

## Remissvar: Stockholm Environment Institute (SEI) avger följande yttrande över Ds 2017:43 ”Konsultation i frågor som rör det samiska folket”.

SEI har anmodats om att kommentera lagförslaget och promemorian och avger härmed följande yttrande. Det har utarbetats av forskare Rasmus Kløcker Larsen och godkänts av enhetschef Linn Persson. Svaret ges med utgångspunkt i SEI:s egen samhällsvetenskapliga forskning på området.

### Sammanfattning

Som promemorian korrekt observerar har Sverige länge fått kritik för brister i samiskt deltagande i beslutsprocesser som berör dem. Förslaget till en konsultationsordning är en viktig åtgärd som skulle bidra till Sveriges efterlevnad av sina internationella skyldigheter. Promemorian gör en korrekt bedömning av bristen i dagens samrådsförfarande, nämligen att det inte säkerställer effektiv och meningsfullt samiskt deltagande. *Även om det finns brister i promemorian och fortsatta förbättringsbehov anser SEI att lagförslaget skulle föranleda en avsevärd förbättring gentemot dagens situation och tillstyrker därför lagförslaget.* Nedan redogörs för ett antal punkter som SEI anser bör adresseras genom revidering av lagförslag och promemoria, dessa rör: i) definitioner och nyansering av begreppet konsultation, ii) förtydligande av samebyarnas rättsliga ställning, iii) behov för initiativrätt och separat överklaganderätt, iv) ökad tydlighet angående genomförande, inklusive resurser, utbildning, utvärdering och koordinering.

### 1. Definitioner

- *Konsekvent användning av begreppet ”konsultation”*: Promemorian och lagförslaget föreslår att begreppet ”konsultation” används för att definiera den kommunikationen som ska äga rum mellan staten och samer inom den föreslagna konsultationsordningen. Detta beslut är väl motiverat då syftet med konsultationsordningen är att skapa en utgångspunkt för en ny praxis som adresserar de problem som har präglat dagens ”samråd”. Promemorian och lagförslag bör därför vare helt konsekvent i denna begreppsanvändning; begreppet ”samråd” bör exempelvis inte användas i lagförslaget (1§).
- *Nyansera tolkningen av konsultation i promemorian och författningskommentaren*: Promemorian anger korrekt att enligt internationell lag tolkas inte begreppet konsultation (eller FPIC, free prior and informed consent) som en konsekvent ”vetorätt”. Vad som inte anges är dock att en mer nyanserad tolkning internationellt håller på att växa fram: *nivån* av ursprungsfolks inflytande genom konsultation bör rimligen variera beroende på i) vilka rättigheter som kan påverkas samt ii) omfattningen av denna påverkan (se exempelvis konsultationsproceduren i British Columbia, Kanada).<sup>1</sup> Det måste förutsättas att en praxis i detta avseende över tid kommer växa fram också i Sverige, men det torde vare en fördel för det vidare arbete om författningskommentaren inkluderade denna mer nyanserade tolkning av begreppet konsultation och variationen i nivån av inflytande.

---

<sup>1</sup> [https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/environment/natural-resource-stewardship/consulting-with-first-nations/first-nations/legal\\_obligations\\_when\\_consulting\\_with\\_first\\_nations.pdf](https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/environment/natural-resource-stewardship/consulting-with-first-nations/first-nations/legal_obligations_when_consulting_with_first_nations.pdf).

*The Stockholm Environment Institute is an international research organization that has been engaged in environment and development issues for a quarter of a century. SEI supports decision-making for sustainable development at local, regional and national levels by bridging science and policy.*

## 2. Förtydliga samebyarnas rättsliga ställning

Samebyarna är i svensk lag rättighetsbärare med särskild egendoms- och civilrättslig ställning när det gäller rätten till att använda mark för renskötsel, jakt och fiske. Det framstår som olämpligt, och kan bidra till förvirring, att endast i korthet nämna samebyarna i en mening tillsammans med alla andra samiska organisationer. Samebyarna särställning bör beskrivas i en separat mening i lagförslaget (2§ ang. konsultationsskyldigheten) samt redogöras för i promemorian. I författningskommentaren (ex. s. 101) bör det även förtydligas att samebyarna själva har rätt att bestämma hur och av vem de vill företrädas. Svenska Samernas Riksförbund (SSR) kan ha denna roll, om en sameby så önskar, men detta bör i så fall bero på överenskommelse.

## 3. Initiativrätt och separat överklaganderätt

Två viktiga moment saknas för närvarande i lagförslaget: För det första borde initiativrätt ges till samiska aktörer på samma sätt som staten. En utgångspunkt för en jämbördig och konstruktiv relation mellan två parter (på engelska "nations") måste nödvändigtvis vare att båda har rätten att initiera en konsultation. Som det observeras i promemorian är detta redan en del av befintliga konsultationsordningar i Norden. För det andra, och motsatt vad konkluderas i promemorian, borde en särskild överklaganderätt införas. Det finns många skäl till detta och flera anges redan i promemorian. Bl.a. är en separat överklaganderätt viktig för att säkerställa ansvarstagande hos myndigheter samt att möjliggöra rättsbildning och skapa möjlighet för domstolarna att bidra till en robust rättspraxis.

## 4. Konsekvenser av förslaget: ökad tydlighet angående genomförande

Lagförslaget vilar på en optimistisk bedömning av förvaltningsmyndigheters, kommuners och andra statliga institutioners kapacitet att genomföra konsultationer. Konsekvensanalysen konkluderar bland annat att "berörda myndigheter i regel har inarbetade samråd med samiska företrädare" (s. 85). Även om det finns stor variation och vissa myndigheter har upparbetat viss erfarenhet, visar forskningen dock på att många myndigheter hittills har upplevt avsevärda utmaningar i att observera och/eller genomföra deras befintliga samrådspplikt. Tjänstemän från ett flertal förvaltningsmyndigheter (exempelvis länsstyrelser, Skogsstyrelsen, Bergsstaten, Naturvårdsverket, Energimyndigheten osv.) har påpekat detta i vår forskning.<sup>2</sup> Motsatt vad som förutsätts i promemorian upplever många myndigheter att de saknar kunskap och erfarenhet med tillämpningen av minoritetslagstiftningen (lag 2009:724).<sup>3</sup>

Den föreslagna konsultationsplikten kommer därför att medföra ett större behov för utbildning och informationsinsatser än förslaget förutsätter. Att praxis behöver ändras, och att detta kräver resurser, är i sig inget negativt. Det är tvärtom ett uttryck just för behovet för den föreslagna konsultationsordningen. Dock betyder denna nulägesanalys att promemorian bör beakta fler och mer omfattande åtgärder för att säkerställa genomförande:

---

<sup>2</sup> Larsen, R. K., Raitio, K., Sandström, P., Skarin, A., Stinnerbom, M., Wik-Karlsson, J., Sandström, S., Österlin, C., Buhot, Y. (2016): Kumulativa effekter av exploateringar på renskötseln - vad behöver göras inom tillståndprocesser? *Vindval rapport 6722*, Naturvårdsverket, <http://www.naturvardsverket.se/978-91-620-6722-9>; Larsen, R. K., Raitio, K., Stinnerbom, M., Wik-Karlsson, J. 2017. Sami-State collaboration in the governance of cumulative effects assessment: a critical action research approach. *Environmental Impact Assessment Review* 64: 67-76, <http://dx.doi.org/10.1016/j.eiar.2017.03.003>.

<sup>3</sup> Larsen, R. K. & Raitio, K. 2017. *Hur kan myndigheter i planerings- och tillståndsärenden främja renskötseln som en central del av samisk kultur och ge samiska företrädare möjlighet till inflytande?* Workshop rapport, Sigtuna, 4–5 maj 2017, <https://www.sei-international.org/projects?prid=2221> (klicka på "läs på svenska").

*The Stockholm Environment Institute is an international research organization that has been engaged in environment and development issues for a quarter of a century. SEI supports decision-making for sustainable development at local, regional and national levels by bridging science and policy.*

- *Resurser till båda samer och myndigheter:* Det är nödvändigt att samebyarna, SSR, Sametinget och andra samiska organisationer tillförs ytterligare resurser och finansiering. Behovet för resurser till SSR och Sametinget anges i promemorian, vilket är positivt. Större tydlighet kring omfattningen i denna resurstillskjutning och hur den ska äga rum är dock nödvändig. Behovet för resurser till samebyarna specifikt bör också behandlas (jämför kommentaren ovan ang. samebyarnas rättsliga ställning). Dessutom kan det förväntas att ett flertal myndigheter kommer behöva specifika resurser, exempelvis för anställningar och kompetenshöjning. Detta bör beaktas i promemorian, med förslag på hur detta ska äga rum.
- *Statens koordinering och uppföljning:* Just eftersom ett flertal myndigheter kan förväntas behöva omfattande stöd i sitt genomförande bör det förtydligas vem inom regeringen som har ansvaret för denna koordinering och uppföljning av konsultationsordningens genomförande. En central samordningsfunktion, exempelvis på Kulturdepartementet eller Justitiedepartementet, bör upprättas, med ansvar och finansiering för att tillhandahålla fortlöpande utbildning, information och vägledning samt beställa oberoende utvärderingar.
- *Kopplingen till miljöbedömningar:* I takt med det internationella erkännandet av ursprungsfolks rättigheter ändras också kraven på miljöbedömningar. Det är numera ”god praxis” internationellt att konsultation mellan stater och ursprungsfolk även ger utrymme för att påverka hur miljöbedömningar av nya projekt och program genomförs. Promemorian saknar information i detta avseende. I syftet att bäst vägleda myndigheterna i genomförandet av en ny konsultationsplikt borde promemorian lyfta detta behov för att myndigheter beaktar utfallet av konsultationer i deras hantering (inkl. granskning och instruktion) av miljöbedömningar, där frågor rör tillståndsprocesser, exempelvis enligt Miljöbalken.<sup>4</sup>
- *Konsultationsplikt för universitet och forskningsinstitutioner:* Offentliga instanser som inte nämns specifikt i promemorian är universitet, högskolor och andra forskningsinstitutioner. Det vore önskvärt att promemorian utvecklade vilken roll utbildnings- och forskningsinstitutioner ska ha i att tillhandahålla den nödvändiga information och utbildning för förvaltningsmyndigheterna. Det vore även lämpligt om det utvecklades vilken konsultationsplikt dessa institutioner förväntas ha i forskning och undervisning med samiska aktörer. Det vore bland annat lämpligt att konsultationsplikten föranleder en översyn av samisk deltagande i forskningsfinansieringen (exempelvis genom så-kallad relevansgranskning och representation i etiska råd).

---

<sup>4</sup> Larsen, R. K. 2017. Impact assessment and indigenous self-determination: a scalar framework of participation options. *Impact Assessment and Project Appraisal*, <http://dx.doi.org/10.1080/14615517.2017.1390874>.

*The Stockholm Environment Institute is an international research organization that has been engaged in environment and development issues for a quarter of a century. SEI supports decision-making for sustainable development at local, regional and national levels by bridging science and policy.*