

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



Kulturdepartementet
Regeringskansliet
103 33 Stockholm

2017-11-21

Synpunkter på lagförslaget i utredningen om konsultation i frågor av särskild betydelse för samerna, ”Konsultation i frågor som rör det samiska folket” (Ds 2017:43)

Inledning

Amnesty International (nedan ”Amnesty”) välkomnar utredningen och att en ny ordning för konsultation för samer införs. Dock anser Amnesty att delar av förslaget strider mot folkrätten och därför är problematiska samt att vissa folkrättsliga aspekter inte har lyfts i tillräcklig mån. Detta vill Amnesty bemöta i detta remissvar. Amnesty tackar för möjligheten att komma med synpunkter på utredningen.

Sammantaget avstyrker Amnesty stora delar av lagförslaget.

Utredningen om konsultation i frågor av särskild betydelse för samerna presenterar i sin promemoria Ds 2017:43 ett förslag om en ny och särskild ordning för konsultation för samer. Denna ordning ska införas genom en ny lag och ska gälla utöver annan samrådsskyldighet.

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

Det är viktigt att påpeka att samerna är en minoritet men också ett urfolk.¹ 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 gäller dem.² Det är viktigt att särskilja rättigheter för minoriteter och rättigheter för urfolk och ta i beaktning att rättigheter för urfolk i vissa fall går längre än rättigheter för minoriteter.

¹ Vilket även bekräftats av den svenska regeringen genom ändringen i 1 kap. 2 § Regeringsformen i 2011 som uppger att samer är ett folk: ”Samiska folkets...”

² 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.

Sammanfattning

Amnesty är 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 en djupare folkrättslig analys i utredningen. En sådan analys gällande rätten till konsultation för urfolk ger att den konsultationsordning som föreslås i Ds 2017:43 inte kan anses stå i överensstämmelse med folkrätten. Framförallt saknas principen om ett fritt och informerat förhandssamtycke (FPIC), en princip som är internationell sedvanerätt och *jus cogens*.³ FPIC samexisterar med rätten till konsultation och kan inte förbises.

När det gäller i vilka ärenden konsultation ska genomföras anser Amnesty att flera av undantagen i lagförslaget är att se som rättfärdigade men ser det som problematiskt att det slutliga beslutet om huruvida ett ärende ska föranleda konsultation ligger hos myndigheten. Detta bör istället avgöras av den samiska parten, som är den part som har bäst insikt i vad "som kan få särskild betydelse för samerna". Det bör även införas en explicit rätt för Sametinget, berörd samisk organisation eller sameby att begära konsultation.

Det är även problematiskt att förslaget är baserat på utkastet till den nordiska samekonventionen, som inte har godkänts av något av Sametingen i Sverige, Norge eller Finland.⁴ Amnesty anser vidare att regeringen, i och med att den medger att den föreslagna konsultationsordningen kommer att innebära en ökad arbetsbelastning för Sametinget, bör ge ytterligare resurser till Sametinget för detta ändamål.

Dessutom efterfrågas en djupare analys av vad som gäller för konsultationsrätten i ärenden som berör mineralutvinning och annan form av markexploatering, samt i vilken mån den föreslagna konsultationsrätten berör samers folkrättsligt erkända rätt till mark. Mark- och vattenrättigheter bör beröras särskilt med hänvisning till den centrala roll som dessa spelar i urfolksrätten.

Slutligen uppmanar Amnesty regeringen att utan vidare fördröjning förbereda en ratifikation av ILO:s konvention nr 169 om urfolks rättigheter.

³ International Law Association, *Resolution No. 5/2012 - Rights of Indigenous Peoples*, para. 5; United Nations, General Assembly, Human Rights Council, Fifteenth session, Item 5, Human rights bodies and mechanisms: *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, s. 9, para. 30. Se även S. James Anaya, *Indigenous Peoples in International Law* (New York, Oxford University Press, 2004), p.97; Ian Brownlie, *Principles of Public International Law* (Oxford, Oxford University Press, (2003), p.489; Héctor Gross Espiell, "Self-Determination and Jus Cogens" in *UN Law/Fundamental, Rights: Two Topics in International Law*, Antonio Cassese, ed. (Alphen aan den Rijn, Sijthoff and Noordhoff International Publishers BV, 1979), p.167; Hurst Hannum, *Autonomy, Sovereignty and Self-Determination: The Accommodation of Conflicting Rights* (Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1990), p.45; Patrick Thornberry, *International Law and the Rights of Minorities* (Oxford, Oxford University Press, 1991), p.14.

⁴ Sametinget, *Nordisk samekonvention*, <<https://www.sametinget.se/1110>>, hämtad 31 oktober 2017.

1. 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. Dock saknas en tydligare genomgång om vad rätten till konsultation för urfolk grundar sig på och vad den egentligen innebär.

1.1 Folkrättens definition av rätten till konsultation

Rätten till konsultation för urfolk grundar sig på rätten till självbestämmande.⁵ 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.

Ds 2017:43 hänvisar till denna artikel⁶ men uppger att FN:s urfolksdeklaration inte är bindande och att Sverige i samband med antagandet gjorde en röstförklaring. I röstförklaringen uppger Sverige att principen om fritt och informerat förhandssamtycke inte utgör en vetorätt, men att det är en viktig princip för att säkerställa verkligt samråd och dialog.⁷ Även om det stämmer att deklarationen i sig inte är bindande har flera av bestämmelserna uppnått status som bindande internationell sedvanerätt. Den folkrättsliga expertorganisationen International Law Association konstaterar att deklarationen i sin helhet ännu inte kan anses vara bindande, men att delar av den korresponderar med bestämmelser som är bindande internationell sedvanerätt.⁸

Resolutionen nr 5/2012 från International Law Association, "Rights of Indigenous Peoples", skriver att stater måste, enligt internationell sedvanerätt och konventionell internationell rätt, agera i enlighet med skyldigheten att erkänna och främja rätten för ursprungsbefolkningar till självbestämmande. Resolutionen uppger vidare 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.⁹ FN:s

⁵ 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 August 2011, A/HRC/18/42, s. 26, para. 20-21.

⁶ Ds 2017:43, s. 17

⁷ Regeringskansliet, Kulturdepartementet, Ds 2017:43 *Konsultation i frågor som rör det samiska folket*, s. 16-17.

⁸ International Law Association, *Resolution No. 5/2012 - Rights of Indigenous Peoples*, para. 2.

⁹ 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*

expertorgan för urfolkens rättigheter (UN Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples) 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.¹⁰ Vidare konstaterar expertorganet 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.¹¹

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. Detta styrks även i andra folkrättsliga källor.

Såväl FN:s expertorgan för urfolkens rättigheter, FN:s särskilda rapportör för frågor om urfolkens rättigheter, FN:s kommitté för mänskliga rättigheter (MR-kommittén), FN:s kommitté för de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna (ESK-kommittén), FN:s kommitté för avskaffande av alla former av rasdiskriminering (CAT-kommittén) och granskningsorganet till Europarådets ramkonvention för minoriteter understryker vikten av FPIC i samband med rätten till konsultation.¹² FN:s särskilda rapportör, ESK-kommittén, CAT-kommittén och granskningsorganet till Europarådets ramkonvention för minoriteter slår också fast att beslut som direkt påverkar urfolk, i vissa av rapporterna berörs även urfolket samerna specifikt, inte får tas utan urfolkets fria och informerade förhandssamtycke.¹³ Se bilaga för en längre sammanfattning av de olika organens rapporter och de delar som rör rätten till konsultation och principen om ett fritt och informerat förhandssamtycke.

FN:s expertorgan för urfolkens rättigheter lyfter att FPIC är en integrerad del av rätten till konsultation.¹⁴ International Law Association noterar att FPIC är en relaterad rättighet till

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.” [min kursivering].

¹⁰ Expert mechanism: *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, s. 9, para. 30. Se även S. James Anaya, *Indigenous Peoples in International Law* (New York, Oxford University Press, 2004), p.97; Ian Brownlie, *Principles of Public International Law* (Oxford, Oxford University Press, (2003), p.489; Héctor Gross Espiell, "Self-Determination and Jus Cogens" in *UN Law/Fundamental, Rights: Two Topics in International Law*, Antonio Cassese, ed. (Alphen aan den Rijn, Sijthoff and Noordhoff International Publishers BV, 1979), p.167; Hurst Hannum, *Autonomy, Sovereignty and Self-Determination: The Accommodation of Conflicting Rights* (Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1990), p.45; Patrick Thornberry, *International Law and the Rights of Minorities* (Oxford, Oxford University Press, 1991), p.14.

¹¹ Expert Mechanism: *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, s. 10 och 12, para. 34 och 41.

¹² Se bilaga för källor och tydligare genomgång av de olika organens uttalanden.

¹³ United Nations, General Assembly, Human Rights Council, Eighteenth session, Agenda item 3, Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development: *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, s. 20, para. 76; United Nations, Economic and Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights: *Concluding observations on the sixth periodic report of Sweden*, 14 juli 2016, E/C.12/SWE/CO/6, s. 3-4, para. 14. Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Fifty-first session (1997): "General recommendation XXIII on the rights of indigenous peoples, 18 augusti 1997, s. 1, para. 4d; 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, para. 102.

¹⁴ Expert Mechanism: *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, s. 10 och 12, para. 34 och 41.

rätten till konsultation som i sin tur ingår i rätten till självbestämmande.¹⁵ Ds 2017:43 behandlar FPIC enbart i den mån att utredningen hävdar att principen på intet sätt utgör en vetorätt.¹⁶

FPIC är extra viktig i ärenden rörande markexploatering. FN:s tidigare särskilda rapportör för urfolks rättigheter, James Anaya, konstaterar att det är en allmän regel att markexploatering inte får genomföras på urfolkets territorium utan urfolkets fria och informerade förhandssamtycke. Undantag från denna regel måste vara nödvändiga och proportionella ur ett samhällsintresse och får inte utgöra kommersiella intressen och absolut inte privata vinster.¹⁷ Att FPIC ska inhämtas i ärenden rörande markexploatering bekräftade den nu sittande särskilda rapportören Victoria Tauli Corpuz, bland annat då hon 2016 rekommenderade att den svenska minerallagen bör ändras så att en adekvat konsultationsprocess införs och så att samernas fria och informerade förhandssamtycke inhämtas i alla delar av processen.¹⁸

Amnesty anser att FPIC utgör en viktig princip som ryms inom rätten till konsultation. Exakt hur långt FPIC sträcker sig och om principen utgör en vetorätt varierar från ärende till ärende och kräver en längre och mer utförlig analys som inte kan anses falla inom tillämpningsområdet för denna remiss. 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 ärenden är samtycket således nödvändigt för beslutets giltighet. Eftersom FPIC är *jus cogens*¹⁹ kan inte principen i sin helhet undantas genom en röstförklaring.²⁰ Även om det finns situationer där ett samtycke inte krävs går det inte att helt bortse från principen med hänvisning till att den inte utgör en vetorätt.

Amnesty finner det beklagligt att flera av de ovan nämna folkrättsliga källorna inte lyfts i Ds 2017:43 och att ingen längre och mer ingående folkrättslig analys presenteras gällande rätten till konsultation för samer som urfolk.

¹⁵ 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." [min kursivering].

¹⁶ Ds 2017:43, s. 17.

¹⁷ United Nations, General Assembly, Human Rights Council, Twenty-fourth session Agenda item 3, Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development: *Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya - Extractive industries and indigenous peoples*, 1 juli 2013, A/HRC/24/41, s. 9-11, para. 27-35.

¹⁸ United Nations, General Assembly, Human Rights Council, Thirty-third session, Agenda item 3, Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development: *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, s. 12-13, para. 40-47 och s. 21, para. 83.

¹⁹ Expert Mechanism: *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, s. 9, para. 30. Se även S. James Anaya, *Indigenous Peoples in International Law* (New York, Oxford University Press, 2004), p.97; Ian Brownlie, *Principles of Public International Law* (Oxford, Oxford University Press, (2003), p.489; Héctor Gross Espiell, "Self-Determination and Jus Cogens" in *UN Law/Fundamental, Rights: Two Topics in International Law*, Antonio Cassese, ed. (Alphen aan den Rijn, Sijthoff and Noordhoff International Publishers BV, 1979), p.167; Hurst Hannum, *Autonomy, Sovereignty and Self-Determination: The Accommodation of Conflicting Rights* (Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1990), p.45; Patrick Thornberry, *International Law and the Rights of Minorities* (Oxford, Oxford University Press, 1991), p.14.

²⁰ Ds 2017:43, s. 17.

1.2 Definition av rätten till konsultation i Ds 2017:43

Ds 2017:43 uppger att det krävs att ett verkligt samråd förekommer och att konsultationen inte ska utgöras av enbart information från myndighetens sida. Vidare uppger Ds 2017:43 att konsultationen ska ske i god anda och att enighet eller samtycke ska eftersträvas innan beslut fattas. Båda sidor ska ange sin motiverade ståndpunkt samt yttra sig över den andra partens ståndpunkt.²¹ Sedan vid den slutliga bedömningen ska den samiska ståndpunkten vägas in och "bör tillmätas stor betydelse när beslutet rör samernas näring, kultur eller förhållanden i övrigt."²² Även om dessa specifika delar är förenliga med folkrätten kan de inte anses tillräckliga för att hela den föreslagna konsultationsordningen ska anses tillgodose folkrättens krav på självbestämmande, konsultation och samtycke.

När det gäller vilken verklig påverkan samernas ståndpunkt har på beslutets antagande uppges det i Ds 2017:43, "[m]ed hänsyn till syftet med konsultationen bör det dock inte i något fall vara nödvändigt med Sametingets, en samisk organisations eller en samebys samtycke till ett beslut för dess giltighet."²³ Detta motiveras med att en sådan ordning inte finns i den norska eller finska konsultationsordningen samt att den svenska regeringen inte anser det rimligt att ett beslut i strid med samernas inställning kan utgöra en grund för att upphäva ett beslut.²⁴ Istället uppges att konsultationen ska ge möjlighet till ett reellt inflytande på processen och att syftet med konsultationen är att få en uppfattning om samernas inställning och synpunkter i det aktuella ärendet.²⁵ Detta är inte förenligt med den folkrättsliga definitionen av rätten till konsultation.

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.²⁶ Konsultationen ska inte innebära att samerna enbart involveras i processen.²⁷ Samerna måste således ha en verklig möjlighet att *påverka* beslutet. Amnesty ser det också som olyckligt att denna ordning motiveras med hänsyn till den norska konsultationsordningen utan att den kritik som FN:s särskilda rapportör riktat mot Norge rörande konsultationsordningen tas upp.²⁸

Den största problematiken i Ds 2017:43 är att den i princip ignorerar den centrala urfolksprincipen FPIC. Även om det stämmer att FPIC inte kan anses utgöra en vetorätt i alla ärenden som på något sätt berör samer är principen av stor betydelse för rätten till

²¹ Ds 2017:43, s. 68-70.

²² Ds 2017:43, s. 74-75.

²³ Ds 2017:43, s. 74.

²⁴ Ds 2017:43, s. 74-75.

²⁵ Ds 2017:43, s. 68 och 74.

²⁶ 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." [min kursivering].

²⁷ Expert Mechanism: *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, s. 10 och 12, para. 34 och 41.

²⁸ Special Rapporteur: *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, s. 20, para. 76.

konsultation. Det finns situationer där ett fritt och informerat förhandssamtycke måste inhämtas och en längre diskussion måste därför föras kring denna princip.²⁹

Att samtycke inte krävs för beslutets giltighet motiveras i Ds 2017:43 med att en sådan ordning skulle kunna medföra ”ingripande samhällsekonomiska konsekvenser”³⁰. Som FN:s särskilda rapportör för urfolks rättigheter konstaterar, måste undantag från den allmänna regeln om att FPIC krävs vid markexploatering på urfolks territorier vara nödvändiga och proportionella ur ett samhällsintresse och får inte utgöra kommersiella intressen och absolut inte privata vinster.³¹ ”Ingripande samhällsekonomiska konsekvenser” kan inte anses vara tillräckligt avgränsat och definierat för att uppfylla dessa kriterier och således inte tillräcklig grund för att bortse från FPIC i dess helhet.

Att den konsultationsordning som utredningen föreslår inte inkluderar FPIC-principen, att det inte i något fall anses nödvändigt med samtycke för beslutets giltighet, samt att Sverige hänvisar till en röstförklaring som grund till varför principen inte anses tillämplig kan därför konstateras strida mot folkrätten. **Amnesty avstyrker därför lagförslaget i den del där det uppges att samernas fria och informerade förhandssamtycke inte ska inhämtas och att det inte i något fall är nödvändigt med samernas samtycke till ett beslut för dess giltighet.**

2. När ska en konsultation ske? Definition av ”särskild betydelse för det samiska folket”

Enligt Ds 2017:43 ska konsultationsskyldigheten gälla för regeringen, statliga förvaltningsmyndigheter, kommuner och landsting. Konsultation kan även ske både när det gäller föreskrifter (normbeslut) och förvaltningsbeslut.³² Amnesty tillstyrker att konsultationsskyldigheten ska gälla alla dessa parter och såväl norm- som förvaltningsbeslut. En sådan ordning är förenlig med folkrätten.³³

Ds 2017:43 uppges att undantag från konsultationsskyldigheten kan göras när konsultationen skulle medföra mycket stora olägenheter från allmän synpunkt, när konsultation i samma fråga redan har skett i lägre instans, när Sametinget, berörd samisk organisation eller sameby förklarar att konsultation är onödig eller när ärenden rör totalförsvaret och Sveriges säkerhet.³⁴ Dessa är rättfärdigade undantag till konsultationsskyldigheten.

Amnesty finner det emellertid problematiskt att utredningen menar att det ”bör finnas en generell möjlighet för den handläggande myndigheten att bedöma om konsultation är lämplig i det enskilda fallet”³⁵ och att, när initiativet kommer från samerna själva, ska myndigheten

²⁹ Special Rapporteur: *Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya - Extractive industries and indigenous peoples*, 1 juli 2013, A/HRC/24/41, s. 9-11, para. 27-35.

³⁰ Ds 2017:43, s. 74.

³¹ Special Rapporteur: *Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya - Extractive industries and indigenous peoples*, 1 juli 2013, A/HRC/24/41, s. 9-11, para. 27-35.

³² Ds 2017:43, s. 55-56.

³³ I artikel 19 i FN:s deklaration om ursprungsfolkens rättigheter om FPIC föreskrivs ”*legislative or administrative measures*” [min kursivering].

³⁴ Ds 2017:43, s. 58-59.

³⁵ Ds 2017:43, s. 61.

avgöra om konsultation ska ske eller inte.³⁶ Det är även problematiskt att det ligger på myndigheten att fråga om Sametinget begär konsultation och att det inte föreskrivs en särskild regel för samernas rätt att begära konsultation.³⁷ Detta tyder på att det är myndigheten som tar det slutliga beslutet om när konsultationsskyldighet föreligger. Det är knappast förenligt med folkrätten i allmänhet och samers rätt till självbestämmande i synnerhet, att det är myndigheterna som har sista ordet om huruvida en fråga är av särskild betydelse för det samiska folket eller inte.

Det bör således ligga på samerna, vilka måste antas vara den mest lämpade parten att avgöra när ett ärende kan få särskild betydelse för samerna, att slutgiltigt bestämma när konsultationsskyldighet föreligger. Det bör även införas en explicit rätt för samerna att begära konsultation. **Amnesty avstyrker lagförslaget i den del där myndigheterna får ta det slutgiltiga beslutet om när konsultationsskyldighet föreligger samt att det inte föreskrivs en explicit rätt för Sametinget, en samisk organisation eller en sameby att begära konsultation.**

3. Skillnaden mellan samråd för minoriteter och konsultation för urfolk

Det samiska folket är i Sverige både en nationell minoritet och ett urfolk. Det är positivt att Ds 2017:43 lyfter de brister som i dag finns i rätten till samråd för minoriteter i lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Utredningen konstaterar att samrådsrätten enligt minoritetslagen är otillräcklig för att säkerställa samiskt inflytande.

Samtidigt uppger utredningen att rätten till konsultation ska ske som en integrerad men utökad del av det samråd som ska hållas enligt andra bestämmelser utan att en närmare förklaring ges till vad rätten till samråd för minoriteter i praktiken innefattar och vilka som är de viktigaste skillnaderna mellan dessa procedurer.³⁸ Även om utredningen på en teoretisk nivå konstaterar att det är en skillnad mellan rätt till samråd för samer som en nationell minoritet och rätt till konsultation för samer som urfolk saknas en tydligare förklaring till vilken skillnad detta kommer innebära i praktiken.

Amnesty anser att det finns en stor risk för att dessa två parallella system kommer att blandas ihop. Detta särskilt med tanke på att konsultation med samer som urfolk enligt utredningen inte ska kräva samtycke i någon typ av ärenden, vilket Amnesty anser strider mot folkrätten som stadgat ovan.³⁹ Det finns därför en stor risk att den utökade rätten till konsultation för samer som urfolk, såsom den definieras i utredningen, inte skulle göra någon verklig skillnad vad gäller samernas möjlighet till inflytande över beslut som berör dem. **Amnesty ser det som problematiskt att utredningen inte tydliggör i vilken mån den utökade rätten till konsultation för samer som urfolk rent praktiskt skiljer sig mot dagens system med rätten till samråd för samer som nationell minoritet.**

4. Den nordiska samekonventionen

Stora delar av Ds 2017:43 hänvisar till 2017 års förslag till nordisk samekonvention och

³⁶ Ds 2017:43, s. 101.

³⁷ Ds 2017:43, s. 6, 62 och 66.

³⁸ Ds 2017:43, s. 42.

³⁹ Lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk §5.

lagförslaget är i stort sett helt överensstämmande med artikel 17-18 i förslaget till konventionen.⁴⁰ Detta förslag har ännu inte godkänts eller varit uppe för omröstning i något av Sametingen i Sverige, Norge eller Finland.⁴¹ Den nordiska samekonventionen är således långt från ratifikation och bindande status.

Sverige tillsammans med Norge och Finland fick redan 2011 såväl som 2016 kritik från FN:s särskilda rapportör för urfolk för att konventionen inte blivit antagen och ratificerad.⁴²

Amnesty ser det som problematiskt att lagförslaget baseras på den nordiska samekonventionen trots att denna inte har godkänts av Sametingen i Sverige, Norge eller Finland och är långt ifrån juridiskt bindande.

5. Behov av ökade resurser för Sametinget

Ds 2017:43 konstaterar att det är Sametinget som kommer att påverkas mest av den nya konsultationsordningen. Sametinget kommer att få stort ansvar för genomförandet av konsultationen och kommer att ha konsultation med flera olika myndigheter inom flera olika områden.⁴³ Vidare uppger Ds 2017:43 att Sametinget kommer att behöva personalresurser samt utöka sin kompetens inom flera nya områden där konsultation kan komma att genomföras. Även andra samiska organisationer som t.ex. Svenska Samernas Riksförbund (SSR) kan komma att behöva mer resurser.⁴⁴ Trots att utredningen konstaterar att den nya konsultationsordningen kommer att kräva mer resurser för Sametinget och andra samiska organisationer föreslår den inte att ytterligare resurser ska tilldelas dem. Istället stadgar utredningen enbart att "[d]e ökade kostnaderna för Sametinget bör finansieras inom ram"⁴⁵.

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.⁴⁶ 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.⁴⁷ Även MR-kommittén har uttryckt oro över de begränsade resurser som tilldelas Sametinget i Sverige och har rekommenderat att

⁴⁰ Ds 2017:43, s. 1, 18-19, m. fl.

⁴¹ Sametinget, *Nordisk samekonvention*, <<https://www.sametinget.se/1110>>, hämtad 31 oktober 2017.

⁴² Special Rapporteur: *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, s. 5-6, para. 11-16; 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, s. 10, para. 35.

⁴³ Ds 2017:43, s. 88.

⁴⁴ Ds 2017:43, s. 93 och 95.

⁴⁵ Ds 2017:43, s. 94.

⁴⁶ Expert Mechanism: *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; Expert Mechanism: *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, s. 21, para. 92.

⁴⁷ Special Rapporteur: *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, s. 12, para. 43 och s. 20, 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, s. 20, para. 78.

finansieringen ska öka för att möjliggöra för Sametinget att utföra de uppgifter det har mandat för.⁴⁸ Med denna kritik i åtanke och med hänsyn till att ännu fler uppgifter nu ska tilldelas det svenska Sametinget är det beklagligt att utredningen inte också konstaterar att Sametinget bör tilldelas ytterligare resurser. **Amnesty avstyrker lagförslaget 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.**

6. Mineralutvinning och annan form av markexploatering

Amnesty ser det som beklagligt att Ds 2017:43 inte specifikt berör mineralutvinning och annan form av markexploatering, mot bakgrund av samernas folkrättsligt erkända rätt till mark. Mark- och vattenrättigheter bör behandlas särskilt med hänvisning till den centrala roll som dessa spelar i urfolksrätten. Problematiken kring den svenska minerallagen och samernas rätt till mark har lyfts av FN:s särskilda rapportör för urfolk i såväl rapporten från 2016 som 2011.⁴⁹ I 2016 års rapport skriver Victoria Tauli Corpuz att minerallagen inte kan anses uppfylla skyldigheten att konsultera med och inhämta samtycke från de samer som påverkas i ärenden som rör mineralhantering. Victoria Tauli Corpuz rekommenderar att minerallagen ändras så att en adekvat konsultationsprocess införs och så att samernas fria och informerade förhandssamtycke garanteras i alla delar av processen.⁵⁰

International Law Association konstaterar i resolution nr 5/2012 att skyldigheten för stater att erkänna, respektera, skydda, främja och uppfylla urfolkens rätt till sina traditionella marker, territorier och resurser är bindande internationell sedvanerätt.⁵¹ FN:s expertorgan för urfolkens rättigheter uppger att principen om fritt och informerat förhandssamtycke är särskilt viktig i samband med mineralutvinning eller andra större projekt som påverkar urfolkens marker.⁵² I rapporten från FN:s särskilda rapportör för urfolk från 2011 anger rapportören att säkerställandet av rätt till mark och naturresurser är grundläggande för urfolkens rätt till självbestämmande och en förutsättning för att det samiska folket ska fortsätta kunna leva som ett urfolk.⁵³ I en rapport till FN:s generalförsamling om utvinningsindustrin och urfolk från 2013 konstaterade FN:s särskilda rapportör för urfolk att den generella regeln är att markexploatering inte får ske på urfolkets territorium utan urfolkets fria och informerade förhandssamtycke.⁵⁴

⁴⁸ United Nations, International Covenant on Civil and Political Rights, Human Rights Committee: *Concluding observations on the seventh periodic report of Sweden*, 28 April 2016, CCPR/C/SWE/CO/7, s. 8-9, para. 38-39.

⁴⁹ Special Rapporteur: *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, s. 4, para. 6-10; s. 11-13, para. 38-48 och s. 21, para. 82-83; 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, s. 13-17, para. 46-62 och s. 21, para. 79-87.

⁵⁰ Special Rapporteur: *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, s. 12-13, para. 40-47 och s. 21, para. 83.

⁵¹ International Law Association, *Resolution No. 5/2012 - Rights of Indigenous Peoples*, para. 7.

⁵² Expert Mechanism: *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, s. 10, para. 34.

⁵³ 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, s. 21, para. 79.

⁵⁴ Special Rapporteur: *Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya - Extractive industries and indigenous peoples*, 1 juli 2013, A/HRC/24/41, s. 9-11, para. 27-35.

Även MR-kommittén har vid flera tillfällen belyst vilken vikt ärenden som berör vattenkraft, gruvsdrift, skogsbruk och privatisering av mark har för samernas sätt att leva och att det därför är viktigt att samer har en viktig roll i beslutsfattande processer i dessa ärenden.⁵⁵ ESK-kommittén rekommenderar specifikt att Sverige ska revidera mineralagen, Sveriges Mineralstrategi⁵⁶ och miljöbalken för att tillgodose att samers rättigheter och intressen tillvaratas i ärenden som berör dessa lagar.⁵⁷ **Amnesty efterfrågar en längre folkrättslig analys och slutsatser som behandlar mineralutvinning och annan form av markexploatering, samt redogör för i vilken mån den föreslagna konsultationsrätten överensstämmer med samers folkrättsligt erkända rätt till mark.**

7. 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 behandlar rättigheter för urfolk och stamfolk.⁵⁸ 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.⁵⁹

Flera internationella folkrättsliga organ har kritiserat Sverige för att landet inte har ratificerat ILO nr 169 och uppmanar Sverige att göra det utan vidare fördröjning.⁶⁰ Amnesty 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.⁶¹ **Amnesty uppmanar därför den svenska regeringen att utan vidare fördröjning förbereda en ratifikation av ILO-konventionen nr 169 för att stärka samernas rättigheter.**

⁵⁵ United Nations, International Covenant on Civil and Political Rights, Human Rights Committee, Seventy-fourth session: *Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 40 of the Covenant - Concluding observations of the Human Rights Committee - Sweden*, 24 april 2002, CCPR/CO/74/SWE, s. 4, para. 15; United Nations, International Covenant on Civil and Political Rights, Human Rights Committee, Ninety-fifth session, New York, 16 March-3 April 2009: *Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 40 of the Covenant - Concluding observations of the Human Rights Committee - Sweden*, 7 maj 2009, CCPR/C/SWE/CO/6, s. 6, para. 20; Human Rights Committee: *Concluding observations on the seventh periodic report of Sweden*, 28 April 2016, CCPR/C/SWE/CO/7, s. 8-9, para. 38-39.

⁵⁶ Regeringskansliet, Näringsdepartementet, *Sveriges mineralstrategi - För ett hållbart nyttjande av Sveriges mineraltillgångar som skapar tillväxt i hela landet*, februari 2003, N2013.02.

⁵⁷ Committee on Economic, Social and Cultural Rights: *Concluding observations on the sixth periodic report of Sweden*, 14 juli 2016, E/C.12/SWE/CO/6, s. 3-4, para. 13-16.

⁵⁸ International Labour Organization, *Indigenous and tribal peoples*, <<http://www.ilo.org/global/topics/indigenous-tribal/lang-en/index.htm>>, hämtad 7 november 2017.

⁵⁹ Ds 2017:43, s. 15.

⁶⁰ 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, s. 20, para. 73. Human Rights Committee: *Concluding observations on the seventh periodic report of Sweden*, 28 April 2016, CCPR/C/SWE/CO/7, s. 8-9, para. 39; 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, s.3, para. 15; 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, p. 6, para. 19.

⁶¹ Ds 2017:43, s. 15.

Slutsatser

I detta remissvar framgår att:

1. Amnesty *avstyrker* lagförslaget i den del där det anges att samernas fria och informerade förhandssamtycke inte ska inhämtas och att det inte i något fall är nödvändigt med samernas samtycke till ett beslut för dess giltighet.
2. Amnesty *avstyrker* lagförslaget i den del där myndigheterna får ta det slutgiltiga beslutet om när konsultationsskyldighet föreligger samt att det inte föreskrivs en explicit rätt för Sametinget, en samisk organisation eller en sameby att begära konsultation.
3. Amnesty ser det som *problematiskt* att utredningen inte tydliggör i vilken mån den utökade rätten till konsultation för samer som urfolk rent praktiskt skiljer sig mot dagens system med rätten till samråd för samer som nationell minoritet.
4. Amnesty ser det som *problematiskt* att lagförslaget baseras på den nordiska samekonventionen trots att denna inte har godkänts av Sametinget i Sverige, Norge eller Finland och inte är på något sätt juridiskt bindande.
5. Amnesty *avstyrker* lagförslaget 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.
6. Amnesty *efterfrågar* en längre folkrättslig analys och slutsatser som behandlar mineralutvinning och annan form av markexploatering, samt redogör för i vilken mån den föreslagna konsultationsrätten överensstämmer med samers folkrättsligt erkända rätt till mark.
7. Slutligen *uppmärksammar* Amnesty den svenska regeringen att utan vidare fördröjning förbereda en ratifikation ILO-konventionen nr 169 för att stärka samernas rättigheter.



Anna Lindenfors
Generalsekreterare
Amnesty International, svenska sektionen

Bilaga

Sammanfattning rapporter från olika folkrättsliga organ om rätten till konsultation och principen om ett fritt och informerat förhandssamtycke

1. FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter

1.1 FN:s expertorgan för urfolkens rättigheter

Förutom att expertorganet uppger att rätten till självbestämmande inkluderar rätten till konsultation och principen om ett fritt och informerat förhandssamtycke samt utgör bindande internationell sedvanerätt och *jus cogens* konstaterar det vidare att principen om ett fritt och informerat förhandssamtycke är en av de viktigaste principerna gällande urfolks rättigheter. Det noterar även att denna princip är införd i lagstiftningen i såväl Demokratiska Republiken Kongo, Malaysia, Australien som Kanada.⁶²

1.2 FN:s särskilda rapportör för frågor om urfolkens rättigheter

Redan 2011 rekommenderade FN:s särskilda rapportör för frågor om urfolkens rättigheter, då James Anaya, att de nordiska staterna, inklusive Sverige, skulle fortsätta och förbättra sitt arbete med att implementera rätten till självbestämmande för samer. Anaya angav att detta kunde uppnås genom att en mer effektiv konsultationsprocess skulle införas och att det skulle säkerställas att beslut som direkt påverkar samer inte får tas utan samernas fria och informerade förhandssamtycke.⁶³

Denna kritik lyftes vidare i den senaste rapporten från FN:s särskilda rapportör, som sedan 2014 är Victoria Tauli Corpuz⁶⁴. I rapporten från 2016 underströk hon att stater har en skyldighet att konsultera med och inhämta samtycke från de samer som berörs innan tillstånd kan ges.⁶⁵ Detta lyftes särskilt i förhållande till mineralutvinning enligt den svenska minerallagen. Se vidare ovan i avsnittet "6. Mineralutvinning och annan form av markexploatering".

I 2016 års rapport riktade den särskilda rapportören även kritik mot den norska konsultationsprocessen. Hon konstaterade att den inte i tillräcklig mån implementerar rätten till självbestämmande och att en mer effektiv konsultationsprocess bör införas i Norge.⁶⁶ I flera delar av det svenska lagförslaget hänvisas till den norska konsultationsprocessen utan att denna kritik lyfts samt utan att de konstaterade bristerna i den norska konsultationsprocessen belyses.⁶⁷ Detta ser Amnesty som problematiskt.

⁶² Expert Mechanism: *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, s. 17-18, para. 63-69.

⁶³ 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, s. 20, para. 76.

⁶⁴ United Nations Human Rights Office of the High Commissioner: *Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples* <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/IPeoples/SRIIndigenousPeoples/Pages/SRIIndigenousPeoplesIndex.aspx>>, hämtad 6 november 2017.

⁶⁵ Special Rapporteur: *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, s. 12, para. 43.

⁶⁶ Special Rapporteur: *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, s. 20, para. 76.

⁶⁷ Ds 2017:43, s. 19-23, 33, 72, m. fl.

Ovanstående kritik och rapporter från välrenommerade folkrättsexperter inom området urfolksrätt omnämns inte ens i Ds 2017:43. Rapporterna från FN:s särskilda rapportör för frågor om urfolkens rättigheter bör ses som en av de mest vägledande och viktigaste folkrättsliga källorna i samband med rättigheter för urfolk.

2. FN:s kommitté för mänskliga rättigheter

FN:s kommitté för mänskliga rättigheter (MR-kommittén) övervakar efterlevnaden av FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR). Ds 2017:43 konstaterar att Sverige är part till denna konvention och hänvisar framförallt till artikel 27 i ICCPR som behandlar kulturella rättigheter. I samband med artikel 27 citerar utredningen MR-kommitténs kommentar nr 23 om artikel 27 från 1994 som behandlar rättigheter för minoriteter.⁶⁸

Det som Ds 2017:43 inte lyfter är att MR-kommitténs kommentar nr 23 också stadgar att en tydlig gräns ska dras mellan artikel 1 om rätten till självbestämmande och artikel 27 om kulturella rättigheter. Artikel 1 om rätten till självbestämmande är en rättighet som tillhör folk och artikel 27 en rättighet som tillhör individer.⁶⁹ Amnesty International ser det som problematiskt att Ds 2017:43 inte hänvisar till artikel 1 ICCPR eftersom rätten till konsultation härstammar från rätten till självbestämmande.⁷⁰ Sverige har erkänt samer som ett folk i regeringsformen 1:2 och då rätten till självbestämmande är bindande internationell sedvanerätt har Sverige en skyldighet att tillse att denna rättighet för samer uppfylls.

Den senaste rapporten från MR-kommittén, från 28 april 2016, rekommenderar att Sverige ska garantera en meningsfull konsultation med de berörda samiska grupperna. Konsultationen ska syfta till att inhämta de berörda samernas fria och informerade förhandssamtycke.⁷¹ Ds 2017:43 nämner inte denna rapport.

3. FN:s kommitté för de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna

FN:s kommitté för de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna (ESK-kommittén) övervakar efterlevnaden av FN:s internationella konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ICESCR). Frågan om hur samer behandlas och hur deras rättigheter tillvaratas i Sverige har vid flera tillfällen lyfts av denna kommitté men detta omnämns inte i Ds 2017:43.⁷² I sin senaste rapport, från juli 2016, rekommenderar kommittén att Sverige tillförsäkrar att samernas fria och informerade förhandssamtycke inhämtas i beslut som

⁶⁸ Ds 2017:43 s. 14-15; United Nations, Office of the High Commissioner for Human Rights, Fiftieth Session of the Human Rights Committee: *CCPR General Comment No. 23: Article 27 (Rights of Minorities)*, 8 April 1994, CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, available at: <http://www.refworld.org/docid/453883fc0.html> [hämtad 6 november 2017], para. 7.

⁶⁹ Human Rights Committee: *CCPR General Comment No. 23: Article 27 (Rights of Minorities)*, 8 April 1994, CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, para. 3.1.

⁷⁰ Expert Mechanism: *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, s. 26, para. 20-21.

⁷¹ Human Rights Committee: *Concluding observations on the seventh periodic report of Sweden*, 28 April 2016, CCPR/C/SWE/CO/7, s. 8-9, para. 39.

⁷² United Nations, Economic and Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Forty-first session, Geneva, 3-21 November 2008: *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; United Nations, Economic and Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Twenty-seventh session, 12-30 November 2001: *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*, 30 november 2001, E/C.12/1/Add.70, para. 16 and 28.

berör samerna.⁷³

4. FN:s kommitté för avskaffande av alla former av rasdiskriminering

Ds 2017:43 hänvisar till 1965 års FN-konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering. Utredningen noterar att redan den allmänna kommentaren nr 23 från 1997 om urfolk anger att inga beslut som är direkt relaterade till urfolkens rättigheter och intressen får tas utan ett informerat samtycke från samerna.⁷⁴ Kommittén för avskaffande av alla former av rasdiskriminering (CAT-kommittén) har sedan utvecklat detta vidare och i den senaste rapporten där kommittén granskar Sverige, från 2013, slår den fast att samernas fria och informerade förhandssamtycke måste inhämtas när samernas rättigheter kan påverkas av projekt som ska genomföras på deras traditionella territorium.⁷⁵ Även rapporten från 2013 nämns i Ds 2017:43 men delen om att samernas fria och informerade förhandssamtycke måste inhämtas berörs inte.

5. Europarådets ramkonvention för minoriteter

Även Europarådets granskningsorgan för Europarådets ramkonvention för minoriteter har lyft samernas rätt till konsultation och informerat och fritt förhandssamtycke. I den senaste rapporten, från 2017, uppger granskningsorganet att samer, då de är ett urfolk, har vidare rättigheter gällande konsultation än andra minoriteter. Internationell rätt ålägger staten en skyldighet att inhämta samernas informerade och fria förhandssamtycke innan lagstiftande eller administrativa åtgärder som kan påverka samerna antas eller implementeras.⁷⁶ Ds 2017:43 lyfter ramkonventionen men omnämner enbart granskningarna från 2003 och 2013.⁷⁷ I dessa granskningar behandlas inte samernas rätt till konsultation som urfolk, utan enbart deras rätt i form av minoritet.⁷⁸ Det är beklagligt att dessa granskningar används som källor trots att det på andra ställen i utredningen trycks på hur viktigt det är att skilja på rättigheterna för minoriteter och urfolk.

⁷³ Committee on Economic, Social and Cultural Rights: *Concluding observations on the sixth periodic report of Sweden*, 14 juli 2016, E/C.12/SWE/CO/6, s. 3-4, para. 14.

⁷⁴ Ds 2017:43, s. 13-14. Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Fifty-first session (1997): *General recommendation XXIII on the rights of indigenous peoples*, 18 augusti 1997, s. 1, para. 4d.

⁷⁵ United Nations, International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 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, s. 6, para. 17.

⁷⁶ 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, para. 102.

⁷⁷ Ds 2017:43, s. 15-16.

⁷⁸ Council of Europe, *Committee of Ministers Resolution ResCMN(2003)12 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Sweden*, 10 december 2003; Council of Europe, Committee of Ministers, *Resolution CM/ResCMN(2013)2 om Sveriges genomförande av ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter* (Antagen av ministerkommittén den 11 juni 2013 vid det 1173:e mötet med ministrarnas företrädare).