med en bormaskin monterad på en skogstraktor och har analyserat borrhkärneprover från koncessionsplatsen för att avgöra huruvida den påvisade mineraliseringen är av sådan kvalitet att det är motiverat att sätta igång med faktisk gruvverksamhet, på grund av det nuvarande nickelpriset<sup>3</sup> inte har någon avsikt att ansöka om ett miljötillstånd. Det är därför enligt konventionsstaten för tidigt att bedöma i vilken utsträckning det kommer att göras intrång i de klagandes möjligheter att bedriva renskötsel.

2.14 Med avseende på artiklarna 5 a och 6 i konventionen gjorde konventionsstaten gällande att kommittén när den fastställer huruvida någon av de materiella skyldigheterna till förhindrande, skydd och avhjälpande inte har fullgjorts först måste avgöra huruvida en handling som innebär rasdiskriminering har inträffat, eftersom konventionen inte skyddar vissa rättigheter som sådana utan syftar till att skydda mot rasdiskriminering<sup>4</sup>. Enligt konventionsstaten har det inte skett någon överträdelse mot artikel 5 a i konventionen i och med att det inte förekom någon rasdiskriminering i det aktuella fallet eftersom de klagande är jämställda med markägare som berörs av projektet. I synnerhet gjorde konventionsstaten gällande att samråd har förts med dem, som med alla andra berörda parter, i den utsträckning som enligt nationell lag krävs i frågor om koncessioner för gruvdrift, och att de klagande inte har kunnat visa att de har blivit föremål för diskriminering på grund av deras etniska ursprung under de nationella rättegångsförfarandena. Vidare föreligger det enligt konventionsstaten inget brott mot artikel 6 i konventionen eftersom möjligheten till överprövning vid Högsta förvaltningsdomstolen tillgodoser de klagandes rätt att överklaga beviljandet av koncessionerna.

### **Kommentarer från de klagande till konventionsstatens synpunkter**

3.1 31 januari 2018 gjorde de klagande gällande att konventionsstaten brutit mot artikel 5 d v i konventionen genom att bevilja tre koncessioner för gruvdrift på deras traditionella område utan samebyns samtycke och utan att ens överväga huruvida det utgjorde en kränkning av samebyns egendomsrätt att ta marken i anspråk.

3.2 De klagande erinrar om att det i internationell människorättslagstiftning föreskrivs att urfolks traditionella markanvändning i överensstämmelse med deras egna kulturella bruk skapar egendomsrätt. I synnerhet erinrar de klagande om kommittén allmänna rekommendation nr 23 (1997) om urfolks rättigheter och artikel 26 i FN:s deklaration om urfolks rättigheter med avseende på urfolks egendomsrätt till traditionellt brukade områden. Enligt de klagande har det också i konventionsstatens inhemska rättspraxis konstaterats att

---

<sup>1</sup> Rapport av 15 juli 2009 (A/HRC/12/34, inte översatt till svenska), punkt 48.

<sup>2</sup> Rapport av 15 juli 2013, Extractive industries and indigenous peoples (A/HCR/24/41, inte översatt till svenska), punkterna 27, 31–34 och 84–87.

<sup>3</sup> Marknadspriset skulle behöva stiga avsevärt för att projektet skulle bli ekonomiskt hållbart.

<sup>4</sup> Konventionsstaten nämnde L.R. et al v. Slovak Republic (31/2003, inte översatt till svenska), punkt 10.2, och Lubicon Lake Band v. Canada (CCPR/167/1984, inte översatt till svenska), punkt 32.2.

samebyars traditionella markanvändning har skapat inte bara bruksrätt utan också egendomsrätt, även om svensk gruvdriftslagstiftning speglar en okunskap om samebyars egendomsrätt<sup>5</sup> vad gäller deras respektive traditionella områden. De klagande gör gällande att deras rättigheter har skapats genom traditionellt bruk i och med att de har flyttat med sina renar längs samma flyttningvägar som deras förfäder följt sedan urminnes tider på sitt traditionella område som omfattar vår-, sommar-, höst- och vinterbetesmark om cirka 10 000 km<sup>2</sup>. Deras egendomsrätt grundar sig inte på rennäringslagen utan på sedvanebruk av marken. Urfolks rätt till traditionella områden är oberoende av inhemsk lagstiftning, och det faktum att de inte tillerkänns formell äganderätt i nationell lagstiftning är därför, i enlighet med internationell människorättslagstiftning, oväsentligt. En avgörande aspekt av strukturell diskriminering mot urfolk är just avsaknaden av officiellt erkännande av markrättigheter, och därför har människorättskyddsorgan inte betraktat officiellt erkännande av äganderätt som en förutsättning för erkännande av urfolks egendomsrätt eftersom rätten till egendom i ett urfolkssammanhang inte nödvändigtvis behöver ta sig uttryck i en av staten erkänd äganderätt utan även kan ta sig andra uttryck som blivit vedertagna genom sedvanebruk. Uttrycket ”rätt till egendom” anses därmed även innefatta hur egendom tar sig uttryck när det gäller urfolk vars traditioner och sedvanerätt kan inbegripa ett helt annorlunda egendomsrättssystem jämfört med statens rätt. En sådan tolkning av rättigheten är därmed i överensstämmelse med artikel 5 d v i konventionen, oaktat att det i bestämmelsens lydelse endast talas om rätten att äga. I internationell rätt i allmänhet och i kommitténs rättspraxis har det tydligtvis skett en utveckling i tolkningen av rätten till egendom vid tillämpning i ett urfolkssammanhang.

3.3 Vapstens sameby bedriver traditionell samisk renskötsel i norra Sverige inom ett område som sträcker sig från fjällterräng vid norska gränsen i väster till skogslandskap nära Östersjön i öster. Detta markområde med sin väst-östliga sträckning, som är deras traditionella mark, är en förutsättning för samisk renskötsel som kräver tillgång till olika betesområden under olika årstider i en årscykel. Just en sådan helt avgörande bit i det pussel som deras årliga renskötscykel utgör finns dock i området i mitten, Rönnbäcksnäset, där koncessioner för gruvdrift beviljats, i strid med deras rätt till egendom i enlighet med vad som fastställs i artikel 5 d v i konventionen. Det är därmed oomtvistat att gruvorna utgör ett intrång i deras egendomsrätt eftersom det, med konventionsstatens egna ord, inte är möjligt att bedriva både renskötsel och gruvdrift.

3.4 I detta avseende är det faktum att samebyn fråntas området utan samråd och utan dess fria och informerade förhandssamtycke, något som kommittén redan har fastställt i sitt beslut av 1 maj 2017 om tillåtlighet, en konventionsstridig inskränkning av deras egendomsrätt.

3.5 När det gäller konventionsstatens internationella skyldighet att föra samråd med den samiska befolkningsgrupp som påverkas av ett projekt inom deras område gör de klagande gällande att konventionsstaten fortsätter att hävda att samråd har förts med gruppen men att kommittén redan med rätta har kommit fram till att så inte var fallet. Vapsten har bara fått bidra med synpunkter under processen, för att putsa till projektet något ur ett renskötelsperspektiv, men enligt de klagande kan inte processen betecknas som något som ens är i närheten av samråd enligt någon internationell juridisk tolkning av uttrycket. Samråd måste inbegripa en seriös dialog med lokalsamhället, med en genuin och uppriktig strävan efter en samsyn.

3.6 När det gäller konventionsstatens högre internationella skyldighet att inhämta fritt och informerat förhandssamtycke från den samiska befolkningsgrupp som berörs av ett gruvprojekt erinrar de klagande om att en av följderna av den grundläggande rätten till traditionell egendom, eller traditionellt område, är rätten att ha kontroll över tillträdet till marken, i enlighet med artikel 26 i FN:s deklaration om urfolks rättigheter, som FN:s konventionsorgan<sup>6</sup> ställt sig bakom, vilket bekräftar att urfolks egendomsrätt till mark innefattar rätten att, i händelse av sådana negativa gruvdriftskonsekvenser för urfolks traditionella näringar, ge eller inte ge samtycke till företag som söker få tillträde till marken. De klagande hänvisade även till en rapport från den särskilda rapportören för urbefolkningars rättigheter enligt vilken expropriering av mark som brukas av urfolk utgör en inskränkning av urfolks egendomsrätt och att rent kommersiella intressen eller vinstdrivande ändamål inte kan utgöra ett giltigt offentligt syfte, särskilt inte när behållningen av utvinningsverksamheten

---

<sup>5</sup> De klagande hänvisade till Högsta domstolens avgörande i skattefjälls- och Nordmalingsmålen

<sup>6</sup> De klagande hänvisade till CESCR E/C.12/COL/CO/5, CERD/C/KHM/CO/8-13 (inte översatta till svenska), punkt 16, och CERD/C/SWE/CO/19-21, punkt 17, enligt vilka urfolks förhandssamtycke bör krävas innan industrikoncessioner beviljas när projekten i fråga kan påverka de folkenas rättigheter. De klagande hänvisade också till CCPR Poma Poma vs. Peru (inte översatt till svenska).

i första hand går till privata vinster.<sup>7</sup> Enligt de klagande är konventionsstaten tämligen selektiv när den hänvisar till denna rapport från den särskilda rapportören, *Extractive industries and indigenous peoples*, eftersom den underlåter att nämna dels att utvinningsverksamhet inte bör ske inom urfolks områden utan deras fria och informerade förhandssamtycke<sup>8</sup>, dels det snäva utrymmet för tillåtliga undantag från huvudregeln. Endast i exceptionella fall får staten lagligen föreskriva intrång i denna rätt till egendom, och då endast under förutsättning att vissa kriterier är uppfyllda. Trots detta gör de klagande gällande att en proportionalitetsprövning – som är väsentlig för alla expropriationsbedömningar – inte ens gjordes. Vid beviljandet av koncessioner gjorde man inte ens ett försök att fastställa huruvida det snäva utrymmet för undantag från rätten till samtycke förelåg. Konventionsstaten måste, om den agerar utan deras samtycke, visa att beviljandet av koncessionerna var berättigat med hänsyn till ett legitimt syfte och att det var proportionerligt. Trots detta kräver lagstiftningen inte att man avgör huruvida beviljandet av tillståndet är förenligt med samebyns egendomsrätt; i stället behandlade konventionsstaten endast renskötselns relevans för kulturen i Sverige i allmänhet. Konventionsstaten ansåg att samebyn visserligen inte kan bedriva renskötsel i Rönnbäcksnäset men att den kan göra det på annan plats, utan att ta hänsyn till de kumulativa effekterna, det faktum att Vapsten redan hyser andra gruvor och att det vid tidigare bearbetningsfall var just Rönnbäcksnäset som var det området ”på annan plats”. De klagande får axla en orimlig börda till följd av detta intrång. Gruvsystemet kommer att få grundläggande och flera negativa konsekvenser för renskötseln. Även om gruvsystemet inte upptar en stor del av det sammanlagda traditionella området kommer koncessionerna att ödelägga en betesmark som är helt livsviktig för samebyn under vår- och sommarårstiderna, och på grund av topografin kommer de att skära av den enda flyttningssvägen mellan fjällbetesmarkerna i väster och skogsområdena i öster. De klagande illustrerade läget med en husliknelse: några få trappsteg i trappan mellan bottenvåningen och övervåningen utgör bara några få kvadratmeter av ett hus, men om de tas bort försvinner möjligheten att använda hela övervåningen. De klagande gjorde också gällande att det faktum att inget försök har gjorts att nå en överenskommelse om ersättning är en försvårande faktor vid en proportionalitetsprövning, även om de bestämt hävdade att ersättning inte var relevant eftersom förlusten av området inte kan ersättas med penningmedel.

3.7 Dessutom gör de klagande gällande att konventionsstaten kränkt deras rätt till lika behandling inför domstolar och andra rättsvårdande organ i enlighet med vad som fastställs i artikel 5 a i konventionen i och med att konventionsstaten när den tillät koncessioner för gruvdrift på urfolksmark underlät att beakta Vapstens grundläggande egendomsrätt som sameby (och inte som svensk äganderättsinnehavare) att inte bli diskriminerad i det avseendet. De klagande gör gällande att lagstiftningen och den förda politiken i fråga om gruvdrift specifikt diskriminerar mot samiska renskötare, inte genom att särbehandla samerna jämfört med den svenska befolkningen utan genom att inte göra det och genom att vara blind för egenarten hos den samiska urfolkskulturen som är beroende av renskötsel för sin fortlevnad. Gruvverksamhet har en förödande inverkan på den samiska gruppen som inte infinner sig när det gäller den svenska majoritetsbefolkningen, eftersom verksamheten utsätter deras traditionella näringar och själva kulturidentitet för överhängande fara. I det avseendet berörs samerna, på grund av deras naturbaserade försörjning, i oproportionerlig utsträckning av gruvverksamhet, eftersom gruvdrift i sig har en diskriminerande inverkan och innebär diskriminering av personer av samisk etnicitet. Enligt de klagande är den diskriminering som gruvlagstiftningen innefattar grundorsaken till dessa kränkningar och är alla kränkningar av deras rättigheter ett direkt resultat av att lagen diskriminerar mot samebyar jämfört med svenska innehavare av äganderätt till mark eftersom den inte beaktar deras egenart. I detta avseende erinrar de klagande om att rätten till icke-diskriminering inte bara fordrar likabehandling av motsvarande situationer utan även särbehandling av dem som kulturellt skiljer sig från majoritetsbefolkningen; de hänvisar till rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, som har ansett att lagar som inte i sig inbegriper otillätlig diskriminering men som ändå oproportionerligen och menligen inverkar på medlemmar av en viss grupp är diskriminerande.<sup>9</sup> De klagande erinrar också om att såväl kommittén<sup>10</sup> som den särskilda rapportören i sin rapport *The situation of the Sami people in the Sápmi region of Norway, Sweden and Finland* (inte översatt till svenska) redan har

---

<sup>7</sup> Se A/HRC/24/41, punkt 35 (inte översatt till svenska).

<sup>8</sup> *Ibid.*, punkt 27.

<sup>9</sup> Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheternas dom av den 13 november 2007, *D.H. and others v. Czech Republic* (ansökan nr 57325/00; inte översatt till svenska).

<sup>10</sup> De klagande hänvisade till CERD/C/SWE/CO/19-21, punkt 17.

uppmärksammat konventionsstaten på den aspekten av dess gruvlagstiftning som inte är förenlig med konventionen.

3.8 Slutligen gör de klagande gällande att konventionsstaten även kränkt deras rätt till verksamt skydd och verksamma rättsmedel, i enlighet med artikel 6 i konventionen, eftersom de inte har haft tillgång till någon inhemsk institution som kunnat bedöma ianspråktagandet av marken ur ett perspektiv som avser grundläggande egendomsrätt. Svensk gruvlagstiftning förhindrar dem i själva verket från att vid inhemska domstolar hävda en kränkning av rätten till egendom, och Högsta förvaltningsdomstolen får endast dubbelkontrollera tillämpningen av inhemska rätt, medan det var just lagstiftningen som sådan som föranledde kränkningen av rättigheter. De klagande uppger om att det inte är möjligt att under miljötillståndprocessen behandla den grundläggande rätten till traditionell egendom, att processen inte kan innefatta en bedömning av huruvida gruvverksamheten bör förbjudas på grund av dess negativa konsekvenser för samisk renskötsel, och att man under processen bara kommer att besluta om vilka begränsningsåtgärder som måste vidtas. De klagande hänvisar till ett e-brev som Vapsten mottog 16 september 2005 där mark- och miljödomstolen bekräftade att det inte fanns några tidigare exempel på att domstolen inte låtit ett gruvprojekt fortskrida. Därför hade de klagande, eftersom domstolen inte beaktar huruvida det har skett någon kränkning av rätten till egendom, inte tillgång till något verksamt rättsmedel. För att styrka sitt krav erinrar de klagande om att mark- och miljödomstolen i ett likartat mål, trots Vapstens uttryckliga yrkande på att den skulle det, hade vägrat att beakta en gruvans inverkan på renskötsel och ansåg att de invändningar som Vapsten lagt fram redan hade behandlats i koncessionsskedet och därmed inte var av sådan beskaffenhet att de kunde bedömas i miljötillståndsskedet.<sup>11</sup> Slutligen styrker de klagande ett brott mot artikel 6 på den grunden att svenska markägare kan ges tillfredsställande ersättning för hela marknadsvärdet av deras egendom men att en penningtilldelning inte kan ersätta samiska urfolk när de blir fråntagna en renbetesmark som är oundgänglig för samebyns renskötsel och som utgör själva grunden för deras kulturella identitet och traditionella näring.

#### **Ytterligare inlägga från konventionsstaten**

4.1 Konventionsstaten gjorde 1 februari 2019 ånyo gällande att de klagandes beskrivning av sin rätt som en egendomsrätt är vilseledande och vidhöll då sin ståndpunkt att det inte är en äganderätt till mark utan en bruksrätt och att de inte har formell äganderätt till marken i fråga.

4.2 Konventionsstaten upprepar också att samråd i frågor om koncessioner för gruvdrift har förts med Vapstens sameby under hela de nationella rättegångsförfarandena och i hela den utsträckning som krävs enligt internationell rätt samt att myndigheterna har gjort sitt yttersta för att skapa en samsyn mellan samtliga berörda.

4.3 Konventionsstaten uppger om att avvägningen grundar sig på ett allmänt synsätt, dvs. att hänsyn endast tas till allmänintressen under avvägningsprocessen, utan hänsyn till eventuella privata intressen kopplade till marken. Områden av betydelse för rennäring inom ramen för miljöbalken utgör ett allmänintresse, medan de klagandes specifika renskötselrätt utgör ett privat intresse, eftersom den är en civilrättslig rätt att bruka fast egendom.

4.4 Dessutom förklarar konventionsstaten att Sveriges berggrund ur ett internationellt geologiskt perspektiv har en unik geologisk potential för mineralutvinning och att mineralutvinning har varit ett centralt inslag i svensk historia. Den plats där fyndigheterna i berggrunden finns, som en följd av geologiska processer och mineralavlagringar, kan därför till skillnad från annan industriverksamhet inte flyttas. Enligt konventionsstaten kräver samhällsförsörjningen med nödvändiga metaller och mineraler att en part ges möjlighet att ansöka om tillstånd för utvinning av metaller och mineraler oavsett vem som äger marken. När en prospektör har påträffat en förmodad lönsam fyndighet är ett första steg mot att starta en gruva att ansöka om en bearbetningskoncession; genom ett beslut om koncession avgörs vem som har rätt att utvinna de metaller eller mineral som finns, och denna rätt gäller även mot fastighetsägaren och utan dennas samtycke, vilket är koncessionssystemets huvudsakliga syfte.

---

<sup>11</sup> De klagande hänvisar till Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätts domslut av den 28 augusti 2003, M 112-01 och M 113-01 (Svartliden, Fäboliden och Stortjärnhobben).

## Ytterligare inlägga från de klagande

5.1 31 oktober 2019 observerade de klagande att de var osäkra på huruvida konventionsstaten fortfarande ifrågasätter att deras rätt till egendom, enligt artikel 5 d v i konventionen, är skyddad inom ramen för konventionen.

5.2 De klagande noterar också att konventionsstaten medger att besluten att bevilja koncessioner för gruvdrift för ett gruvsystem bestående av tre dagbrott och anslutande infrastruktur inom Vapstens traditionella marker inte inbegrep något beaktande av deras egendomsrätt till mark och att bedömningarna i stället endast inbegrep en avvägning mellan två allmänintressen (gruvdrift och rennäring). De klagande gör gällande att konventionsstaten inte lever upp till någondera kriteriet inom ramen för konventionen för bedömning av huruvida inkräktande på urfolks mark var lagliga – att inkräktandet på en och samma gång inte åsamkat urfolket skada som är större än det tröskelvärde som rättigheten medger (rättighetens materiella krav) och varit föremål för samråd i vederbörlig ordning med befolkningsgruppen (rättighetens förfarandemässiga krav).

5.3 De klagande upprepar också att mark- och miljödomstolen inte har något mandat att förbjuda projektet med hänvisning till alltför stora negativa konsekvenser för rennäringen, eftersom den bara kan fastställa villkor för gruvdriften, och att en annan domstol bestämmer den ekonomiska ersättningen. Det är möjligt att beräkningen är laglig när det gäller svenska äganderättsinnehavare men inte när det gäller en inhemsk sameby, för vilken skador på marken är lika med skada på dess kultur, samhälle, levnadssätt och identitet.

5.4 Lagstiftningen innebär därför strukturell diskriminering av samebyar. De klagande hänvisar till allmän rekommendation nr 32 enligt vilken termen icke-diskriminering inte betyder att det är nödvändigt med en enhetlig behandling i de fall där det föreligger betydande skillnader i situation mellan en person eller grupp och en annan, med andra ord att, om det finns ett objektivt och rimligt skäl till särbehandling, lika behandling av personer eller grupper i objektivt olika ställning, liksom även olika behandling av personer i objektivt lika ställning, kommer att utgöra faktisk diskriminering samt att tillämpningen av principen om icke-diskriminering förutsätter att grupperns särdrag beaktas.<sup>12</sup> De klagande erinrar också om rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna enligt vilken en kränkning föreligger i de fall där en stat underlåter att behandla personer i väsentligt olika ställning olika.<sup>13</sup> De klagande gör gällande att de som inhemsk sameby kulturellt skiljer sig i grunden från den svenska majoritetsbefolkningen när det handlar om expropriering av mark för gruvdriftsändamål.

## Frågor och förfaranden inför kommittén

### *Övervägande i sak*

6.1 Kommittén har tagit den aktuella framställningen under övervägande mot bakgrund av samtliga inlagor och styrkande handlingar som parterna lagt fram i enlighet med vad som krävs inom ramen för artikel 14.7 a i konventionen och regel 95 i kommitténs arbetsordning.

## Artikel 5 d v i konventionen

### Parternas argument

6.2 Kommittén noterar först att de klagande gör gällande att deras rätt att äga egendom, som skyddas inom ramen för artikel 5 d v i konventionen, har kränkts i och med att staten, utan deras samtycke, gick med på tre dagbrott inom deras sedvanemarken där de bedriver en traditionell näring, något som medfört ett konkret hot mot renskötseln och väldiga känslomässiga påfrestningar på medlemmarna.

6.3 Kommittén noterar att konventionsstaten anfört att de klagandes beskrivning av sin rätt som en egendomsrätt är vilseledande eftersom samernas renskötselrätt enligt svensk lag inte är en äganderätt till mark och inte ger formell äganderätt till eller egendomsrätt till

---

<sup>12</sup> General recommendation no. 32. The meaning and scope of special measures in the International Convention on the Elimination of Racial Discrimination (CERD/C/GC/32; allmän rekommendation nr 32, inte översatt till svenska), 2009, punkt 8.

<sup>13</sup> Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheternas dom av 4 april 2000, Thlimmenos v. Greece, (ansökan nr 34369/97; inte översatt till svenska), punkt 44.

marken i fråga utan endast består i en bruksrätt. Kommittén noterar även att de klagande gör gällande att det i internationell människorättslagstiftning föreskrivs att urfolks traditionella markanvändning i överensstämmelse med deras egna kulturella bruk skapar egendomsrätt, så att deras rätt till traditionella områden är oberoende av inhemsk lagstiftning. Enligt de klagande är äganderätt inte en förutsättning för erkännande av urfolks egendomsrätt eftersom en avgörande aspekt av strukturell diskriminering mot urfolk är just avsaknaden av officiellt erkännande av markrättigheter. Enligt dem behöver rätten till egendom, i ett urfolkssammanhang, inte nödvändigtvis ta sig uttryck i en av staten erkänd äganderätt. I detta avseende erinrar de klagande om kommitténs allmänna rekommendation nr 23 (1997), FN:s deklaration om urfolks rättigheter och rapporter från den särskilda rapportören för urbefolkningars rättigheter. De klagande gör gällande att det i konventionen använda uttrycket ”rätten att äga egendom” även anses innefatta hur egendom tar sig uttryck när det gäller urfolk, eftersom det tydligtvis har skett en utveckling i tolkningen av rätten till egendom vid tillämpning i ett urfolkssammanhang. Vapstens sameby, som bedriver traditionell samisk renskötsel, har flyttat längs samma flyttningssvägar som deras förfäder följt. Därför gör de klagande gällande att deras egendomsrätt har skapats genom traditionellt bruk, trots att svensk gruvlagstiftning och rennäringslagen inte tar hänsyn till dessa normer inom internationell människorättslagstiftning.

### **Tillämpningsområde**

6.4 Vad gäller tillämpningsområdet och tillämpligheten för artikel 5 d v i detta fall noterar kommittén att klagomålet inte väcker rättsfråga om juridiskt fastställande av samisk egendomsrätt enligt nationell rätt, dvs. huruvida rätten är en äganderätt till mark eller en bruksrätt (4.1) utan huruvida de sakförhållanden i fråga om koncessionerna för gruvdrift som förelagts kommittén väcker en rättsfråga om ett brott mot konventionen.

### **Tillämpliga principer**

6.5 Kommittén erinrar om att den i sin allmänna rekommendation nr 23 om urfolks rättigheter uppmanar konventionsstater att erkänna och skydda urfolks rätt att äga, exploatera, ha kontroll över och bruka sina kollektiva marker, områden och resurser och, i de fall där de utan fritt och informerat samtycke har blivit fråntagna sina traditionellt ägda eller på annat sätt bebodda eller brukade marker och områden, att vidta åtgärder för att återlämna de markerna och områdena.<sup>14</sup> Som det erinras om i beslutet om tillåtlighet<sup>15</sup> återfinns dessa människorättslagstiftningsnormer även i FN:s deklaration om urfolks rättigheter, som Sverige röstade för. Artikel 26 har följande lydelse:

1. Urfolk har rätt till de marker, områden och resurser som de traditionellt har ägt, bebott eller på annat sätt brukat eller förvärvat.
2. Urfolk har rätt att äga, bruka, exploatera och ha kontroll över de marker, områden och resurser som de på grundval av traditionellt ägande eller annat traditionellt beboende eller bruk besitter samt de som de på annat sätt har förvärvat.
3. Staterna ska ge dessa marker, områden och resurser rättsligt erkännande och skydd. Erkännandet ska göras med vederbörlig hänsyn till de berörda urfolkens sedvänjor, traditioner och system för markinnehav.

6.6 Som motivet till dessa principer noterar kommittén att urfolkens nära band till marken måste erkännas och förstås som den grundläggande utgångspunkten för deras kulturer, andliga liv, integritet och ekonomiska överlevnad. Deras förhållande till marken är inte bara en fråga om besittning och produktion utan en materiell och andlig aspekt som de måste åtnjuta fullt ut, inbegripet för att bevara sitt kulturarv och föra det vidare till kommande generationer.<sup>16</sup> I detta avseende kan förverkligandet av urfolks markrättigheter också vara en nödvändig förutsättning för utövandet av rätten till liv i sig och för att förhindra att de utplånas som folk<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> General recommendation no. 23 on the rights of indigenous peoples (allmän rekommendation nr 23 om urfolks rättigheter, inte översatt till svenska), 1997, punkt 5.

<sup>15</sup> CERD/C/92/D/54/2013 (inte översatt till svenska), punkt 12.3.

<sup>16</sup> Interamerikanska domstolen för de mänskliga rättigheternas dom av den 31 augusti 2001 (inte översatt till svenska), Case of the Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua, Series C nr 79, punkt 149.

<sup>17</sup> Interamerikanska domstolen för de mänskliga rättigheternas dom av den 28 november 2007 (inte översatt till svenska), Case of the Saramaka People v. Suriname, Series C nr 172, punkt 121. Se även domen av den 29 mars 2006 (inte översatt till svenska), Case of the Sawhoyamaya Indigenous Community v. Paraguay, Series C nr 146.

6.7 I detta avseende erinrar kommittén om att det utgör en form av diskriminering såväl att inte ta hänsyn till urfolks inneboende rätt att nyttja och åtnjuta markrättigheter som att låta bli att vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa praktisk efterlevnad av deras rätt att ge fritt och informerat förhandssamtycke när projekt inom deras traditionella områden kan inverka på deras rättigheter, eftersom detta resulterar i ett ointetgörande av eller hinder för erkännandet, åtnjutandet eller utövandet, på jämlika villkor, från urfolks sida av deras rättigheter i fråga om deras fäderneärvda områden, naturresurser och därav deras identitet<sup>18</sup>.

#### *Tillämpning av dessa principer i detta fall*

6.8 Kommittén noterar att konventionsstaten inte har vederlagt att Vapsten ingår i de klagandes traditionella område. Dessutom konstaterar kommittén att Högsta förvaltningsdomstolen har konstaterat att samebyars traditionella markanvändning har skapat egendomsrättigheter, baserat på urminnes hävd och sedvanerätt.<sup>19</sup> Kommittén noterar också att det i den nordiska samekonventionen, som förhandlats fram mellan de nordiska regeringarna tillsammans med sametingen i Finland, Norge och Sverige, som bygger vidare på gällande internationell rätt och som syftar till att genomföra dem i ett nordiskt sammanhang, erkänns att tillgång till land och vatten är en grundval för samisk kultur, språk och samhällsliv, och därigenom skyddar samernas såväl individuella som kollektiva äganderätt till sina marker och resurser.

6.9 Kommittén erinrar om att den i sina slutkommentarer vid analysen av Sveriges tillämpning av artikel 5 i konventionen har uttryckt oro över frågan om det samiska folkets markrättigheter, i synnerhet jakt- och fiskerättigheter som hotas av bl.a. privatisering av traditionella samiska marker och att kommittén upprepade gånger har rekommenderat att lagstiftning antas som erkänner och skyddar traditionella samiska markrättigheter, speglar renskötselns centrala roll för Sveriges urfolks levnadssätt och i lag stadfäster rätten till fritt och informerat förhandssamtycke, i överensstämmelse med internationella normer<sup>20</sup>.

6.10 Kommittén anser att den måste behandla det de klagande gör gällande i fråga om konventionsstatens påstådda underlåtande att samråda med Vapstens sameby och inhämta samebyns fria och informerade förhandssamtycke vid beviljandet av koncessionerna för gruvdrift på samebyns traditionella område, varvid det noteras att koncessionen löper över 25 år och medför rättigheter att utvinna och nyttiggöra nickel, järn, krom, kobolt, guld, silver, platina och palladium, samt att fullgöra sina skyldigheter inom ramen för artikel 5 d v. Även om rätten till egendom inte är absolut anser kommittén att konventionsstaterna måste följa proportionalitetsprincipen när de inskränker eller reglerar urfolks markrättigheter och därvid beakta deras särställning i enlighet med vad som beskrivits ovan, så att befolkningsgruppens och dess medlemmars själva överlevnad inte äventyras.<sup>21</sup>

6.11 Kommittén noterar att de klagande gör gällande att de tre ytterligare bearbetningskoncessionerna för gruvdrift vilka gav upphov till den aktuella framställningen, utöver redan befintliga industriprojekt som konventionsstaten beviljat inom Vapstens traditionella område, skulle leda till att det skulle bli omöjligt för de klagande att bedriva sin traditionella näring och de därför skulle behöva tvångsflyttas från sitt traditionella område. Den berörda samiska befolkningsgruppen kunde endast bidra med synpunkter till det tredelade projektet, vilket enligt de klagandes uppfattning inte kan betecknas som något som ens är i närheten av samråd, eftersom samråd måste innebära en seriös dialog med befolkningsgruppen, med en genuin och uppriktig strävan efter en samsyn. De klagande gjorde gällande att konventionsstaten måste inhämta deras fria och informerade

---

<sup>18</sup> Interamerikanska domstolen har i flera mål konstaterat att urfolks rätt verkligen är skyddade inom ramen för kollektiv egendom. Jfr även vedertagen rättspraxis sedan *Case of the Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua* och *Sergio García-Ramírez instämmande yttrande* (inte översatt till svenska) i det målet, punkt 13. Samma principer har konstaterats inom det afrikanska människorättsväsendet. Se 276/03 *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group (on behalf of Endorois Welfare Council) v. Kenya* (2009) och *African Commission on Human and Peoples' Rights v. Republic of Kenya, ACtHPR, ansökan nr 006/2012 (2017)* (inte översatt till svenska).

<sup>19</sup> Högsta domstolens avgörande i skattefjälls- och Nordmalingsmålen (mål nr T 4028-07, meddelad 27 april 2011).

<sup>20</sup> CERD/C/304/Add.103, punkt 13; CERD/C/64/CO/8, punkt 12 (inte översatta till svenska); CERD/C/SWE/CO/18, punkt 19; CERD/C/SWE/CO/19-21, punkt 17; CERD/C/SWE/CO/22-23, punkt 17. Se även anmodanden om fritt och informerat förhandssamtycke i avslutande kommentarer med avseende på andra konventionsparter (CERD/C/SUR/CO/13-15 [inte översatt till svenska], punkt 26; CERD/C/NAM/CO/13-15 [inte översatt till svenska], punkt 24; CERD/C/PRY/CO/4-6 [inte översatt till svenska], punkt 18) och inom ramen för förfarandet för tidig varning och brådskande åtgärder (Early Warning and Urgent Action Procedure), i beslut *Decision 1 (100) Canada* (inte översatt till svenska).

<sup>21</sup> *CCPR Poma Poma vs. Peru, CCPR/C/95/D/1457/2006*, punkt 7.6.

förhandssamtycke vid sådana negativa konsekvenser. Kommittén noterar också konventionsstatens resonemang att beviljandet av bearbetningskoncessioner inte utgör ett brott mot artikel 5 d v i konventionen eftersom det inte finns något som tyder på att beslutet att ge det område som förklarats vara ett riksintresse för mineralutvinning företrädde framför området av riksintresse för rennäringsen var felaktigt. Om kommittén skulle komma fram till att det har skett en inskränkning av de klagandes rättigheter bör det observeras att inskränkningen var nödvändig och proportionerlig i förhållande till det giltiga statsändamålet. Nickelutvinning är viktigt och finns i ett visst område som inte kan flyttas någon annanstans, medan det däremot kan finnas möjlighet till alternativa betesmarker för renar. Dessutom har samråd förts med Vapstens sameby, men lagstiftningen medger att tillstånd för gruvverksamhet beviljas oavsett vem som äger marken och utan förhandstillstånd från fastighetsägaren. Därmed har, enligt konventionsstaten, ingen rasdiskriminering styrkts i det aktuella fallet eftersom samråd hade förts med de klagande, som är jämställda med markägare som berörs av projektet, som med alla andra berörda parter och i den utsträckning som enligt nationell lag krävs i frågor om koncessioner för gruvsdrift.

6.12 Kommittén anser att konventionsstatens resonemang är missriktat och att konventionsstaten inte fullgör sina internationella skyldigheter att skydda Vapstens sameby från rasdiskriminering genom att på ett tillräckligt/verkningsfullt sätt föra samråd med dem vid beviljandet av koncessionerna.

6.13 Det förbud mot rasdiskriminering som bekräftas i konventionen förutsätter att konventionsstaterna säkerställer att alla som de har domsrätt över åtnjuter lika rättigheter såväl rättsligt som faktiskt. Enligt artikel 2.1 c ska varje konventionsstat vidta effektiva åtgärder för att granska regeringens samt övrig nationell eller lokal förvaltning och för att ändra, upphäva och avskaffa varje lag och bestämmelse som kan ge upphov till rasdiskriminering eller som har till verkan att förekommande rasdiskriminering vidmakthålls. Staterna måste vidta uttryckliga åtgärder för att möjliggöra förverkligandet av mänskliga rättigheter för urfolk antingen genom att undanröja återstående hinder eller genom att anta specifika lagstiftnings- och förvaltningsåtgärder för att fullgöra sina skyldigheter inom ramen för konventionen.

6.14 I synnerhet har kommittén uppmanat konventionsstaterna att erkänna och visa hänsyn för urfolks distinkta kultur, historia, språk och levnadssätt som något som berikar statens kulturella identitet samt att främja bevarandet därav, på grund av den fara som funnits och ännu finns (allmän rekommendation nr 23). Kommittén erinrar om att urfolks markrättigheter skiljer sig från den vanliga tolkningen av civilrättslig egendomsrätt och anser att renskötsel inte är ”rörligt friluftsliv”, så som uttrycket lyder i bergmästarens beslut<sup>22</sup>, utan ett centralt element i de klagandes kulturella identitet och traditionella näring.

6.15 Erkännandet av de samiska befolkningsgruppernas markrättigheter och deras kollektiva renskötselrätt, baserat på urminnes hävd, medför en skyldighet att ta hänsyn till och skydda dessa rättigheter i praktiken. Behovet av att värna om deras kulturer och näringar är en av orsakerna till att konventionsstaterna bör anta konkreta åtgärder för faktiskt samråd med dem och deltagande i beslutsfattande för dem. Kommittén erinrar om att den i sin allmänna rekommendation nr 32 klagade på att begreppet otillåtna ”olika rättigheter” måste åtskiljas från rättigheter som godtas och erkänns av världssamfundet för säkrandet av fortlevnaden för och identiteten hos grupper som minoriteter, urfolk och andra kategorier personer vars rättigheter på liknande sätt är godtagna och erkända inom ramen för universella mänskliga rättigheter (punkt 26). Rätt till marker som traditionellt bebotts av urfolk är permanenta rättigheter, som erkänns som sådana i människorättsinstrument, bl.a. de som antagits inom ramen för FN och dess organ (allmän rekommendation nr 32, punkt 15).<sup>23</sup>

6.16 Kommittén har åtskilliga gånger bekräftat tolkningen att en brist på lämpligt samråd med urfolk kan utgöra en form av rasdiskriminering och skulle kunna omfattas av konventionens tillämpningsområde. Kommittén ansluter sig till den människorättsbaserade synen på fritt och informerat förhandssamtycke som en norm som bottnar i förbudet mot rasdiskriminering, som är den huvudsakliga bakomliggande orsaken till huvuddelen av den

---

<sup>22</sup> Formulering i bergmästarens beslut om beviljande av bearbetningskoncession för området Rönnbäcken K nr 3 (konventionsstatens synpunkter i sak, 16 oktober 2017, bilaga 2).

<sup>23</sup> Kommittén erinrar om att det i dess allmänna rekommendation nr 32 sägs att distinktionen mellan särskilda åtgärder och permanenta rättigheter medför att de som har rätt till permanenta rättigheter också får gagnas av särskilda åtgärder. CERD/C/GC/32, punkt 15.

diskriminering som urfolk utsätts för.<sup>24</sup>

6.17 Kommittén noterar att det åligger konventionsstaterna att styrka att de fullgör denna skyldighet, antingen direkt genom att anordna och bedriva samråden i en anda av uppriktighet och med sikte på att nå en samsyn eller indirekt genom att tillhandahålla tillräckliga garantier i fråga om verkligt deltagande för inhemska grupper och genom att säkerställa att tredje man i förekommande fall fäster vederbörlig vikt vid de argument i sak som urfolksgrupperna lägger fram. Kommittén anser att samrådsskyldigheten i ett sådant sammanhang<sup>25</sup> åligger staten och att den inte kan delegeras utan tillsyn till ett privat företag, särskilt inte till just det företag som har ett kommersiellt intresse av resurser inom urfolkens område.<sup>26</sup> Som den särskilda rapportören för urbefolkningars rättigheter har noterat är det möjligt att en sådan delegering av en stats människorättsskyldigheter till ett privat företag, utöver att den inte fritar staten från det slutliga ansvaret, inte är önskvärd och den kan rentav vara problematisk, eftersom det privata företagets intressen generellt sett huvudsakligen är vinstinriktade och därför inte kan vara helt i linje med vad som är i de berörda urfolkens intresse<sup>27</sup>. I fråga om den aktuella framställningen har konventionsstaten inte fullgjort sina internationella skyldigheter, i och med att den utan verkningfulla garantier delegerat samrådsförfarandet till gruvföretaget (se punkterna 2.5, 2.7 och 2.8 ovan) och därigenom brutit i sin skyldighet att respektera Vapstens samebys markrättigheter.

6.18 Vidare anser kommittén att miljö- och socialkonsekvensbedömningar bör ingå i urfolkssamrådsprocessen. Studierna bör göras av oberoende enheter med teknisk sakkunskap och göras innan en koncession beviljas för exploaterings- eller investeringsprojekt som påverkar traditionella områden. Samråd, med utgångspunkt i studierna, måste göras redan i ett tidigt skede innan projektet utformas och inte i det skede där det är nödvändigt att erhålla ett godkännande, samråden bör inte utgå från på förhand fastställda uppfattningar om att projektet absolut måste bli av och samråden måste innebära att parterna står i ständig förbindelse med varandra. Kommittén erinrar om att det eftersom konventionsstaten har konstaterat och medgett att det är svårt att avgöra hur följderna skulle bli för Vapstens sameby (punkterna 2.6–2.8) i ännu högre grad är konventionsstatens ansvar att inom ramen för koncessionsprocessen föreskriva stränga villkor för studier och utöva tillsyn över hur de görs, så att påverkan på renskötseln minimeras. Även om förvaltningsmyndigheterna har åberopat en nödvändig avvägning mellan gruvverksamheten och hänsyn till rennäringen möjliggör förfarandet inte detta i praktiken eftersom det enligt konventionsstaten är så att när ”en prospektör har påträffat en förmodad lönsam fyndighet är ett första steg mot att starta en gruva att ansöka om en bearbetningskoncession”; genom ”ett beslut om bearbetningskoncession avgörs vem som har rätt” ”att utvinna” de metaller eller ”mineral som finns”, och denna ”rätt gäller även mot fastighetsägaren och utan dennas samtycke, vilket är koncessionssystemets huvudsakliga syfte”.

6.19 Kommittén noterar att koncessionsförfarandet i praktiken är skilt från miljötillståndsförfarandet, eftersom mark- och miljödomstolen är behörig att pröva lämnandet av miljötillstånd och avgöra vilka villkor och begränsningar som ska gälla för verksamheten efter det att bearbetningskoncessionen har utfärdats (punkt 2.2). Med andra ord sker samrådsprocessen i ett skede i förfarandet där det, som konventionsstaten medger, är för tidigt att bedöma i vilken utsträckning ett intrång i de klagandes möjligheter att bedriva renskötsel skulle ske (punkt 2.13).

6.20 Det ankommer inte på kommittén att avgöra vilket allmänintresse som bör ges företräde i fråga om samma markområde, å ena sidan mineralutvinning eller å andra sidan skydd av områden som har betydelse för rennäringen mot åtgärder som kan påtagligt försvåra näringens bedrivande (punkt 4.4). Det ålåg dock konventionsstaten att göra en faktisk och inte bara teoretisk eller abstrakt avvägning, att under samrådsprocessen fastställa och ange för Vapstens sameby var de kan finna alternativa betesmarker samt att fullgöra skyldigheten att föra en verkningfull samrådsprocess. Exploatering och utnyttjande av naturresurser, som legitimt allmänintresse, fritar inte konventionsstaterna från deras skyldighet att inte diskriminera mot en urfolksgrupp som är beroende av samma mark genom att mekaniskt

---

<sup>24</sup> A/HRC/39/62, Free, prior and informed consent: a human rights-based approach. Study of the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples (inte översatt till svenska), punkterna 9–10.

<sup>25</sup> Skyldigheten till samråd har kallats en allmän princip i internationell rätt: Interamerikanska domstolen för de mänskliga rättigheternas dom av den 27 juni 2012 (inte översatt till svenska), Kichwa Indigenous People of Sarayaku v. Ecuador, Series C nr 245, punkt 164.

<sup>26</sup> FN:s deklaration om urfolks rättigheter, artikel 19.

<sup>27</sup> Rapport från den särskilda rapportören om situationen för urbefolkningars mänskliga rättigheter och grundläggande friheter, James Anaya, A/HRC/12/34 (inte översatt till svenska), 14 juli 2009, punkt 55.

tillämpa ett samrådsförfarande utan tillräckliga garantier eller belägg för att det går att verkningfullt eftersträva och inhämta gruppmedlemmarnas fria och informerade förhandssamtycke.

6.21 I detta fall har konventionsstaten inte visat hur man vid processen med att i enlighet med minerallagen och miljöbalken bevilja de tre koncessionerna för gruvdrift (punkterna 2.2 och 2.5–2.9 ovan) på ett korrekt sätt tog hänsyn till de ovannämnda normerna och de klagandes specifika rättigheter.

6.22 Mot bakgrund av övervägandena ovan och på grund av den bristande hänsynen till de klagandes markrättigheter vid beviljandet av koncessionerna för gruvdrift finner kommittén att de klagandes rättigheter inom ramen för artikel 5 d v i konventionen har kränkts.

### **Artikel 5 a i konventionen**

6.23 Kommittén har vidare noterat det som de klagande inom ramen för artikel 5 a i konventionen gör gällande om att konventionsstaten kränkt deras rätt till lika behandling inför domstolar och andra rättsvårdande organ när den juridiskt tillät koncessioner för gruvdrift på deras traditionella marker utan att ta hänsyn till deras grundläggande egendomsrätt. I synnerhet gör de klagande gällande att lagstiftningen och den förda politiken i fråga om gruvdrift specifikt diskriminerar samiska renskötare, inte genom att särbehandla samerna jämfört med den övriga svenska befolkningen utan genom att inte göra det, och därvid inte tar hänsyn till egenarten hos det samiska urfolkets kulturidentitet, traditionella näringar och beroende av renskötsel för sin fortlevnad. Enligt de klagande kräver rätten till icke-diskriminering att Vapsten behandlas som inhemsk sameby och inte som en vanlig svensk äganderättsinnehavare. Kommittén noterar också konventionsstatens argument att ingen rasdiskriminering på grund av etniskt ursprung har skett eftersom de klagande är jämställda med markägare som berörs av projektet.

6.24 Kommittén finner att de klagande i det aktuella fallet inte tillräckligt styrkt det som de gör gällande inom ramen för artikel 5 a i konventionen. Därmed har kommittén inte förutsättningar att överväga huruvida konventionsstaten brutit mot artikel 5 a i konventionen.

### **Artikel 6 i konventionen**

6.25 Vad gäller det som de klagande gjort gällande inom ramen för artikel 6 i konventionen finner kommittén att huvudfrågan är huruvida konventionsstaten fullgjort sina skyldigheter inom ramen för den bestämmelsen att säkerställa de klagandes rätt att söka verksamt skydd och verksamma rättsmedel med avseende på all eventuell skada som de lidit till följd av beviljandet av tre koncessioner för gruvdrift inom deras traditionella område. Kommittén noterar de att klagande bestämt påstår att de inte har haft tillgång till någon inhemsk institution som kunnat göra en bedömning av den grundläggande rätten till traditionell egendom och där låta ingå en bedömning av huruvida gruvverksamheten bör förbjudas på grund av dess negativa konsekvenser för samisk renskötsel. Mark- och miljödomstolen och Högsta förvaltningsdomstolen kan vid tillämpning av gruvlagstiftningen endast granska tillämpningen av den inhemska rätten, som är själva källan till kränkningen av rättigheter. De klagande erinrade om likartade tidigare avslag.<sup>28</sup> Dessutom gör de klagande gällande att svenska markägare kan ges ersättning för hela marknadsvärdet av deras egendom men att ekonomisk ersättning inte kan ge samiska urfolk tillfredsställande ersättning när de blir fråntagna en renbetesmark som är oundgänglig för samebyns renskötsel, som en del av själva grunden för deras kulturidentitet och traditionella näring. Kommittén noterar också konventionsstatens argument att inget brott mot artikel 6 i konventionen föreligger eftersom möjligheten till överprövning vid Högsta förvaltningsdomstolen tillgodoser de klagandes rätt att överklaga beviljandet av koncessionerna.

6.26 Kommittén erinrar om att det i artikel 6 föreskrivs skydd för påstådda offer för kränkning om det de gör gällande omfattas av konventionen<sup>29</sup>, och kommittén noterar att konventionsstaten inte lagt fram något underlag i fråga om tillgängliga inhemska rättsmedel som skulle kunna ge tillfredsställande ersättning eller upprättelse för den skada som de klagande lidit till följd av att samrådsprocessen inte haft tillräcklig verkan när det gäller koncessionerna för gruvdrift. Dessutom noterar kommittén att Högsta

---

<sup>28</sup> Se fotnot 12 ovan.

<sup>29</sup> Durmic v. Serbia and Montenegro (CERD/C/68/D/29/2003; inte översatt till svenska), punkt 9.6.

förvaltningsdomstolens överprövning inte inbegriper någon granskning av renskötelsens hållbarhet på de resterande markerna.

6.27 Kommittén erinrar också om att staten i de fall där urfolk utan sitt fria och informerade samtycke blivit fråntagna marker och områden som de traditionellt ägt eller på annat sätt bebott eller brukat bör vidta åtgärder för att återlämna de markerna eller områdena. Endast när detta av objektiva skäl är omöjligt bör rätten till återlämnande ersättas av rätten till rättvis, skälig och skyndsam kompensation, som i möjligaste mån bör ta sig uttryck i marker och områden (allmän rekommendation nr 23, punkt 5).

6.28 Kommittén noterar att konventionsstaten medger att besluten att bevilja koncessioner för gruvdrift inte inbegrep något övervägande av de klagandes egendomsrättigheter (punkt 4.4 ovan). Kommittén anser att det faktum att det är omöjligt att få en verksam överprövning av ett beslut där urfolks grundläggande rätt till traditionellt område ifrågasätts är en följd just av att urfolksgrupper behandlas som privata markägare som påverkas av gruvverksamhet utan vederbörlig hänsyn till att följderna av den verksamheten kan bli oåterkalleliga för urfolksgrupper.

6.29 Eftersom det vid mark- och miljödomstolens och Högsta förvaltningsdomstolens beslut inte kunde göras någon bedömning av ianspråktagandet av marken utifrån ett perspektiv om de klagandes grundläggande rätt till traditionellt område finner kommittén att de framlagda sakförhållandena visar att det skett en kränkning av de klagandes rättigheter inom ramen för artikel 6 i konventionen.

7 Kommittén för avskaffande av rasdiskriminering, som agerar i enlighet med artikel 14.7 a i den internationella konventionen om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering, anser under omständigheterna i ärendet att de sakförhållanden som förelagts kommittén visar att konventionsstaten brutit mot artiklarna 5 d v och 6 i konventionen

8 Kommittén rekommenderar att konventionsstaten ser till att Vapstens sameby får ett verkansfullt rättsmedel genom att faktiskt se över koncessionerna för gruvdrift efter en nöjaktig process för fritt och informerat förhandssamtycke. Kommittén rekommenderar också att konventionsstaten ändrar sin lagstiftning så att samernas ställning som urfolk återspeglas i nationell lagstiftning om mark och resurser och så att den internationella normen med fritt och informerat förhandssamtycke stadfästs. Konventionsstaten anmodas också att ge kommitténs yttrande omfattande spridning och att översätta det till konventionsstatens officiella språk och till de klagandes språk.

9 Kommittén vill inom 90 dagar få upplysningar från konventionsstaten om vilka åtgärder som vidtagits för att ge verkan åt kommitténs yttrande.