

2021-08-19

**Till:**

Kulturdepartementet  
Miljödepartementet  
Näringsdepartementet

Vårt dnr: 1.2.6-2021-1398

**För kännedom:**

Sametingets partier

## Promemoria gällande regeringens proposition 2020/21:64 En konsultationsordning i frågor som rör det samiska folket

Denna promemoria behandlar principiella frågor kring den konsultationsordning som den 17 december 2020 överlämnades till riksdagen<sup>1</sup> och som drogs tillbaka den 24 mars 2021. Syftet är att klargöra Sametingets syn på konsultationsordningens betydelse i förhållande till den svenska statens folkrättsliga åtaganden gentemot det samiska folket, dess effekter på berörda förvaltningsprocesser, samt dess bidrag till samhällsnyttan.

### *Förslaget till konsultationsordning*

Lagförslaget som behandlar konsultationsordningen grundas i huvudsak på promemorian *Konsultation i frågor som rör det samiska folket*.<sup>2</sup> Konsultationsordningens syfte är att främja det samiska folkets inflytande över sina angelägenheter. I praktisk mening innebär en konsultationsordning en skyldighet för regering, statliga förvaltningsmyndigheter, kommuner och regioner att konsultera samiska företrädare i frågor som är av betydelse för det samiska folket - exempelvis frågor om rennäring och övriga samiska näringar, miljö och klimat, markanvändning, exploatering, hälsa, språk, utbildning och kultur. Det samiska folket företräds i första hand av Sametinget, men om exempelvis samebyars eller samiska organisationers verksamheter och intressen berörs, finns även en skyldighet att konsultera dessa. Även samiska företrädare ska kunna ta initiativ till konsultation i ärenden av särskild betydelse. Det finns inget krav på att samsyn ska nås mellan de konsulterande parterna, men processen ska enligt lagförslaget genomföras i god anda.

Sametingets bedömning är att konsultationsordningen kommer att leda till att det samiska folkets rätt till inflytande i frågor som berör dem i högre utsträckning lever upp till folkrättslig standard. En strukturerad dialog mellan det samiska folket och svenska myndigheter förväntas ge ökad kunskap och förståelse för samiska livsvillkor och kulturella förhållanden. Därmed bör beslutsunderlag och handlägningsprocesser få högre kvalitet. Den emotsedda effekten är en generellt bättre förvaltning i ärenden som berör det samiska folket, att samisk kunskap värdesätts och används, samt att konflikter i högre utsträckning kan undvikas. Den samlade bedömningen är att konsultationsordningen över tid kommer att

---

<sup>1</sup> Prop. 2020/21:64

<sup>2</sup> Ds 2017:43, Kulturdepartementet

innebära betydande tids- och kostnadsvinster i myndigheters handläggningsprocesser och för berörda aktörer.

### *Konsultationsordningens folkrättsliga grund*

Samer är ett erkänt urfolk i Sverige sedan 1977.<sup>3</sup> Främjandet av det samiska folkets möjligheter som urfolk att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv är sedan 2011 ett grundlagsfäst målstadgande.<sup>4</sup> I relationen till det samiska folket har Sverige att förhålla sig till FN:s internationella konventioner om medborgerliga och politiska rättigheter<sup>5</sup>, respektive ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter<sup>6</sup>, som Sverige är part i och inom vilka alla folks rätt till självbestämmande stadgas. Urfolks rätt till självbestämmande återfinns i FN:s generalförsamlings deklARATION om urfolkens rättigheter (urfolksdeklarationen UNDRIP), som Sverige undertecknade i samband med att den antogs 2007.<sup>7</sup> Det samiska folkets rättigheter gällande inflytande över beslut och processer som rör samiskt samhälle, näringar och kultur är således stadigt förankrade i både inhemsk och internationell rätt, och innebär att den svenska staten har ett ansvar att leva upp till sina rättsliga åtaganden.

Sverige har under de senaste decennierna återkommande kritiserats av internationella granskningsorgan, bland andra FN:s rasdiskrimineringskommitté (CERD) och FN:s universella granskningsmekanism (UPR), för det samiska folkets bristande möjligheter till politiskt inflytande och fritt informerat förhandssamtycke i Sverige.<sup>8</sup> Detta har exempelvis gällt processen kring etableringen av en nickelgruva i Rönnbäcken, som upprepade gånger sedan 2013 (och senast 2020) kritiserats av CERD för bristande hänsyn gällande samers rätt till inflytande vid exploatering av samisk mark.<sup>9</sup> I den proposition som behandlar konsultationsordningen uppger regeringen att kritiken från internationella kontrollorgan anses vara av stor vikt, och att svensk lagstiftning bör vara utformad i överensstämmelse med Sveriges folkrättsliga förpliktelser. Införandet av konsultationsordningen ska därför ses som en åtgärd med syfte att i högre utsträckning efterleva de normer Sverige förbundit sig att upprätthålla.

### *Rätt till inflytande genom konsultationsordningen*

Genom urfolksdeklarationen förbinder sig Sverige att leva upp till internationell standard gällande urfolks rätt att i frågor som rör dem ge sitt fria och informerade förhandssamtycke (free, prior and informed consent, FPIC)<sup>10</sup>. Den svenska regeringens tolkning är att instrumentet inte ger det samiska folket vetorätt, vilket avspeglar sig i konsultationsordningens utformning. Det finns inte heller något krav på att konsulterande parter ska nå samförstånd eller några sanktioner ifall konsultation inte sker eller genomförs bristfälligt, vilket har mött kritik från samiskt håll. Däremot ska det finnas en strävan efter ömsesidig förståelse och beslutsfattande som i så hög grad som möjligt sker i samförstånd.

<sup>3</sup> KrU 1976/77:43

<sup>4</sup> RF 1 kap. 2 §; prop. 2009/10:80, 188f

<sup>5</sup> FN 1966, ICCPR

<sup>6</sup> FN 1966, ICESPR

<sup>7</sup> FN 2007, UNDRIP

<sup>8</sup> Se ex A/HRC/44/12

<sup>9</sup> FN:s rasdiskrimineringskommitté, CERD/C/102/D/54/2013

<sup>10</sup> UNDRIP, art. 10, 19, 29.2

Sametinget har under framtagandet av konsultationsordningen verkat för en mer genomgående rätt att i enlighet med urfolksdeklarationen och FPIC kunna avstyrka särskilda beslut som äventyrar samers rätt till liv och kultur. Sametinget står bakom konsultationsordningens utformning i den form som presenterades i december, men ser att det finns utrymme för framtida revideringar.

Införandet av konsultationsordningen innebär inte att det samiska folket tillerkänns några nya rättigheter eller att Sverige agerar utöver sina tidigare åtaganden enligt internationell rätt. Åtgärden ska snarare tolkas i termer av att den sedan tidigare existerande rätten till inflytande för det samiska folket inkorporeras i svensk förvaltning som en mer tydligt strukturerad process.

### *Konsultationsordningens effekter på svensk förvaltning*

Sametingets bedömer att konsultationsordningen på sikt innebär generella samhällsvinster avseende både tids- och kostnadsresurser. Genom ökad kunskap om samiska förhållanden inom svensk förvaltning och till följd av högre kvalitet i svenska myndigheters beslutsunderlag i ärenden som berör samer kan behov och villkor identifieras tidigt. Detta möjliggör en strukturerad dialog i frågor där motsättningar råder. Införandet av en konsultationsordning kan i vissa fall initialt innebära ytterligare åtgärder i handläggningsprocesser där samiska intressen berörs. Bestämmelser om samråd med samiska företrädare finns dock redan inom många områden, såsom miljörätten, fastighetsrätten och viltförvaltningen, vilket innebär att kommunikationsmässig infrastruktur redan finns. Vidare finns redan bestämmelser om allmän samrådsskyldighet för förvaltningsmyndigheter i förhållande till det samiska folket och övriga nationella minoriteter.<sup>11</sup> Insatserna för att hantera en omställning till att uppfylla konsultationsordningens bestämmelser bör inom de flesta områden vara hanterbara.

Myndigheter är skyldiga enligt förvaltningslagen att utreda ärenden i den omfattning som deras beskaffenhet kräver.<sup>12</sup> Införandet av konsultationsordningen innebär att samiska intressen redan i en begynnelsefas av en handläggningsprocess synliggörs och ingår i alla aktörers beräknings- och beslutsunderlag. Detta ger samtliga parter tillfälle att, ifall det är påkallat, överväga möjligheter till anpassning av planering redan i tidigt skede och innan större investeringar hunnit göras. En viktig effekt av detta väntas vara att färre ärenden överklagas och/eller återförvisas för ytterligare handläggning. Den nya lagstiftningen innebär inte att rättighetsläget på något sätt förändrats, utan att det sker en inkorporering i myndighetsprocessens fundament så att samiska villkor värdesätts och beaktas enligt gällande rätt. Detta gör att problem kan identifieras och lösas innan de ger upphov till konflikter och överklaganden, alternativt blir föremål för utdragna och kostsamma rättsprocesser.

Den samlade bedömningen är att ökad dialog i tidiga skeden av förvaltningsprocesser på sikt därför innebär betydande tids- och kostnadsvinster. Det bör även ses som ett självändamål att god kommunikation upprätthålls över tid då aktörer involverade i ärenden som

---

<sup>11</sup> 2009:724, 5 §

<sup>12</sup> FL, 23 §

berör samiska intressen ofta är återkommande. Konsultationsordningen bidrar till att vidga betydelsen av tillit och etablera samverkansformer mellan parterna.

### *Konsultationsordningens effekt gällande beslutsunderlag och övriga intressen*

Det har av enstaka remissinstanser uttryckts farhågor om att konsultationsordningen skulle förskjuta rättigheter (företrädelsevis äganderätt och möjligheter till markexploatering) till det samiska folkets fördel, och följaktligen till andra aktörers nackdel i frågor om exempelvis samhällsplanering och naturresursutvinning. Att svenska myndigheter i högre utsträckning inhämtar samiska rättighetsinnehavares inställning i frågor som berör dem innebär dock inte att exempelvis markägare eller näringsidkare som har för avsikt att exploatera mark och/eller naturresurser inom Sápmi får ett försvagat egendomsskydd eller att det begränsar deras inflytande i offentliga ärenden och processer. Att samiska intressen beaktas i linje med Sveriges folkrättsliga åtaganden står inte i konflikt med andra aktörers handlingsutrymme. I frågor som rör det samiska folkets möjligheter att leva och utöva sin kultur, exempelvis genom utövande av traditionella näringar eller genom brukande av mark och naturresurser enligt sedvana, ska dock det samiska folkets rättigheter enligt internationell rätt tillmätas särskild vikt i förhållande till andra intressenters anspråk, vilket bland annat konstateras av Högsta domstolen i Girjasdomen.<sup>13</sup>

För att uppnå väl underbyggda avvägningar är Sametingets bedömning att konsultationsordningen kan vara ett effektivt verktyg för att generera grundliga beslutsunderlag i överensstämmelse med gällande rätt.

### *Ökad kunskap och tillvaratagande av samisk kompetens*

En betydelsefull effekt av konsultationsordningen väntas vara att den allmänna kunskapen och kännedomen kring samiska förhållanden och villkor inom svensk förvaltning ökar. Sametingets ståndpunkt är därför att det är av stor betydelse att konsultationsordningen har ett brett anslag och inkluderar såväl regering och förvaltningsmyndigheter som kommuner och regioner. Detta dels då ett generellt bättre kunskapsläge gynnar både samer och svensk förvaltning, men också av effektivitets- och kvalitets skull då många frågor som rör samer regleras i förordningar och myndighetsföreskrifter, men implementeras och tillämpas lokalt. Ett exempel är att länsstyrelsen ansvarar för frågor som rör riksintressen samtidigt som kommunen planlägger mark och vatten inom sitt geografiska område. I förvaltningsärenden kring gemensamma ärenden blir konsultationsordningen ett effektivt verktyg för kunskaps-spridning och fördjupat samarbete.

En bred ackumulerad kunskap innebär att det tidigt i handläggningsprocesser kan identifieras vilka frågor som är av intresse för det samiska folket, respektive vilka ärenden som från samiskt håll inte anses kräva konsultation. Samiska företrädare har enligt lagförslaget tolkningsföreträde i fråga om vilka ärenden som kräver konsultation, vilket bör ses som positivt då det minskar risken för felbedömningar och potentiella konflikter. Det ligger samtidigt i samiskt intresse att använda verktyget effektivt och rikta konsultationsresurser till de områden som anses vara av störst vikt för det samiska folket,

---

<sup>13</sup> NJA 2020 s. 3

samt till sektorer där behovet att klargöra samisk inställning är som mest trängande. Behovet av konsultationer kan koncentreras till de områden där samiska företrädare anser att de gör mest nytta, vilket över tid effektiviserar konsultationsordningens praktiska användning. Samtidigt innebär ökad kunskap att förvaltningens kvalitet generellt sett ökar.

### *Värdesättande av samisk kunskap och samiska näringar för svensk klimatomställning*

Sametinget anser att även konsultationsordningens funktion som generellt kunskapsöverförande verktyg mellan det samiska folket och svenska myndigheter bör värdesättas. Samiska näringar, såsom renskötsel, fiske, livsmedelsförädling och turism, bidrar med värdefull kompetens kring ekologisk och hållbar verksamhet, och kan genom detta tillhandahålla modeller för den svenska klimatomställningen. Sverige har genom FN-konventionen om biologisk mångfald åtagit sig att så långt som möjligt tillvarata traditionella kunskaper hos urfolk och lokalsamhällen ”med godkännande och deltagande av innehavarna av sådana kunskaper”.<sup>14</sup> Sverige är även bundet av Parisavtalet, som stipulerar att åtgärder som vidtas för att motverka klimatförändring bör respektera, främja och beakta statens skyldigheter gällande mänskliga rättigheter och urfolkens rättigheter. Genom avtalet åtar sig även staten att vägledas och grunda sina insatser för klimat-anpassning i bland annat urfolks kunskaper<sup>15</sup>.

Renskötseln som ekologisk näring bygger på traditionell samisk kunskap om samspel med naturen, och utgör en viktig ekosystemtjänst inom Sápmi och den svenska fjällvärlden. Detta är en viktig komponent för att bevara ett betespräglat landskap, vilket är av stor vikt för att säkra och stärka den biologiska mångfalden. Genom detta är renskötseln avgörande för uppfyllandet av de svenska miljömålen, framför allt etappmålet ”Storslagen fjällmiljö” som i dagsläget har en negativ utveckling.<sup>16</sup> De samiska näringarna bidrar till att uppfylla de globala målen för hållbar utveckling genom kunskap och metoder för motståndskraftig och ekosystemvänlig livsmedelsproduktion, långsiktig förvaltning och effektivt utnyttjande av naturresurser, skydd för ekosystem, samt främjande av ekosystemtjänster och biologisk mångfald.<sup>17</sup>

Ett starkt och motståndskraftigt samiskt samhälle bidrar till ett ansvarsfullt och hållbart nyttjande av naturresurser och är en förutsättning för att skydda den unika biologiska mångfalden inom Sápmi och i norra Sverige. Symbiosen mellan samisk livsmedelsproduktion och ekosystemen resulterar i låg klimatpåverkan, och utgör genom detta en internationell förebild för klimatomställningen. Andra klimatpositiva åtgärder bör därför inte ställas i konkurrens med de samiska näringarna.

### *Slutsatser*

Sametinget bedömer att implementeringen av konsultationsordningen innebär att Sverige i högre grad kan leva upp till sina folkrättsliga åtaganden i förhållande till det samiska folket.

---

<sup>14</sup> FN 1992, CBD art. 8 (j)

<sup>15</sup> FN 2015, UNFCCC art. 7

<sup>16</sup> Naturvårdsverket, Sveriges miljömål

<sup>17</sup> Agenda 2030, mål 2.4, mål 12.2 och mål 15

Konsultationsordningen väntas innebära högre kvalitet i myndigheters handläggningsprocesser, samt mer strukturerade metoder för att tidigt klarlägga hur det samiska folket och samiska sakägare påverkas av beslut. Detta bedöms kunna innebära tids- och kostnadsvinster för svenska myndigheter, samiska företrädare och andra berörda aktörer, då bland annat antalet överklaganden och återförvisningar väntas minska. Sametinget finner det avgörande att konsultationsordningen implementeras för såväl nationella som regionala och lokala myndigheter för att verktyget ska kunna ha reell effekt för samiskt inflytande i egna angelägenheter.

Sametinget anser också att konsultationsordningen ger möjligheter att i högre utsträckning värdesätta och tillvarata samisk kunskap och kompetens inom svensk förvaltning. Samisk kultur och samiska näringar är vitala delar av samhället och har potential att både vara drivande i svensk klimatomställning och att agera förebild i arbetet med de svenska miljömålen och de globala målen för hållbar utveckling. Detta bör tas hänsyn till i den fortsatta politiska processen kring konsultationsordningen.

Kiruna den 19 augusti 2021

Sametingets styrelse gm.



Per-Olof Nutti  
Styrelseordförande