

# KOMMENTAR TILL NY LAG OM KONSULTATIONSORDNING FÖR DET SAMISKA FOLKET

Den 1 mars i år träder en ny lag i kraft som syftar till att öka samiska folkets inflytande över frågor som särskilt påverkar dem. I den här texten förklarar Civil Rights Defenders några centrala delar av lagens innehåll, hur lagen kan påverka olika delar av det samiska samhället och vad vi rekommenderar makthavare utifrån vår kritik.

## VAD INNEBÄR LAGEN OM KONSULTATIONSORDNING?

### Allmänt

Det samiska folket har en särskild ställning som urfolk, och utifrån internationell urfolksrätt räcker det inte att genomföra samråd med urfolksrepresentanter för att säkerställa deras rättigheter. Enligt principen om fritt, informerat förhandssamtycke (FPIC)<sup>1</sup>, som bland annat finns i FN:s urfolksdeklaration, ska samiska representanter ges möjlighet att delta på ett meningsfullt och effektivt sätt i beslutsprocesser och påverka de beslut som fattas. Mer inflytande över beslutet ska ges när ett beslut bedöms påverka mer. I vissa allvarliga fall kan FPIC innebära en rätt för urfolk att bestämma utgången av ett ärende. Processen för denna typ av delaktighet kallas konsultation.

Som ett resultat av den internationella kritik Sverige fått de senaste åren har Sveriges riksdag beslutat att införa en ny lag om konsultation i frågor som rör det samiska folket.<sup>2</sup> Lagen om konsultation innebär att regeringen och statliga myndigheter, till exempel Bergsstaten och Skogsstyrelsen, har en skyldighet att konsultera samiska företrädare. Två år efter att lagen trätt i kraft, med start år 2024, kommer även länsstyrelser och kommuner att ha den skyldigheten. Syftet med lagen är att det samiska folket ska få större inflytande över ärenden som särskilt påverkar dem (se 1 §). En viktig del av lagen är att samiska företrädare ska konsulteras innan ett beslut tas.

### När ska konsultation genomföras?

Det finns i den nya lagen inga regler för exakt vilka ärenden som anses vara särskilt betydande och som innebär en konsultationsskyldighet gentemot det samiska folket. De exempel som ges i lagens proposition<sup>3</sup> är ärenden som kan ha direkt inverkan på samernas

---

<sup>1</sup> För mer information, se [rapport \(2018\) om fritt, informerat förhandssamtycke och rätt till inflytande för urfolk från FN:s expertorgan för urfolksrättigheter, EMRIP \(https://undocs.org/A/HRC/39/62\)](#).

<sup>2</sup> <https://www.regeringen.se/rattsliqa-dokument/proposition/2021/10/prop.-20212219/>.

<sup>3</sup> Se proposition 2021/22:19. En proposition, eller förarbeten, ger mer djupgående förklaringar till skälen bakom en lag och innehåller information om hur lagen ska tolkas. Den samlar också information om vad remissinstanser tycker om lagens olika delar, t.ex. kritik från andra myndigheter eller organisationer.

språk, kultur, näringar eller ställning som urfolk. Däremot ska konsultation inte genomföras i frågor av mindre betydelse. Detta skulle bli för komplicerat och ta för mycket tid av alla involverade.

Samiska företrädare har initiativrätt (6 §) vilket innebär att Sametinget<sup>4</sup>, en sameby<sup>5</sup> eller en samisk organisation har rätt att avgöra om ett ärende särskilt påverkar dem och begära att myndigheten genomför konsultation. Om samiska företrädare begär det ska konsultation som huvudregel genomföras, men myndigheten prövar ändå om konsultation ska undantas enligt lagen (4–5 §§). Ett av dessa undantag är om ärendet är brådskande och ett dröjsmål skulle medföra risk för betydande olägenheter. I propositionen står det att dessa ärenden främst handlar om sådant som räddningstjänstverksamhet, polisärenden, olycksärenden och liknande. Ett annat undantag är att konsultation inte ska genomföras om det är uppenbart att det inte behövs eller att det är olämpligt. Ett exempel som lyfts i propositionen är ärenden där det redan genomförts en konsultation i ungefär samma fråga.

### **Hur ska konsultation gå till?**

När konsultationsskyldighet finns ska myndigheten ge information om ärendet tidigt i processen och fråga om den samiska företrädaren vill att en konsultation ska genomföras (8 §). Samiska företrädare kan framföra önskemål om vilken form konsultationen ska ha, exempelvis på vilket språk konsultationerna ska hållas på. De konsultationsskyldiga ska försöka anpassa konsultationerna efter samernas önskemål, men har inte någon skyldighet att göra detta (9 §).

Konsultationen ska genomföras i god anda och tills man nått enighet eller samtycke. Men konsultationen kan också avslutas om antingen den konsultationsskyldige eller den samiska företrädaren anser att en överenskommelse inte kommer kunna nås (11 §).

### **Hur kan konsultation påverka beslutet?**

Lagen säger inget om hur stort inflytande de samiska företrädarna kommer ha över beslut som tas efter att konsultation genomförts. Enligt propositionen behöver inte den konsultationsskyldiga myndigheten följa samernas vilja, och även om samiska företrädare motsätter sig ett beslut så är det möjligt att fatta. Samtidigt anges att ju större negativ påverkan ett beslut kan bedömas ha på samiska rättigheter, desto tyngre ska samernas intressen väga i förhållande till andra motstående intressen i ärendet. Bestämmelser om intresseavvägningar kan enligt propositionen tolkas utifrån det skydd samiska folket har i svensk grundlag och i internationell rätt.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> <https://www.sametinget.se/startside>.

<sup>5</sup> <https://www.sametinget.se/samebyar>.

<sup>6</sup> Prop. 2020/21:19 s. 114. Detta ges stöd av Högsta domstolen uttalande i Girjasdomen, NJA 2020 s. 3 (se p. 91–95 och 130–132). Enligt Högsta domstolen ska samernas intresse av att kunna vidmakthålla sin kultur, däribland renskötseln, vid en sådan avvägning tillmätas särskild vikt (p. 92).

## **Hur kommer lagen påverka samiska företrädare?**

Huvudregeln är att Sametinget som företrädare för det samiska folket ska konsulteras. Om ett ärende kan få särskild betydelse för en sameby ska även samebyn konsulteras, men Sametinget ska informeras om konsultationen och också erbjudas att delta. Sametinget som myndighet är skyldig att delta i konsultationer, men samebyarna är inte det. Om en sameby väljer att inte delta i en konsultation ska det enligt propositionen inte tolkas som att samebyn ger sitt samtycke. Det finns förståelse för att brist på tid eller resurser innebär att samebyar inte kan delta.

Det kan också finnas ärenden som är av särskild betydelse för en samisk organisation. Ett exempel är organisationen Sáminuorra<sup>7</sup> som bevakar samiska barns och ungas rättigheter. En sådan organisation måste själva anmäla intresse till den konsultationsskyldiga myndigheten att de vill delta i konsultationer i vissa frågor.

## **CIVIL RIGHTS DEFENDERS KRITIK**

Civil Rights Defenders välkomnar att Sverige har vidtagit åtgärder för att stärka det samiska folkets rättigheter. Det är också positivt att lagens tillämpning och övriga konsekvenser ska utvärderas om några år. Samtidigt ser Civil Rights Defenders brister i bland annat lagens utformning.

Eftersom lagen om konsultation delvis tagits fram som en reaktion på den internationella kritik Sverige mottagit är det beklagligt att lagen inte uttryckligen hänvisar till internationella åtaganden. Lagen borde återspegla de krav som principen om FPIC ställer upp. Det återstår att se om lagen vid dess tillämpning kommer innebära en samtyckessökande konsultation så tidigt som möjligt i processen, där samiska företrädare har möjlighet att göra informerade avvägningar, utan påtryckningar. Men utifrån de mycket få garantier som finns i lagen för reellt och effektivt samiskt inflytande både över process och beslut är Civil Rights Defenders bedömning att lagen inte lever upp till de krav internationell rätt ställer kring urfolks möjligheter att påverka sina angelägenheter.

Även om en process för konsultationer kan bidra till att samiska intressen, rättigheter och kunskap tydliggörs för myndigheter saknar Civil Rights Defenders särskilt bestämmelser i lagen kring hur samiska ståndpunkter ska vägas in vid beslutet. Att samiska ståndpunkter vägs in, och i vissa fall bestämmer utgången för en intresseavvägning, berör kärnan för urfolks rätt till inflytande och måste anses avgörande för att beslutet ska ligga i linje med det samiska folkets mänskliga rättigheter. Det är också viktigt med tydlig beslutsmotivering, vilken bland annat bör inkludera om beslutet går emot de samiska företrädarnas vilja. Redan i dag finns ett generellt problem vid samråd där samiska ståndpunkter inte påverkar beslutsfattaren i konkret mening. Vi är oroliga för att lagen om konsultation inte förändrar

---

<sup>7</sup> <https://www.saminuorra.org/>.

den här situationen och inte fullt ut garanterar det samiska folket skydd för sin kultur, traditionella marker och markanvändning i praktiken.

Ett annat stort problem rör resurser och tillgång till rättvisa (access to justice). Det föreligger redan i dagsläget stor brist på resurser i form av finansiering och personal för samiska företrädare, särskilt samiska organisationer och samebyar, för att kunna delta i samråd och planeringsprocesser. Det är därför ett stort problem att det inte tillsätts särskilda resurser för att samiska företrädare ska kunna delta på ett meningsfullt och effektivt sätt. Resursbristen riskerar att urholka syftet med lagen. Resursbrist hos samiska företrädare får även till följd att myndigheten, samernas motpart, ges ett stort resursövertag vilket leder till orimlig maktobalans i enskilda ärenden. Detta är djupt olyckligt, särskilt sett till den historiska kontexten där den svenska staten har förtryckt det samiska folket. Bland annat av detta skäl ifrågasätter Civil Rights Defenders att det finns tillräckliga förutsättningar för att konsultation ska kunna ske i god anda (7 §). Även för att kunna ta del i utvärderingen av lagen behöver särskilt samebyar och samiska organisationer som deltar i konsultationer verktyg och resurser för att dokumentera hur de nya processerna påverkar deras arbete och övriga livssituation.

Det finns dessutom få handlingsalternativ för samiska företrädare eller konsekvenser för myndigheter när de felbedömt sin skyldighet att konsultera. Exempelvis finns ingen särskild rätt att överklaga bristande konsultation. Det finns otillräckliga sanktioner i lagen eller rättssystemet i övrigt, såsom ansvarsutkrävande och gottgörelse, när samiska rättigheter blivit kränkta.

Det finns ett grundläggande behov av informationsinsatser gentemot regeringen, förvaltningsmyndigheter, länsstyrelser och kommuner. Inte bara gällande lagen om konsultation, utan även om kunskap om samisk kultur och näringar. Utan denna kunskap hos beslutsfattare finns risken att de konsultationsskyldiga inte förstår vilka ärenden som är av särskild betydelse för det samiska folket. Det blir även betydligt svårare att bygga förtroende för att genomföra konsultationer i god anda.

## **CIVIL RIGHTS DEFENDERS REKOMMENDATIONER**

Lagen om konsultation och övrig nationell rätt kring samråd eller inflytande behöver ytterligare stärkas. För att det samiska folket ska kunna tillgodogöra sig rättigheter i praktiken och få tillgång till rättvisa (access to justice) behöver regeringen, som är ytterst ansvarig för efterlevnaden av Sveriges internationella åtaganden, bland annat säkerställa:

- Att lagregler införs om hur samiska rättigheter och kunskap ska vägas in vid beslut som påverkar samiska förhållanden.
- Att rättsverkan och sanktion införs i lagen om konsultation vid bristande information, konsultation av samiska företrädare eller beslut som på annat sätt kränker samiska rättigheter.

- Att lagstiftning ger uttryck för de krav FPIC ställer upp samt tolkas och tillämpas så nära bindande konventioner och folkrättsliga principer som möjligt (enligt principen om fördragskonform tillämpning).
- Att intresseavvägning som ligger till grund för beslut i strid med samiska företrädares vilja motiveras tydligt i beslut.
- Att resurser tillsätts för att säkerställa att samiska företrädares medverkan i konsultationer kan ske på ett meningsfullt och effektivt sätt.
- Att informationsinsatser genomförs för myndigheter för att höja kunskapen om den samiska kulturen och de samiska näringarna.

Civil Right Defenders kommer bevaka tillämpningen av lagen om konsultation och arbeta för att stärka det samiska folkets rättigheter, och möjligheten till ansvarsutkrävande när kränkningar sker. Sedan 2019 är Civil Rights Defenders även en antidiskrimineringsbyrå som ger rådgivning till alla samer i Sverige som anser sig ha blivit utsatta för diskriminering (<https://crd.org/sv/radgivning/>).