

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



**Kulturdepartementet
Diarienummer Ku2019/01308/RS**

2019-09-30

Synpunkter på utkastet till lagrådsremiss om en konsultationsordning i frågor som rör det samiska folket (diarienummer Ku2019/01308/RS)

1. Inledning

Amnesty International välkomnar förslaget om en ny lag om konsultation i ärenden av särskild betydelse för samerna, vilket är ett viktigt steg mot ett bättre uppfyllande av de folkrättsligt bindande urfolksrättigheterna i Sverige.

Amnesty tackar för möjligheten att komma med synpunkter på utredningen.

Utkastet till lagrådsremiss (nedan: *utkastet*) presenterar förslag som i vissa avseenden avviker från departementspromemorian Ds 2017:43, *Konsultation i frågor som rör det samiska folket*. Amnesty Internationals synpunkter i remissvaret som kommenterade promemorian är fortfarande aktuella. I detta yttrande fokuserar vi främst på de delar som avviker från promemorians.

Amnesty International är en internationell människorättsorganisation med över sju miljoner medlemmar och sympatisörer världen över och närvaro i fler än 70 av världens länder. Våra synpunkter här tar avstamp i det för Sverige folkrättsligt bindande regelverket om mänskliga rättigheter.

Samerna är en nationell minoritet i Sverige och också ett urfolk. Idag finns enbart en rätt till samråd för minoriteter. Rätten till samråd för minoriteter som finns idag är problematisk och kan inte anses leva upp till vad den internationella standarden föreskriver gällande samernas inflytande i frågor som berör dem.¹ Det är viktigt att särskilja rättigheter för minoriteter och rättigheter för urfolk och ta i beaktande att rättigheter för urfolk i vissa fall går längre än rättigheter för minoriteter, samt att tydligt skilja mellan en rätt till samråd för minoriteter och en rätt till konsultation för urfolk.

¹ Council of Europe, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities: *Fourth Opinion on Sweden – adopted on 22 June 2017*, publicerad 16 oktober 2017, ACFC/OP/IV(2017)004, s. 32-33, para. 101-105.

2. Sammanfattning

Amnesty International ställer sig positivt till att en rätt till konsultation för samer införs, att den är tillämplig för både norm- och förvaltningsbeslut samt att den införs i en egen och ny lag. Dock saknas fortfarande en djupare folkrättslig analys i utredningen.

Det är fortsatt problematiskt att en djupare diskussion om principen om ett fritt och informerat förhandssamtycke (FPIC) saknas i utkastet; en princip som är internationell sedvanerätt och *jus cogens*. FPIC samexisterar med rätten till konsultation och kan inte förbises.

Amnesty International ser det som mycket positivt att det nu införts en explicit rätt för den samiska parten att begära konsultation och även, indirekt, att det därmed ligger hos de samiska företrädarna att avgöra vilka ärenden som är av särskild betydelse för samerna. Amnesty International välkomnar denna förändring. Frågor kvarstår emellertid kring identifikation av när undantagen till konsultationsplikt gäller, hur konsultation ska inledas mot bakgrund av myndigheternas informationsplikt, samt vilka sanktionsmöjligheter som föreligger när konsultationen utgår eller är bristfällig.

Amnesty International beklagar att formuleringen om att konsultationen ska eftersträva samråd och enighet tagits bort ur det nu aktuella förslaget, samt menar att en den skrivningen inte står i strid med den konstitutionella skyldigheten att beakta allas likhet inför lagen.

Amnesty anser vidare även fortsatt att det är av yttersta vikt, mot bakgrund av att den föreslagna konsultationsordningen kommer att innebära en betydande ökad arbetsbelastning för Sametinget, att Sametinget tillskjuts tillräckliga resurser för detta ändamål.

Slutligen uppmanar Amnesty regeringen att utan vidare fördröjning förbereda en ratifikation av ILO:s konvention nr 169 om urfolks rättigheter, i enlighet med vad Sveriges regering åtagit sig att göra i den senaste UPR-processen.

3. Den folkrättsliga rätten till konsultation för urfolk och principen om ett fritt och informerat förhandssamtycke

Amnesty ställer sig positivt till att en rätt till konsultation för samer införs. Det är även positivt att detta införs i en ny, egen lag då detta ger konsultationsordningen större tyngd, samt att den är tillämplig både för norm- och förvaltningsbeslut.

Det är positivt att Sveriges folkrättsliga skyldigheter gentemot urfolket samerna framträder tydligare i utkastet till lagrådsremiss än i promemorian 2017:43, samt att den internationella kritik Sverige fått i fråga om bristande uppfyllelse berörs. Dock svarar inte utkastet på hur dessa skyldigheter och brister ska åtgärdas, i och med att den internationella kritiken inte genomsyrar de substantiella delar av utkastet som redogör för själva lagförslaget. I synnerhet saknas fortfarande en tydligare genomgång om vad rätten till konsultation för urfolk grundar sig på och vad den innebär i praktiken i förhållande till den nya konsultationsordningen.

Den konsultationsordning som föreslås uppfyller fortfarande inte de krav som ställs enligt principen om fritt, informerat förhandssamtycke (FPIC) och av de internationella granskningsorgan som riktat kritik mot Sverige i detta avseende.

3.1 Folkrättens definition av rätten till konsultation

Rätten till konsultation för urfolk grundar sig på rätten till självbestämmande.² Denna rätt, i fråga om konsultation för urfolk, definieras närmare i artikel 19 i FN:s urfolksdeklaration vilken uppger:

States shall consult and cooperate in good faith with the indigenous peoples concerned through their own representative institutions in order to obtain their free, prior and informed consent before adopting and implementing legislative or administrative measures that may affect them.

Utkastet till lagrådsremiss hävdar, liksom promemorian Ds 2017:43, att eftersom FN:s urfolksdeklaration inte är bindande och eftersom Sverige i samband med antagandet gjorde en röstförklaring kan inte principen om fritt och informerat förhandssamtycke på något sätt innebära en vetorätt i Sverige.³ Även om det stämmer att deklarationen i sig inte är bindande har dock flera av bestämmelserna uppnått status som bindande internationell sedvanerätt.

I resolutionen nr 5/2012, "Rights of Indigenous Peoples", klargör International Law Association att stater måste, enligt internationell sedvanerätt och konventionell internationell rätt, agera i enlighet med skyldigheten att erkänna och främja rätten till självbestämmande för urfolk. Resolutionen uppger att i rätten till självbestämmande ingår rätten till att bli konsulterad gällande projekt som kan påverka urfolken samt den relaterade rätten att projekt som särskilt kan påverka urfolkens rättigheter och sätt att leva inte får genomföras utan att ett fritt och informerat förhandssamtycke (FPIC) inhämtas från urfolket.⁴

FN:s expertorgan för urfolkens rättigheter (UN Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples, EMRIP) skriver att rätten till självbestämmande är en princip som är vitt erkänd som del av den internationella sedvanerätten och till och med ska anses vara *jus cogens*, en tvingande internationell norm från vilken undantag inte kan göras.⁵ Vidare

² Artikel 1 FN:s deklaration om ursprungsfolkens rättigheter, artikel 1 FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och artikel 1 FN:s internationella konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter; United Nations, General Assembly, Human Rights Council, Eighteenth session, Agenda item 5, Human rights bodies and mechanisms: *Final report of the study on indigenous peoples and the right to participate in decision-making - Report of the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples*, 17 augusti 2011, A/HRC/18/42, paras 20-21.

³ Ku2019/01308/RS, sid. 13-14, sid. 83.

⁴ International Law Association, *Resolution No. 5/2012 - Rights of Indigenous Peoples*, para. 5: "States must also comply – according to *customary* and applicable conventional international law – with the obligation to recognise and promote the right of indigenous peoples to autonomy or *self-government*, which translates into a number of prerogatives necessary in order to secure the preservation and transmission to future generations of their cultural identity and distinctiveness. These prerogatives include, inter alia, the right to participate in national decision-making with respect to decisions that may affect them, the right to be *consulted* with respect to any project that may affect them and the related right that projects significantly impacting their rights and ways of life are not carried out without their *prior, free and informed consent*, as well as the right to regulate autonomously their internal affairs according to their own customary laws and to establish, maintain and develop their own legal and political institutions." Vår kursivering.

⁵ EMRIP, *Progress report on the study on indigenous peoples and the right to participate in decision-making - Report of the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples*, 23 augusti 2010, A/HRC/15/35, para. 30.

konstaterar EMRIP att inhämtandet av ett fritt och informerat förhandssamtycke är en integrerad del av rätten till självbestämmande och har en grundläggande betydelse för urfolkens rätt att delta i beslutsfattande. Detta innebär att samerna *måste ha en verklig möjlighet att påverka beslut som rör dem*. Det räcker med andra ord inte att de enbart blir involverade i processen inför att ett beslut fattas.⁶

Att ett fritt och informerat förhandssamtycke inhämtas i samband med konsultation med samer är således bindande internationell sedvanerätt, *jus cogens* och en viktig del av rätten till självbestämmande för samer.

Det stämmer att FPIC inte nödvändigtvis innebär en vetorätt för urfolket. Men i ärenden som kan komma att ha särskilt allvarliga konsekvenser för urfolkskulturen och urfolkens marker kan principen innebära en rätt till veto. EMRIP publicerade 2018 en djupgående analys av innebörden av FPIC, där detta uttrycks det på följande vis:

As to impact, if a measure or project is likely to have a *significant, direct impact on indigenous peoples' lives or land, territories or resources* then consent is required. It has been referred to as a "sliding scale approach" to the question of indigenous participatory rights, which means that the level of effective participation that must be guaranteed to indigenous peoples is essentially a function of the nature and content of the rights and activities in question.⁷

Amnesty International anser att FPIC utgör en viktig princip som ryms inom rätten till konsultation. Exakt hur långt FPIC sträcker sig och i vilken mån principen utgör en vetorätt varierar från ärende till ärende och kräver en längre och mer utförlig analys. Det är dock klart att FPIC samexisterar med rätten till konsultation, att det finns ärenden där ett fritt och informerat förhandssamtycke *måste* inhämtas och att i dessa fall är samtycke nödvändigt för beslutets giltighet. Eftersom FPIC är *jus cogens* kan inte principen i sin helhet undantas genom en röstförklaring. Även om det finns situationer där ett samtycke inte krävs går det inte att bortse från principen med hänvisning till att den inte generellt skulle utgöra vetorätt.

Se även S. James Anaya, *Indigenous Peoples in International Law* (2004), sid. 97; Ian Brownlie, *Principles of Public International Law* (2003), sid. 489; Héctor Gross Espiell, "Self-Determination and Jus Cogens" in *UN Law/Fundamental, Rights: Two Topics in International Law*, Antonio Cassese, ed. (1979), sid.167; Hurst Hannum, *Autonomy, Sovereignty and Self-Determination: The Accommodation of Conflicting Rights* (1990), sid. 45; Patrick Thornberry, *International Law and the Rights of Minorities* (1991), sid. 14.

⁶ EMRIP, *Progress report on the study on indigenous peoples and the right to participate in decision-making - Report of the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples*, 23 augusti 2010, A/HRC/15/35, paras 34 och 41.

⁷ EMRIP, *Free, prior and informed consent: a human rights-based approach. Study of the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples*, 10 augusti 2018, A/HRC/39/62, para. 35. Se också paras 14-19. Referenser borttagna. Vår kursivering.

4. Mer specifikt om lagrådsremissens förslag

4.1 En ny ordning för konsultation med det samiska folket (avsnitt 4 i utkastet)

4.1.1 Konsultation ska hållas i ärenden samerna själva anser kan få särskild betydelse (avsnitt 4.6)

Enligt utkastet ska konsultation genomföras om någon av de samiska företrädarna anser att ärendet i fråga kan få särskilt betydelse för samerna, såvida inte något av undantagen är tillämpligt (6 §). Amnesty International, som i remissvaret till Ds 2017:43 särskilt lyfte vikten av att det måste vara samerna själva som avgör vilka ärenden som har särskild betydelse för dem, välkomnar denna nya skrivning. Bestämmelsen innebär en klar förbättring i jämförelse med promemorian i och med att huvudregeln nu är att konsultation ska genomföras om den samiska företrädaren anser att ärendet är av särskild betydelse för samerna. Detta betyder, om än indirekt, att det är samerna själva som avgör vilka ärenden som har särskild betydelse för dem.

Amnesty International tillstyrker förslaget om att konsultation ska genomföras om de samiska företrädarna anser att ärendet kan få särskild betydelse för dem.

4.1.2 Otydlighet vid tillämpning av undantag (avsnitt 4.6)

Det är således positivt att samerna själva ska kunna begära konsultation. Amnesty International menar emellertid att det fortfarande är problematiskt att det är den konsultationsskyldige som avgör huruvida något av undantagen från konsultationsplikten enligt 4 eller 5 §§ är tillämpligt. Det är också bekymmersamt att texten inte preciserar vad som gäller vid oenighet om undantagens tillämplighet.

Liksom flera andra remissinstanser anser Amnesty International att det finns en stor risk att beslutande myndigheter gör en annan bedömning av huruvida något undantag blir tillämpligt än de samiska företrädarna. Utkastet avvisar dessa remissinstansers synpunkt enbart med att "det dock [är] rimligt att regeringen och myndigheter självständigt kan avgöra om det finns någon grund för undantag", vilket framstår som ett såväl otydligt som otillräckligt argument. Eftersom syftet med konsultationsordningen är att öka samernas inflytande över ärenden som är av stor vikt för dem bör möjligheterna för myndigheterna att begränsa denna rätt göras så snäva och tydliga som möjligt. Amnesty International menar därför, om oenighet råder kring tillämpligheten av något av undantagen, att den konsultationsskyldige åtminstone måste motivera sin ståndpunkt skriftligen och bereda de samiska företrädarna möjlighet att besvara denna. Beslutet från den konsultationsskyldige att tillämpa något av undantagen bör gå att överklaga av de samiska företrädarna, enligt för ärendet tillämplig lag.

Amnesty International avstyrker att den konsultationsskyldige självständigt ska kunna avgöra huruvida något av undantagen till konsultationsplikt föreligger.

4.2 Konsultationsförfarandet (avsnitt 5 i utkastet)

4.2.1 Samiska företrädare ska informeras om ärenden av särskild betydelse (avsnitt 5.2)

Enligt förslaget ska den konsultationsskyldige i ett tidigt skede informera Sametinget om ärenden som kan få särskild betydelse för samerna (8 §), samt fråga om Sametinget begär

konsultation. Det framgår dock inte av utkastet vad som gäller om relevant myndighet underlåter att informera om ärendet, eller informerar för sent.

Det framstår inte som osannolikt att det finns ärenden där oenighet råder mellan den konsultationsskyldige och de samiska företrädarna om huruvida ärendet i fråga är av särskild betydelse för samerna. Om myndigheten inte anser sig konsultationsskyldig kommer den heller inte att informera om ärendet. Men för att avgöra om ett ärende är av särskild betydelse för samerna -- vilket ju enligt 6 § ger samiska företrädare möjlighet att begära konsultation -- måste de känna till ärendet. Utkastet redogör inte för vad som sker i sådana fall där parterna är av olika åsikt om ärendets natur och de samiska företrädarna därför kommer in i ärendet för sent, eller inte alls.

Amnesty International menar att det måste klargöras vilka sanktionsmöjligheter som finns då myndigheten underlåtit att informera om ärendet, samt vilken följden blir av utebliven eller försenad konsultation.

Se också nedan, om överklaganderätt.

4.2.2 Borttagning av skrivningen om att "enighet och samtycke ska eftersträvas" (avsnitt 5.5)

Amnesty International beklagar att skrivningen om att parterna i ärendet ska eftersträva enighet eller samtycke tagits bort (11 §). De grundlagsstadgade skyldigheterna för myndigheter att beakta allas likhet inför lagen samt att iakttä opartiskhet och saklighet (1 kap 9 § RF) är givetvis centrala. Amnesty International instämmer dock inte i antagandet i utkastet att det "framstår som svårförenligt med dessa grundlagsstadgade principer att föreslå en lagstadgad skyldighet att i enskilda ärenden eftersträva enighet och samtycke".⁸

Redan 1977 uttalade riksdagen att samerna har en särställning som urfolk, med folkrättsliga krav på kulturell särbehandling i Sverige.⁹ Detta är ett konstaterande som sedan bekräftats åtskilliga gånger.¹⁰ Sedan 2011 framgår även av regeringsformen att det samiska folkets möjligheter att behålla och utveckla sitt eget kultur- och samfundsliv ska främjas (RF 1 kap 2 § 6 st). Här har lagstiftaren i grundlagen understrukit samernas särställning som urfolk i Sverige, och att de därigenom har särskilda rättigheter. Denna särställning har inte ansetts hota vare sig likabehandlingsprincipen eller principen om myndigheternas oberoende (RF 1 kap 9 §, och 12 kap 2 §). Reellt och effektivt inflytande över frågor som berör samerna är en nödvändig förutsättning för att deras kultur- och samfundsliv ska kunna främjas.

FN:s expertorgan för urfolks rättigheter, EMRIP, har tydligt uttalat att syftet med konsultationer med urfolk alltid ska vara att söka samtycke. EMRIP skriver, bland annat: "States should ensure that consent is always the objective of consultations, bearing in mind that in certain cases consent will be required."¹¹

⁸ Ku2019/01308/RS, sid 76.

⁹ KrU 1976/77:43.

¹⁰ Se Prop. 2009/10:80 sid. 189.

¹¹ EMRIP, Expert Mechanism advice No. 11 on indigenous peoples and free, prior and informed consent (2018), A/HRC/39/62, rekommendation nr. 6.

Mot bakgrund av det faktum att lagstiftaren själv, i grundlagen, konstaterat att det samiska folket har särskilda rättigheter i egenskap av Sveriges urfolk, vilket inte i grundlagens inbördes logik ansetts strida mot likabehandlingsprincipen, samt det faktum att FN:s urfolksexperter tydligt konstaterat att konsultation med urfolk ska syfta till att nå samtycke, är det mycket beklagligt att skrivningen om att eftersträva enighet och samtycke nu tagits bort.

Amnesty International avstyrker att skrivningen "enighet och samtycke ska eftersträvas" inte längre finns med i nu aktuellt förslag.

4.2.3 Beslut som strider mot samernas ståndpunkt (avsnitt 5.6)

Utkastet till lagrådsremiss, liksom i promemorian Ds. 2017:43, uppger att det inte i något fall ska krävas att de samiska företrädarna samtycker till ett beslut för dess giltighet. Amnesty International menar att detta är en alltför kategorisk ståndpunkt som inte står i överensstämmelse med den för Sverige bindande urfolkrätten.

Som vi konstaterat är det en skyldighet för staten att ett fritt och informerat förhandssamtycke inhämtas innan projekt som särskilt kan påverka samer och deras sätt att leva kan genomföras.¹² Konsultationen ska inte innebära att samerna enbart involveras i processen.¹³ Samerna måste således ha en verklig möjlighet att *påverka* beslutet. I vissa för urfolket särskilt viktiga frågor kan detta innebära ett krav på samtycke för ett besluts giltighet.

Utkastet nämner att varken det norska eller det finländska Sametinget innehar en vetorätt vid konsultationer, samt hänvisar till den röstförklaring som Sverige gjorde i samband med antagandet av FN:s urfolksdeklaration. Det är olyckligt att ståndpunkten motiveras bland annat med hänsyn till den norska konsultationsordningen utan att den kritik som FN:s särskilda rapportör riktat mot Norge rörande konsultationsordningen tas upp.¹⁴ Dessutom, som ovan konstaterats har principen om FPIC uppnått status av *jus cogens* och kan därför inte i sin helhet undantas genom en röstförklaring.

Utkastet medger att frågan uppstår "om det finns skäl att låta samernas inflytande på besluten variera beroende på vad konsultationen gäller och om det finns sådana ärenden där beslutens giltighet ska vara beroende av att samerna lämnar samtycke", samt skriver även att "[j]u större negativ påverkan som ett beslut kan bedömas ha på samernas kultur och samebyars egendomsrätt, desto större betydelse bör samernas ståndpunkter kunna tillmätas i förhållande till andra motstående intressen i ärendet".¹⁵ Amnesty välkomnar dessa skrivningar, vilka närmar sig en större förståelse för de folkrättsliga åtagandena. De räcker dock inte för att den föreslagna konsultationsordningen ska vara förenlig med den folkrättsliga definitionen av konsultation och FPIC-principen, eftersom dessa konstateranden inte återfinns i lagtexten och eftersom utkastet samtidigt konstaterar att samtycke inte i något fall ska vara nödvändigt för ett besluts giltighet. Vagheten i utkastets skrivningar öppnar

¹² See text International Law Association, *Resolution No. 5/2012 - Rights of Indigenous Peoples*, para. 5.

¹³ EMRIP, *Progress report on the study on indigenous peoples and the right to participate in decision-making - Report of the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples*, 23 augusti 2010, A/HRC/15/35, paras 34 och 41.

¹⁴ Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, *Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples on the human rights situation of the Sami people in the Sápmi region of Norway, Sweden and Finland*, 9 augusti 2016, A/HRC/33/42/Add.3, para. 76.

¹⁵ Ku2019/01308/RS, sid. 82-84.

dessutom för en otydlighet och brist på förutsägbarhet i rättstillämpningen, i och med att de inte ger någon vägledning kring i vilka ärenden, och i vilken grad, samernas ståndpunkter bör tillmätas större och eventuellt avgörande betydelse.

Amnesty International avstyrker bedömningen att samtycke från de samiska företrädarna inte i något fall bör vara nödvändigt för ett besluts giltighet.

4.3 Frågan om överklagande och rättsverkan av att konsultation inte hålls (avsnitt 6 i utkastet)

Liksom i Ds 2017:43 anges i utkastet att det inte bör införas särskilda bestämmelser om överklagande på grund av brister i konsultationsförfarandet, och inte heller att någon självständig överklaganderätt för samiska företrädare bör införas. Amnesty International menar att det finns åtskilliga brister i resonemanget.

För att grundläggande rättigheter ska vara effektiva och praktiska och inte enbart teoretiska eller illusoriska krävs att rättsmedel finns för att utkräva dem.¹⁶ Det kommer att finnas fall då Sametinget, samebyar eller samiska organisationer enligt nu gällande regelverk inte har någon möjlighet att överklaga beslut som tas utan eller utifrån otillräcklig eller undermålig konsultation, och utkastet konstaterar att en ovillkorlig rätt för de samiska företrädarna att överklaga ett beslut på grund av brister i konsultationen skulle kräva särskild lagstiftning.¹⁷ Utkastet menar dock att det rent lagtekniskt skulle bli komplicerat att införa en sådan särskild överklaganderätt. Frånvaron av en sådan rätt, enligt utkastet, kompenseras dock av att samiska företrädare enligt det nya förslaget ska ha rätt att bedöma vilka ärenden som är av särskild betydelse för samerna och således begära konsultation (6 §, kommenteras ovan). Detta, enligt utkastets resonemang, "bör minska risken för att myndigheter beslutar i ärenden som kan få särskilt betydelse för samerna utan att konsultera den samiska företrädare som berörs".¹⁸

Men, återigen, detta resonemang bygger på att samerna känner till alla ärenden, och således kan avgöra vilka som är av särskild betydelse i varje fall, och begära konsultation när så är lämpligt. Utkastet svarar inte på frågan om vad som händer om en myndighet eller annan konsultationsskyldig inte informerar i ett tidigt skede om ärendet, mot bakgrund av att denna part är av uppfattningen att det inte har stor betydelse för samerna. I ett sådant fall, då bedömningen av ärendets natur skiljer sig åt mellan myndigheten och den samiska parten, kan följden bli att samernas företrädare inte blir varse ärendet förrän det är för sent. I ett sådant fall kan bristen på överklagandemöjligheter göra att, de facto, ärendet handläggs utan konsultation och utan att de samiska företrädarna på denna grund har möjlighet att överklaga beslutet. Utkastet svarar heller inte på vad som händer i fall då konsultationen är undermålig, mot bakgrund av bristande kunskap eller resurser hos den konsultationsskyldige, och överklagandemöjligheter för de samiska företrädarna saknas.

Amnesty International avstyrker förslaget om att det inte bör införas en särskild rätt för samiska företrädare att överklaga ett beslut i ett konsultationsärende.

¹⁶ Se bl. a. Europadomstolen för mänskliga rättigheter, Airey mot Irland, App. No. 6289/73, 9 oktober 1979, para. 24.

¹⁷ Ku2019/01308/RS, sid. 89.

¹⁸ Ku2019/01308/RS, sid. 90.

4.4 Behov av ökade resurser för Sametinget

Utkastet bedömer att Sametinget kommer att få en ökad arbetsbelastning till följd av konsultationsordningen, men klargör inte i vilken mån ytterligare resurser ska tillskjutas för att svara mot denna ökade arbetsbelastning. Enligt utkastet ska förslaget "hanteras inom de ramar som riksdagen beslutar", vilket är mycket otydligt.¹⁹ Resursbrist är redan i dag ett stort problem för såväl Sametinget som för samiska organisationer och samebyar. Detta påverkar i hög grad samiska företrädares möjlighet att hävda sin rätt, inte minst i processer om markanvändning, och innebär de facto en maktobalans mellan samerna och andra samhällsaktörer. För att syftet med konsultationsordningen ska bli verklighet, nämligen att samerna bättre ska kunna delta i och påverka processer i ärenden av stor betydelse för dem, måste de samiska aktörerna också ges de ekonomiska och personella förutsättningar som krävs.

Folkrättsliga organ har vid åtskilliga tillfällen lyft att Sametinget inte har tillräcklig finansiering. FN:s expertorgan för urfolkens rättigheter konstaterar att det är ett stort problem för urfolk runt om i världen att samtidigt som allt fler krav ställs på dem tillskjuts inte motsvarande ekonomiska resurser, trots att det ligger på staterna att tillse att urfolkens organ har tillräcklig finansiering.²⁰ FN:s särskilda rapportör för urfolk uppmanade både 2016 och 2011 de nordiska staterna att ge Sametingen tillräcklig finansiering så att de ska kunna utföra sina självbestämmande funktioner i tillräcklig grad.²¹ Även FN:s kommitté för mänskliga rättigheter har uttryckt oro över de begränsade resurser som tilldelas Sametinget i Sverige och har rekommenderat att finansieringen måste öka för att möjliggöra för Sametinget att utföra de uppgifter det har mandat för.²² Med denna kritik i åtanke och med hänsyn till att ännu fler uppgifter nu ska åläggas det svenska Sametinget är det beklagligt att utredningen inte också konstaterar att Sametinget bör tilldelas ytterligare resurser.

Amnesty International avstyrker förslaget i den del där det uppges att de ökade kostnaderna för Sametinget bör finansieras inom ram. Amnesty rekommenderar istället att ytterligare resurser ska tilldelas det svenska Sametinget.

5. ILO:s konvention nr 169

Internationella arbetsorganisationens (ILO) konvention nr 169 om ursprungsfolk och stamfolk är den enda internationella konvention som är öppen för ratifikation och som uteslutande

¹⁹ Ku2019/01308/RS, sid. 104.

²⁰ EMRIP, *Final report of the study on indigenous peoples and the right to participate in decision-making - Report of the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples*, 17 augusti 2011, A/HRC/18/42, Annex: Expert Mechanism advice No. 2 (2011): Indigenous peoples and the right to participate in decision-making, s. 28-29 para. 33-35; EMRIP, *Progress report on the study on indigenous peoples and the right to participate in decision-making - Report of the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples*, 23 augusti 2010, A/HRC/15/35, para. 92.

²¹ Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, *Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples on the human rights situation of the Sami people in the Sápmi region of Norway, Sweden and Finland*, 9 augusti 2016, A/HRC/33/42/Add.3, para. 43 och para. 81; Special Rapporteur: *Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya - Addendum - The situation of the Sami people in the Sápmi region of Norway, Sweden and Finland*, 6 juni 2011, A/HRC/18/35/Add.2, para. 78.

²² UN Human Rights Committee: *Concluding observations on the seventh periodic report of Sweden*, 28 April 2016, CCPR/C/SWE/CO/7, paras 38-39.

behandlar rättigheter för urfolk och stamfolk.²³ ILO:s konvention nr 169 definierar vilka rättigheter urfolk har, bland annat i förhållande till rätten till konsultation och FPIC. Sverige har ännu inte ratificerat ILO-konventionen.

Flera internationella folkrättsliga organ har kritiserat Sverige för att inte ha ratificerat ILO nr 169 och uppmanar Sverige att göra det utan vidare fördröjning.²⁴ Amnesty International instämmer i denna kritik. Även om det ytterst är en fråga för riksdagen att besluta om tillträdet till ILO-konventionen nr 169 bör regeringen så långt som möjligt förbereda en ratifikation och lägga fram förslag till riksdagen om tillträdet.

Efter granskningen av Sverige i den s.k UPR-processen accepterade Sverige fyra rekommendationer om att "överväga" ("consider") ratifikation av ILO nr 169 samt en rekommendation om att "arbeta mot" ("work towards") en sådan ratifikation.²⁵ Från regeringens halvtidsrapportering framgår dock inte vad, om något alls, regeringen gjort för att förbereda en ratifikation.²⁶

Amnesty International uppmanar den svenska regeringen att utan vidare fördröjning förbereda en ratifikation av ILO-konventionen nr 169 för att stärka samernas rättigheter.

6. Slutsatser

I detta remissvar framgår att:

1. Amnesty International *välkomnar* förslaget om att en rätt till konsultation för samer införs, att konsultationsordningen ska vara tillämplig för både norm- och förvaltningsbeslut samt att den införs i en egen och ny lag.
2. Amnesty International *tillstyrker* förslaget om att konsultation ska genomföras om de samiska företrädarna anser att ärendet kan få särskild betydelse för dem.
3. Amnesty International *avstyrker* att den konsultationsskyldige självständigt ska kunna avgöra huruvida något av undantagen till konsultationsplikt föreligger.

²³ ILO Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169).

²⁴ Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, *Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya - Addendum - The situation of the Sami people in the Sápmi region of Norway, Sweden and Finland*, 6 juni 2011, A/HRC/18/35/Add.2, para. 73. UN Human Rights Committee: *Concluding observations on the seventh periodic report of Sweden*, 28 April 2016, CCPR/C/SWE/CO/7, para. 39; UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights: *Consideration of Reports Submitted by States Parties under Articles 16 and 17 of the Covenant - Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights - Sweden*, 1 december 2008, E/C.12/SWE/CO/5, para. 15; UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination: *Concluding observations on the combined nineteenth to twenty-first periodic reports of Sweden, adopted by the Committee at its eighty-third session (12–30 August 2013)*, 23 september 2013, CERD/C/SWE/CO/19-21, para. 19.

²⁵ Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Sweden A/HRC/29/13: rekommendationer 145.2-145.3 (Uzbekistan, Guatemala, Nicaragua, Brasilien) and 146.7 (Norge).

²⁶ Sweden's national mid-term report, *Universal Periodic Review of the United Nations Human Rights Council*, 8 maj 2018, sid. 10-11.

4. Amnesty International *efterlyser ett klagörande* kring vilka sanktionsmöjligheter som finns då myndigheten underlåtit att informera de samiska företrädarna om ärendet, samt vilken följden blir av utebliven eller försenad konsultation.

5. Amnesty International *avstyrker* att skrivningen om att "enighet och samtycke ska eftersträvas" i konsultationen inte längre finns med i nu aktuellt förslag.

6. Amnesty International *avstyrker* att samtycke från de samiska företrädarna inte i något fall bör vara nödvändigt för ett besluts giltighet, samt *efterlyser* en mer noggrann analys av vad principen om fritt och informerat förhandssamtycke innebär i frågor av stor betydelse för det samiska folket.

7. Amnesty International *avstyrker* förslaget om att det inte bör införas en särskild rätt för samiska företrädare att överklaga ett beslut i ett konsultationsärende.

8. Amnesty International *avstyrker* att de ökade kostnaderna för Sametinget bör finansieras inom ram. Amnesty rekommenderar istället att ytterligare resurser ska tilldelas det svenska Sametinget.

9. Amnesty International *uppmantar* den svenska regeringen att utan vidare fördröjning förbereda en ratifikation av ILO-konventionen nr 169 för att stärka samernas rättigheter.



Anna Lindenfors
Generalsekreterare
Amnesty International, svenska sektionen