

# Samernas rätt till deltagande i miljöfrågor

Petra Granholm





Petra Granholm studerar folkrätt vid Åbo Akademi sedan 2003 och har under perioden juni-oktober 2007 gjort sin högskolepraktik vid Ålands fredsinstitut. Denna rapport har varit den huvudsakliga uppgiften under praktiken. Författaren vill rikta sitt tack till medarbetarna på Ålands fredsinstitut, i synnerhet direktör Sia Spiliopoulou Åkermark, som har fungerat som handledare för rapporten, samt professor Kristian Myntti vid Åbo Akademi. För eventuella kommentarer var vänlig kontakta [petra@peace.ax](mailto:petra@peace.ax)

### Samernas rätt till deltagande i miljöfrågor

Petra Granholm

Rapport från Ålands fredsinstitut  
Report from the Åland Islands Peace Institute  
Nr 1-2008

ISSN 1797-1845 (Tryckt)

ISSN 1797-1853 (Online)

ISBN 978-952-5265-26-2 (Tryckt)

ISBN 978-952-5265-27-9 (Online)

Utgiven av Ålands fredsinstitut  
PB 85, AX-22101 Mariehamn, Åland, Finland  
Tel. +358 18 15570, fax +358 18 21026  
[peace@peace.ax](mailto:peace@peace.ax) [www.peace.ax](http://www.peace.ax)

Denna rapport kan även laddas ner från [www.peace.ax](http://www.peace.ax)

© Författaren, 2008.

Tryckt i Mariehamn av Ålands fredsinstitut 2008.

## Förord

Deltagandefrågor ligger idag i centrum för den vetenskapliga och även den politiska diskussionen om demokrati och mänskliga rättigheter. Trots detta starka intresse för deltagandefrågorna, är de rättsliga regleringarna om rätten till deltagande spridda och partiella också när det gäller väletablerade rättsområden, såsom ursprungsfolkens ställning och skydd.

Även i Norden, som uppfattas av omvärlden som ett enhetligt och homogent rättssystem och som samhällen som värnar om de mänskliga rättigheterna, förekommer skillnader i konkreta frågor.

Petra Granholm har jämfört de rättsliga regleringarna om samernas deltagande i miljöfrågor i Finland, Norge och Sverige och granskat dessa i ljuset av ländernas folkrättsliga förpliktelser. Genom denna granskning kan man få en bättre förståelse av reglernas praktiska konsekvenser, t.ex. i markanvändningsfrågor, men också de svårigheter som föreligger för en ratificering av den nordiska samekonventionen.

Rapporten ger vägledning beträffande de krav som kan ställas på olika former av deltagande. Rapporten vill även främja en debatt om den begreppsliga förvirringen kring termerna ”deltagande”, ”samråd” och ”hörande” i de nordiska rättsordningarna och om de olika lösningarna som har givits inom varje sektorsområde.

*Sia Spiliopoulou Åkermark  
Direktör, Ålands fredsinstitut*

## Innehåll

<b>1. Inledning</b> .....	5	<b>4. Begreppet ”deltagande” i ursprungsfolks-kontext</b> .....	37
<b>2. Folkkrätten</b> .....	6	4.1 Introduktion .....	37
2.1 Introduktion .....	6	4.2 ILO-kommitténs uttalanden .....	37
2.2 FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter .....	6	4.3 Århuskonventionens bestämmelser ....	41
2.2.1 Länsmanfallen .....	7	4.4 Begreppsbyggnad .....	42
2.2.2 Analys av fall .....	9	<b>5. Slutsatser</b> .....	46
2.3 Århuskonventionen .....	11	<b>Källförteckning</b> .....	50
2.4 ILO-konvention nr 169 .....	11	<b>Noter</b> .....	56
2.5 Förslag till nordisk samekonvention ...	13		
2.6 FN:s förklaring om ursprungsfolks rättigheter .....	15		
2.7 Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter .....	16		
<b>3. De nationella rättsordningarna</b> .....	18		
3.1 Introduktion .....	18		
3.2 Samernas representation .....	18		
3.2.1 Sametingen .....	18		
3.2.2 Rennäringen .....	22		
3.2.3 Andra kanaler för deltagande ....	24		
3.2.3.1 Norge: Finnmarks- eiendommen .....	24		
3.2.3.2 Norge: Konsultationsplikt i samiska ärenden .....	27		
3.2.3.3 Finland: Skoltsamerna och skoltlagen .....	28		
3.3 De nationella miljölagstiftningarna ....	29		
3.3.1 Deltagandebestämmelser på grundlagsnivå .....	29		
3.3.2 Förvaltningslagstiftning .....	30		
3.3.3 Samerna och skogsvård .....	31		
3.3.4 Bebyggelse och markanvändning .....	33		
3.3.5 Underjordiska resurser .....	35		

## 1. Inledning

De nordiska samerna utgör ett ursprungsfolk. Man tror att den samiska befolkningen och dess kultur uppstod för ca 2.000 år sedan genom en sammansmältning av flera redan existerande fångst- och jordbrukarkulturer på Nordkalotten,<sup>1</sup> vilka vandrat in när inlandsisen börjat smälta för ca 10.000 år sedan och som därefter fortsatt existera i Finland, Norge, Sverige och Ryssland – det område som samerna själva kallar Sápmi. Sápmi betecknar både det geografiska territoriet för det traditionella bostättningsområdet och själva folket samerna.<sup>2</sup>

I och med denna historiska anknytning till de områden där de bedrivit näring och utvecklat sin kultur, som går tillbaka till tiden före nationalstatens bildande, uppfyller samerna kriterierna som ofta förknippas med ursprungsfolk i folkrätten. I Sverige har riksdagen erkänt samerna som ursprungsfolk år 1977,<sup>3</sup> i Finland är samernas ställning som "urfolk" grundlagsskyddad,<sup>4</sup> i Norge är samernas rättigheter som "folkegruppe" skyddad i den norska konstitutionen,<sup>5</sup> men erkännandet av samerna som ursprungsfolk kan härledas från t.ex. Norges ratifikation av ILO-konvention nr 169 om ursprungsfolks och stamfolks rättigheter i självständiga stater. Ursprungsfolk runtom i världen har ett alldeles särskilt förhållande till naturen och sin omgivande miljö, inte bara kulturellt och religiöst, men även ekonomiskt sett. De nordiska samerna är inget undantag. Samernas ekonomier består till stor del av aktiviteter relaterade till uppehälle, såsom jakt och fiske, renskötsel och samlande, vilket gör dem disproportionellt utsatta för negativ inverkan på miljön orsakade av aktiviteter såsom industriella infrastrukturprojekt i hemområdena.<sup>6</sup>

Skyddet av den naturliga miljön och de mänskliga rättigheterna är två av de mest fundamentala angelägenheterna som berör ursprungsfolk i folkrätten idag. Med anledning av detta beslöt FN:s generalförsamling genom resolution

59/174 att utropa 2005-2014 till det andra internationella årtiondet för uppmärksammande av ursprungsfolk. I handlingsprogrammet till årtiondet uppräknas ursprungsfolks effektiva deltagande i angelägenheter som rör dem själva, inklusive deras traditionella livsstil, land och territorier samt kulturella integritet som det andra av fem mål för årtiondet.<sup>7</sup> Ursprungsfolks fulla och effektiva deltagande utpekade som nyckeln till verkställandet av programmet.<sup>8</sup>

Hur har ursprungsfolkens rättigheter till deltagande i miljöfrågor genomförts med avseende på de nordiska samerna? Om ursprungsfolk, inklusive samerna, har en rättighet till deltagande, hur tar den sig i så fall uttryck? Vilka former för deltagande finns det, och vilka är de kritiska aspekterna? I denna rapport kommer dessa frågor att behandlas genom att först sammanfatta folkrätten på området,<sup>9</sup> för att sedan gå över till en komparativ analys av de nationella rättsordningarna i ljuset av de folkrättsliga bestämmelserna och en översikt på den faktiska situationen för samerna i Finland, Norge och Sverige. Rapporten är av rättslig karaktär och tar avstamp i folkrätten. Den komparativa analysen är sålunda dels vertikal, d.v.s. de nationella rättsordningarnas förhållande till folkrätten, och dels horisontell, d.v.s. de nationella rättsordningarnas förhållande till varandra på området för samerätten. I rapporten har även gjorts en avgränsning ifråga om de ryska samerna, som inte behandlas till fördel för en djupare analys av de nordiska samernas situation.

## 2. Folkrätten

### 2.1 Introduktion

Ett antal folkrättsliga fördrag innehåller artiklar som är direkt eller indirekt relevanta för samernas deltagande i miljöfrågor. En av de viktigaste är FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. ILO:s konvention nr 169 om ursprungsfolk och stamfolk i självständiga stater behandlar specifikt ursprungsfolks rättigheter. Ett utkast till nordisk samekonvention<sup>10</sup> har nyligen varit ute på remiss i alla tre länder och är av stor betydelse för samerna om och när den träder i kraft. För samerna i Finland och Sverige gäller Europarådets ramkonvention om nationella minoriteter, vilken är ikraft också i Norge även om de norska samerna valt att stå utanför.

På *soft-law* området finns FN:s länge omdiskuterade och nyligen antagna förklaring om ursprungsfolks rättigheter. Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor riktar sig inte direkt till ursprungsfolk men tangerar både mänskliga rättigheter och miljörätt. I sammanhanget är även flera andra konventioner och *soft-law* dokument relevanta, även om de p.g.a. utrymmesbrist inte kan tas upp i rapporten. Värda att nämnas är t.ex. konventionen om biologisk mångfald från 1992 som är en miljörettskonvention och Riodeklarationen om miljö och utveckling likaså från 1992 tillsammans med dess Agenda 21-handlingsprogram. Riokonferensen 1992 är en milstolpe i två avseenden – dels för att den var startpunkt för diskussionen om kopplingen mänskliga rättigheter och miljö och dels för att den även startade diskussionen om ursprungsfolks roll i miljövärd och utveckling.<sup>11</sup>

### 2.2 FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter

Artikel 27 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (MP-konventionen) fastslår att:

I de stater där det finns etniska, religiösa eller språkliga minoriteter, ska de som tillhör sådana minoriteter inte förvägras rätten att i gemenskap med andra medlemmar av sin grupp ha sitt eget kulturliv, bekänna sig till och utöva sin egen religion och använda sitt eget språk.<sup>12</sup>

Kommittén för mänskliga rättigheter (hädanefter MR-kommittén) som övervakar MP-konventionen har gett sin syn på artikeln i den allmänna kommentaren nr 23 från 1994.<sup>13</sup> Där omnämns rätten att ha sitt eget kulturliv, speciellt med tanke på ursprungsfolk, som att inkludera även ett specifikt levnadssätt med hänseende på användningen av landresurser. I detta ingår traditionella aktiviteter som jakt och fiske. Samernas rätt att bedriva rennäring är en väsentlig del av deras kultur, vilket konstaterades av MR-kommittén i fallen *Kitok mot Sverige* från 1985 samt *Lubicon Lake Band mot Kanada* från 1984,<sup>14</sup> och därför skyddad av artikel 27.

Även om artikel 27 är negativt formulerad, d.v.s. den uttrycker att staten ska avstå från sådana aktiviteter som kan äventyra rätten, är kommittén av den åsikten att denna rätt även kan medföra positiva förpliktelser för staten, t.ex. att införa rättsliga skyddsmekanismer eller att försäkra ett faktiskt deltagande från minoritetsbefolkningars sida i beslut som rör dem.<sup>15</sup> Detta understöds av artikel 25 a i samma konvention, som på ett mer allmänt plan, d.v.s. inte specifikt för minoritetsbefolkningar, säkrar rätten till deltagande.<sup>16</sup>

Rätten till självbestämmande som den skrivits in i MP-konventionens första artikel behandlar även naturtillgångar som finns på ursprungsfolks traditionella territorium. Ofta tänker man

på folks rätt till självbestämmande enbart från en politisk synvinkel, men som artikel 1.2 MP-konventionen visar på, har denna rätt även ekonomiska aspekter:

2. Alla folk får för sina egna syften fritt förfoga över sina egna naturrikedomar och naturtillgångar, men det får inte ske till men för förpliktelser som härrör från det internationella ekonomiska samarbetet, som vilar på principen om det gemensamma intresset och den internationella rätten. Ett folk får inte i något fall berövas sina möjligheter till försörjning.

Dessa aspekter är oftast det mest väsentliga för ursprungsfolken med avseende på självbestämmanderätten. Den här bestämmelsen i sig ger dock inte ursprungsfolken några långtgående ägande- eller bruksrättigheter utan är snarare en balansgång mellan å ena sidan ursprungsfolks rättigheter, å andra sidan ekonomiska intressen för andra än ursprungsfolk. Det har även diskuterats huruvida ursprungsfolk utgör ett folk berättigat till självbestämmande såsom tryggt i artikel 1 eller minoriteter i artikel 27 MP-konventionen. Utgående från MR-kommitténs praxis faller grupper som identifierar sig själva såsom ursprungsfolk under artikel 27.<sup>17</sup> Vissa av dessa grupper utgör också folk som enligt folk-rätten har rätt till självbestämmande, men det har inte alltid varit lika klart huruvida samerna är en av dessa grupper.<sup>18</sup>

Självbestämmanderätten kan indelas i extern och intern självbestämmanderätt. I samernas fall är det snarare aktuellt med intern självbestämmanderätt (till skillnad från extern självbestämmanderätt som innebär självständighet eller möjligheten att välja vilken stat ett folk vill tillhöra). Denna diskussion faller utanför rapportens gränser, men det har konstaterats att samernas rätt till internt självbestämmande över territorier och naturresurser i vissa fall måste utövas i samarbete med den berörda staten. För detta ändamål bör staterna etablera procedurer.<sup>19</sup>

Rättigheterna i artikel 27 är individuella rättigheter, men knappast användbara om de inte nyttjas i kollektiv mening. Staten har inte enbart skyldigheter gentemot sina egna medborgare, utan även gentemot andra staters medborgare. Detta är relevant för samerna, eftersom renbetet ofta är gränsöverskridande och detta innebär att staten även bör skydda samer av annat medborgarskap som befinner sig på dess territorium.<sup>20</sup>

Genom praxis har artikel 27 blivit den viktigaste bestämmelsen för ursprungsfolks krav på stöd från staten,<sup>21</sup> då den från statens sida även i vissa fall kräver positiv särbehandling även om den är negativt formulerad.<sup>22</sup> Staterna avger regelbundet rapporter till MR-kommittén. MR-kommittén har valt att följa åtskillnadsansatsen (*distinction approach*) till skillnad från den annars i mänskliga rättigheter-sammanhang övervägande vanliga interdependens ansatsen (*interdependence approach*) i tolkningen av MP-konventionen, speciellt med avseende på artikel 27.<sup>23</sup> I den allmänna kommentaren nr 23 blir detta tydligt. Artikel 27 är särskild från de andra rättigheterna i konventionen<sup>24</sup> och konventionen gör tydligt upp en åtskillnad mellan rätten till självbestämmande och rättigheterna som skyddas av artikel 27.<sup>25</sup> Sålunda beaktas även i denna rapport artikel 27 för sig.

### 2.2.1 Länsmanfallen

MR-kommittén tar även emot individuella klagomål enligt tilläggsprotokollet till konventionen, en procedur som ursprungsfolk inklusive samerna i flera fall utnyttjat. De i denna kontext mest relevanta och uppmärksammade fallen är de s.k. Länsmanfallen. Länsman är egentligen tre fall<sup>26</sup> som sänts till MR-kommittén vid olika tillfällen mellan 1992-2001, och handlar om verksamheter tillättna av den finska forststyrelsen som påverkar renbetet. I dessa fall behandlades inte deltagandeaspekten av artikel 27 ingående, men viss vägledning om hur denna gäller i ursprungsfolkskontext kan man utröna. Traditio-

nella aktiviteter, däribland rennäring, är skyddade av artikel 27 och för att uppfylla detta skydd ska åtgärder vidtas för att försäkra medlemmar av minoritetssamhällets effektiva deltagande i beslut som rör dem. Samernas intressen hade tagits i beaktande innan beslutet fattades, då de konsulterats i saken. Detta faktum tillsammans med det att den stenbrytning som därtills hade utförts inte påverkat rennäringen nämnvärt, blev det som avgjorde fallet i denna fråga till samernas nackdel.<sup>27</sup>

Vikten av ett effektivt deltagande i dessa frågor betonas genom att hela fallet avgjordes utgående från det faktum att samerna i ett tidigt skede (före tillståndet gavs) fått uttala sig. MR-kommittén nämner att samerna blivit konsulterade i saken och hänvisar till sin allmänna kommentar stycke 7 om effektivt deltagande. MR-kommitténs uppgift är endast att syna förenligheten med artiklarna i MP-konventionen, men diskussionen om vad som är effektivt deltagande har utvecklats i och med nya bestämmelser och praxis, både inom nationell rätt och folk-rätten, och kommer att behandlas mer ingående senare i denna rapport.

Några år senare vände sig Länsman et al. än en gång till MR-kommittén, med argumentet att tidigare aktiviteter på området ifråga såsom stenbrottet skulle tas i beaktande då man bedömde inverkan av verksamheterna på rennäringen, speciellt p.g.a. att MR-kommittén i det tidigare fallet menat att nya åtgärder som förorsakar negativa effekter på rennäringen skulle vara liktydigt med en kränkning av samernas kulturella rättigheter under artikel 27.<sup>28</sup> Diskussionen om effektivt deltagande tas även upp i det här fallet. Ord står mot ord då Finland menade att konsultationsprocessen mellan forststyrelsen och de lokala samiska renägarna var omfattande och bl.a. involverande ett möte mellan renbeteslaget och representanter för forststyrelsen, där den planerade avverkningsverksamheten diskuterades och överenskommelser om ändringar träffades.<sup>29</sup>

Finland var av den åsikten att vad som sagts i Länsman I<sup>30</sup> och den allmänna kommentaren om minoriteters effektiva deltagande i samband med artikel 27 uppfyllts till fullo i fallet.

Genom fortlöpande förhandlingslänkar (*continuous negotiation links*) hade skogsintressen och rennäringen gjorts förenliga.<sup>31</sup> Renbeteslaget var dock av den åsikten att deltagandet inte hade varit effektivt, då det inte funnits någon förhandlingsprocess eller verklig förhandling med samerna när den statliga skogsmyndigheten gjorde upp avverkningsplanerna, utan renbeteslaget blev snarare enbart informerade om planerna. Det som skogsmyndigheten betecknar förhandlingar ägde rum först då renbeteslaget hade påbörjat rättsprocesser för att förhindra avverkningsplanerna, som renbeteslaget tagit del av p.g.a. en slump. Enligt renbeteslagets uppfattning är det som Finland hänvisar till som förhandlingar med lokala renägare inte är mer än inbjudningar till ordförandena för renbeteslagen till forststyrelsens årsmöten där de informeras om kortfristiga avverkningsplaner.<sup>32</sup> Inte heller var skogsintressena och rennäringens intressena förenliga, enligt renbeteslaget, medan Finland menar att t.o.m. frågan om effektivt deltagande diskuterades i ett möte med deltagare från forststyrelsen, renbeteslagsföreningen och olika renbeteslag. Muotkatunturi renbeteslag reagerade inte negativt på forststyrelsens ursprungliga avverkningsplaner. Renbeteslaget självt tyckte inte att mötet med forststyrelsen kunde representera "effektivt deltagande", en åsikt som även understöddes av sametinget.<sup>33</sup>

MR-kommittén jämförde de framlagda argumenten och kom till den slutsatsen att det var obestriddt att Muotkatunturi renbeteslag konsulterades i processen samt att reaktionen till avverkningsplanen ursprungligen inte var negativ. För MR-kommitténs beslut är det inte av betydelse att konsultationsprocessen i renbeteslagets mening inte var tillfredsställande eller att processen kunde ha varit mer interaktiv, efter-



som kärnpunkten ligger i det faktum att Finland vägrade renbeteslagets intressen mot de allmänna ekonomiska intressena i området då forstytrelsen beslutade om den mest lämpliga metoden för skogsvård i området.

MR-kommitténs beslut baserades än en gång på att den tillåtna verksamheten inte varit av en sådan skala att det hotade rennäringens överlevnad. Denna gång verkar MR-kommittén mena att det är av mindre betydelse om deltagandeprocessen är effektiv eller ej, det räcker med att motstridiga intressen vägs mot varandra. I det här fallet blev samerna konsulterade och deras reaktion var ursprungligen inte negativ vilket verkar vara nog för att staten ska ha uppfyllt kravet på deltagande. Dock är det tveksamt om man kan anta detta resonemang som ett minimikrav på "effektivt deltagande" i MR-kommitténs allmänna kommentar stycke 7.

Såsom i Länsman I lade MR-kommittén dock till att även om aktiviteterna inte per se utgjorde något hot mot rennäringen i den skala de planerats och i ljuset av de fakta som vid den tidpunkten förelåg, innebar inte detta att fortsatt avverkning eller oväntat allvarliga effekter därav inte skulle utgöra en kränkning av samernas rätt att åtnjuta sin kultur under artikel 27.<sup>34</sup> Länsman III handlar om den fortsatta skogsavverkningen på totalt 610 hektar i de två områden som behandlats i de tidigare fallen samt ett nytt område. Fortsatt avverkning planerades men vid tillfället för Jouni och Eino Länsmans<sup>35</sup> klagan hade forstytrelsen ännu inte delgett de berörda samerna skriftlig redogörelse för planerna. Forstytrelsen hade dock bjudit in renägarna på två fältstudier 2001 och 2002, då renägarna uttryckte sin motsättning till avverkningsförslagen, samt ett hörande som enligt renägarna i praktiken var endast en åsiktsinsamling. Då man inte kan överklaga forstytrelsens beslut, kan inte deltagandet anses vara effektivt. MR-kommittén tog i sitt avgörande inte aspekten av det effektiva deltagandet i beaktande, men vid-

höll sitt beslut från Länsman II-fallet och beslutade till samernas nackdel på den grunden att skogsavverkningen inte är den största bidragande orsaken till varför rennäringen ger låg ekonomisk vinst, samt att antalet renar i en tidsmässig jämförelse visade sig vara relativt hög. En kränkning under artikel 27 förelåg sålunda inte heller i Länsman III.

### 2.2.2 *Analys av fall*

Det var egentligen enbart i Länsman II-fallet som MR-kommittén diskuterade deltagandefrågan mer ingående och även i detta fall lämnades många frågor ouppklarade. Vad innebär det effektiva deltagandet som MR-kommittén hänvisar till i den allmänna kommentaren nr 23?

Spiliopoulou Åkermark och Talah listar tre skilda aspekter<sup>36</sup> som MR-kommittén tycks ställa som krav för acceptandet av åtgärder som berör ursprungsfolks traditionella näringar:

1. Möjlighet till effektivt deltagande (d.v.s. synpunkter har beaktats)
2. Den traditionella näringens överlevnad
3. Omfattande samrådsförfarande som resulterat i positivt stöd för åtgärderna hos en majoritet av de rådfrågade.

Det tredje kravet framkommer dock inte ur Länsmanfallen, utan ur ett fall rörande maori på Nya Zeeland. I det s.k. Mahuika-fallet var majoriteten av stammarna nöjda med ett fiskeavtal som slutits med den nya zeeländska staten, medan en minoritet protesterade. Mahuika-fallet berör dels en traditionell näringsgren, d.v.s. fiske, och dels en legislativ process. Scheinin bekräftar Spiliopoulou Åkermarks och Talahs tolkning. Ur Länsmanfallen utvecklades nämligen ett test bestående av två komponenter: Meningsfull konsultation med gruppen samt dess ekonomiska hållbarhet. Om dessa två krav inte uppfylls utgör myndighetens beslut om ingrepp speciellt ifråga om land- och naturresurser en förvägran

att uppfylla minoritetens eller ursprungsfolkets rättigheter under artikel 27.<sup>37</sup>

Anaya påpekar att MR-kommittén inte i något av Länsmanfallen ansåg att samerna hade några äganderättigheter i de ifrågavarande markerna, i vilket fall en starkare konsultationsplikt borde ha kommit på fråga.<sup>38</sup>

De fall som nått MR-kommittén rörande minoriteter och ursprungsfolk under artiklarna, 1, 25 och 27 har fört diskussionen om rätt till deltagande i miljöfrågor framåt, trots det faktum att de klagande aldrig har åberopat bristen på effektivt deltagande som den huvudsakliga kränkningen.

Det bör dock påpekas att fallen sällan lett till någon direkt seger för ursprungsfolken. MR-kommittén har visat sig ovillig att gå in på frågan om självbestämmanderätt för ursprungsfolk. Det s.k. Mikmaq-fallet i Kanada angående artikel 25 blev en besvikelse för ursprungsfolken och MR-kommittén har ännu inte gett same-  
renägarna i Finland rätt gentemot staten.

Länsmanfallen är ändå de fall som har haft störst betydelse för samerna, inte bara för att det handlar om de finska samernas egen kamp för sina rättigheter, utan också för att de fungerat som varningsklocka för den finska staten om hänsyn som måste visas samerna vid framtida tillståndsgivanden. Även om MR-kommittén i de ifrågavarande fallen ansett att inverkan på samernas möjligheter att åtnjuta sin kultur varit för ringa för en kränkning, har kommittén definierat kriterierna för statens tillståndsgivande: Ett effektivt, omfattande deltagande samt gruppens ekonomiska överlevnad. Genom MR-kommitténs rättspraxis samt den allmänna kommentaren nr 23 har det visat sig att artikel 27 inkluderar en rätt till deltagande – med andra ord en positiv förpliktelse för staten att vidta åtgärder för ursprungsfolkens effektiva deltagande innan beslut som påverkar deras kultur fattas. Eftersom kulturen i samernas och andra ursprungsfolks fall till stor del innefattar naturen

och miljön som ett oumbärligt element är alltså artikel 27 numera en av de viktigaste rättsliga garantierna för skyddet av ursprungsfolkens rätt till deltagande i miljöfrågor.

Vad som inte framgår av Länsmanfallen är dock som sagt hur ”effektivt deltagande” ska definieras. Mahuika-fallet från Nya Zeeland kan kasta ljus över denna fråga. Nya Zeeland vidtog i det här fallet åtgärder för en komplicerad konsultationsprocess, med syfte att säkra ett brett stöd för den riksomfattande överenskommelsen, i vilken Maorisamhällen och Maori organisationer deltog. Deras förslag påverkade faktiskt arrangemanget.<sup>39</sup> I Länsman II var de klagande inte överens med den finska staten om att ett ”effektivt deltagande” hade genomförts. Även om det i Länsman II som finska staten hävdade förekommit ”fortlöpande förhandlingslänkar” mellan renbeteslaget och staten, vilka renbeteslaget förkastar som tomma ord, verkar de substantiella förhandlingarna ha kommit igång i ett för sent skede av processen, enligt renbeteslaget endast efter att de hade vänt sig till domstol för att stoppa avverkningen. Även om deltagande aspekten i Mahuika-fallet rör sig om deltagande i utformningen av ett juridiskt dokument och Länsman om deltagande i tillåtelse till ingrepp i samernas livsmiljö, kan man utrona att tidpunkten för deltagandet är central. I Mahuika-fallet hade staten på förhand innan legislativa åtgärder var fastslagna konsulterat maorierna (även om en minoritet av de berörda inte hörts) vilket MR-kommittén ansåg vara de nödvändiga stegen för att försäkra överensstämmelse med artikel 27.<sup>40</sup>

Vad gäller Spiliopoulou Åkermarks konklusion om att MR-kommitténs krav för statens uppfyllande av artikel 27 även innebär ett omfattande samrådsförfarande som resulterat i positivt stöd för åtgärderna hos en majoritet av de rådfrågade är två aspekter värda att betona. För det första måste kravet ses i ljuset av Mahuika-fallet, d.v.s. när ursprungsfolken deltar i en le-

gislativ process, och inte tolkas som en slags veto-rätt för åtgärder såsom brytande av sten och avverkningar i Länsmanfallen. Man bör således skilja på deltagande i omfattande processer av konstitutionell art och deltagande i beslut av mer specifik art. För det andra kräver MR-kommittén inte enighet inom gruppen. Det positiva stödet ska komma från en majoritet av de rådfrågade. Detta blir intressant ifråga om minoriteter i minoriteten, t.ex. de finska skoltsamerna vilka i Finland åtnjuter en särställning men vars avvikande mening i en konstitutionell process antagligen skulle överses utgående från MR-kommitténs kriterier, därför att det finns detta majoritetskrav. Å ena sidan finns statens förpliktelse att respektera minoriteter såsom skolterna, å andra sidan kravet på att nå en förnuftig kompromiss. Slutsatsen blir att i Mahuika-fallet kan MR-kommitténs beslut tolkas som statens förpliktelse att föra en process som gör det möjligt att nå en kompromiss, där majoriteten av de rådfrågades vilja kommer till uttryck snarare än vetorätt, varken för en majoritet eller för en minoritet av de rådfrågade.

### *2.3 Århuskonventionen*

Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens rätt till deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor från 1998 är en följd av Riodeklarationen, som staterna i världen enade sig om vid Förenta nationernas (FN:s) konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro år 1992. Riodeklarationens tionde princip,<sup>41</sup> samt riktlinjerna som antogs av medlemmarna i FN:s ekonomiska kommission för Europa vid konferensen "Miljö för Europa" i Sofia 1995 utgör grunden för konventionen.

Århuskonventionen är det juridiskt bindande steget framåt på området där miljörett och mänskliga rättigheter möts, eftersom det möjliggör inflytande i miljöfrågor för alla medborgare oberoende av nationalitet eller hemort. Konven-

tionen fastslår rättigheter och skyldigheter som ska möjliggöra för individer att leva i en adekvat miljö, och bevara denna för kommande generationer. FN:s förre generalsekreterare Kofi Annan sammanfattar detta som "miljödemokrati".<sup>42</sup> De tre pelarna som Århuskonventionen vilar på är rätten till miljöinformation (artikel 4 och 5), rätten till deltagande i beslutsprocessen (artikel 6,7 och 8) och rätten att söka ändring (artikel 9). Rätten till deltagande i beslut som rör medborgarna har flera fördelar ifråga om transparens och kvalitet av besluten. I Århuskonventionens 6:e artikel tryggas rätten att delta i beslutsprocessen rörande vissa specifika enskilda projekt som är listade i den första bilagan till konventionen. Artikel 7 och 8 rör mera generellt deltagande i beredning av planer, program och författningar.

Även om Århuskonventionen inte riktar sig särskilt mot samer, kan man med fördel använda sig av den p.g.a. dess juridiska betydelse. Alla tre stater samt Europeiska gemenskapen (EG) har ratificerat konventionen och implementerat den i sina nationella rättsordningar. EG har genom direktivet om rätten till deltagande implementerat<sup>43</sup> konventionen också i gemenskapsrätten, vilket innebär att staterna är skyldiga att följa konventionen inte bara p.g.a. individuella åtaganden, utan också p.g.a. EG-rätten, vars kränkning innebär böter eller rättsliga påföljder vid EG-domstolen i Strasbourg. Det juridiska skyddet för individen på finsk, norsk eller svensk mark är alltså starkt. Norge som icke-EU medlem är trots det bundet av direktivet p.g.a. sitt medlemskap i Europeiska ekonomiska samarbetsrådet (EES).

### *2.4 ILO-konvention nr 169*

ILO:s konvention om rättigheter för ursprungsfolk och stamfolk i självständiga stater nr 169<sup>44</sup> är resultatet av en revidering av den tidigare ILO-konventionen nr 107 från 1957, som utformades i en tid av assimilationspolitik och

därför hade integration av ursprungsfolk som syfte.<sup>45</sup> Många av de deltagandeprocesser som konventionen skyddar återfinns i anslutning till markrättigheter, men många är även för denna rapport's syfte relevanta, nämligen artiklarna 2, 4, 6, 7 samt 15.

Artikel 2 ger regeringarna en skyldighet att i samspråk med det berörda folket utveckla samordnade och systematiska program i syfte att skydda folkets rättigheter och bevara dess integritet, d.v.s. en etablering av principen om att ursprungsfolk har rätt till deltagande i frågor som berör dem. Artikel 4 stadgar om att specialåtgärder inte får vidtas emot det berörda folkets fritt uttryckta vilja och de ska vara adekvata för att skydda de berörda individerna, institutionerna, egendomen, arbeten, kultur och miljö. Sålunda förstärker artikel 4 principen från artikel 2.

Artikel 6 fastslår att regeringarna ska höra de berörda folken genom adekvata procedurer och speciellt genom sina representativa organ då beslut eller författningar bereds som direkt påverkar dem. Detta kan dock ses som en allmän och grundläggande princip för statens förpliktelser gentemot ursprungsfolk utöver verkställningen av ILO-konvention nr 169. Bestämmelsen kan alltså gå längre än det som artikel 6.1 föreslår (*In applying the provisions of this convention...*).<sup>46</sup> Det ska etableras mekanismer för ursprungsfolk att delta fritt, åtminstone lika långt som resten av befolkningen, i beslutsfattade på alla nivåer. Förpliktelsen att höra ursprungsfolken och deras organ i artikel 6.1 a innebär enligt ordalydelsen att hörandet ska ske innan beslut fattas som har samband med konventionens rättigheter, men inte att ursprungsfolken ska få komma med egna initiativ,<sup>47</sup> även om medel enligt 6.1 c för ursprungsfolks egna initiativ och institutioner ska etableras, även resursmässigt, då det anses lämpligt. Konsultationerna ska enligt artikel 6.2 utföras i god tro och vara anpassade för förhållandena, med målet att nå en överenskomst eller ett bifall till föreslagna åtgärder.<sup>48</sup>

Artikel 7.1 fastslår att berörda ursprungsfolk ska ha rätt att besluta om sina egna prioriteringar vad gäller utvecklingsprocessen i den mån den påverkar deras liv, tro, institutioner och andlig välfärd samt den mark som de innehar eller på annat sätt nyttjar och rätt att utöva kontroll, så långt det är möjligt, över sin egen ekonomiska, sociala och kulturella utveckling. Det måste anses att sametingen institutionaliserar denna bestämmelse i samekontexten, åtminstone vad gäller Finland och Norge. Vidare föreskriver artikel 7.1 om deltaganderätt i verkställandet och evalueringen av planer och program för nationell eller regional utveckling som kan påverka dem direkt. Denna bestämmelse koncentrerar sig på det som händer efter att planer eller program redan utarbetats. Omdiskuterat är om detta innebär en förhandlingsplikt eller om det räcker med att staten ger ursprungsfolken möjlighet att uttala sig genom hörande.<sup>49</sup> Intressant i kontexten av denna rapport är även att artiklarna 7.3 och 7.4 sätter bestämmelsen i ett miljömässigt sammanhang. En förutsättning för verksamheter som påverkar ursprungsfolken är att utredningar genomförs för att bl.a. avgöra påverkan på miljön av verksamheten. Detta borde främst äsyfta miljökonsekvensbedömningar, som föreskrivs i alla de tre nordiska rättsordningarna. Vidare ska staten tillsammans med ursprungsfolken enligt artikel 7.4 vidta åtgärder för att skydda miljön i de områden som ursprungsfolken bebod. Denna bestämmelse kan möjligtvis härledas till den traditionella kunskap som ursprungsfolk besitter ifråga om naturen, som skyddas i artikel 8 j) konventionen om biologisk mångfald som alla tre länder ratificerat.

Artikel 15 stadgar om ursprungsfolkens rätt till naturresurser och står nära den omdiskuterade artikel 14 om rätt till land. Men artikel 15 slår inte fast någon äganderätt- snarare medbestämmanderätt i användningen, underhållningen och bevarandet av dessa resurser. Särskilt om staten behåller äganderätten till mineraler eller under-

jordiska resurser etc. har staten en skyldighet att konsultera de berörda folken, innan de genomför eller tillåter program för exploatering. Denna bestämmelse sammanfaller även med artikel 7 Århuskonventionen om deltagande i utarbetandet av program.

Av de tre länderna med samebefolkning är det bara Norge som har ratificerat ILO-konventionen nr 169.<sup>50</sup> Myntti menar dock att det är uppenbart att ILO-konventionen nr 169 stått som förebild för samernas kulturella autonomi i Finland.<sup>51</sup> Sveriges inställning fram till helt nyligen har varit att Sverige inte kan tillträda konventionen. Orsaken till detta var artikel 14 i konventionen om ursprungsfolkens landrättigheter. Sverige hade vid utarbetandet av konventionen föreslagit att man istället för ägande- och besittningsrätt skulle inskriva begreppet ”bruksrätt” såsom det är reglerat i den svenska lagstiftningen, men förslaget förkastades.<sup>52</sup> Regeringen har haft oförenligheten med de svenska rättsförhållandena i åtanke då den avvisat konventionen, men enligt Sveriges handlingsplan för mänskliga rättigheter från 2005, åtgärd 41, ska Sverige ratificera konventionen så snart det ”låter sig göras”. Ett omfattande utredningsarbete pågår för att ta fram ett underlag för ratificering.<sup>53</sup> Ett liknande arbete pågår för tillfället i Finland. Finland har inte ännu tillträtt konventionen av liknande orsaker som Sverige, d.v.s. det oklara rättsläget ifråga om samernas äganderätt till marken inom sitt hembygdsområde.<sup>54</sup> Social- och hälsovårdsutskottet påpekade dock redan 1990 att lagstiftaren skulle visa hänsyn och arbeta i ljuset av konventionens bestämmelser även om den inte ratificerats.<sup>55</sup> År 1999 gjordes en utredning på uppdrag av justitieministeriet i Finland om avskaffandet av hindren för en ratificering utan att gå in på frågan om jordägarerätt. Enligt förslag i utredningen skulle en jordrättskommission inrättas, som i samarbete med sametinget skulle ge utlåtanden om planer och projekt angående markanvändningen på hembygdsområdena. En

särskild jordrättsfond för kanalisering av vissa inkomster från den ekonomiska aktiviteten på området skulle även inrättas, samt att vissa ändringar i lagstiftningen angående markanvändningen i syfte att stärka skyddet för renskötsel skulle genomföras. Förslagen sågs dock som komplicerade och främmande, även om sametinget ansåg förändringarna nödvändiga för en ratificering. Justitieministeriet tillsatte en kommitté för utredning av jordägarerättsfrågan samt en samekommitté år 2000, men resultaten av arbetet var motstridiga.<sup>56</sup> Justitieministeriet beställde även en rättshistorisk utredning av mark- och vattenrättigheter i Lappland 2003.<sup>57</sup>

### *2.5 Förslag till nordisk samekonvention*

Ett förslag till en nordisk samekonvention har varit ute på remiss i de tre länderna, Finland, Norge och Sverige. Förslaget har sin grund i Lappkodicillen från 1751, ett tillägg till gränstraktaten mellan Norge och Sverige<sup>58</sup> innehållande rättigheter för samerna. Lappkodicillen gäller även idag, trots ett avbrott 1972-2005 p.g.a. en särskild renbeteskonvention mellan Sverige och Norge.<sup>59</sup>

Den nordiska samekonventionen har utarbetats av en nordisk expertkommitté på uppdrag av regeringarna i de tre länderna i samarbete med samerna. I preamblen kan man läsa att konventionen syftar till att samerna ska leva som ett folk fastän i tre länder, konventionen innehåller alltså gränsöverskridande element. De tre regeringarna framhåller att det samiska folkets traditionella kunskap och traditionella kulturella uttryck tillsammans med folkets bruk av naturresurser utgör en del av den samiska kulturen, samt att stor vikt fästs vid att samerna har rättigheter över de land- och vattenområden med naturresurser som är det samiska folkets historiska hemland. Preamblen är inte juridiskt bildande men skisserar tanken bakom konventionen. Konventionen ger inte samerna några nya rättigheter utan stärker de redan existerande (artikel 1). I ljuset

av detta är det föga troligt att konventionen syftar till ge samerna någon äganderätt till marken i Sverige och Finland, utan snarare ett trygghande av bruksrätten.

Konventionens II:a kapitel handlar om samiskt styre. Artikel 16-21 behandlar samernas rätt till deltagande. Artikel 16 stipulerar en förhandlingsplikt med sametingen i angelägenheter som väsentligen rör dem. Denna liknar 9 § i den finska sametingslagen, om att myndigheterna med sametinget ska förhandla om alla vittsyftande och viktiga åtgärder som på ett direkt och särskilt sätt kan inverka på samernas ställning som ett ursprungsfolk. Enligt betänkandet till nordisk samekonvention<sup>60</sup> är samernas rätt till förhandling inte uppfylld enbart genom ett uttalande från sametinget. Förhandlingsplikten kan även sträcka sig längre än vad som fastslås i den finska sametingslagen. Om enighet inte uppnås ska stor vikt läggas vid sametingets utlåtande.<sup>61</sup>

Kommentaren till konventionen använder sig av den norska *Finnmarksloven* som exempel. Det norska justisdepartementet konsulterade inte sametinget i utarbetandet av lagförslaget och detta ledde till att sametinget förkastade lagen.<sup>62</sup> Stortingets justiskommitté arbetade sedan tillsammans med samerna på ett lagförslag, som sedan antogs enhälligt. Här borde dock förhandlingarna ha ägt rum redan mellan regeringen och sametinget.<sup>63</sup> Som tidigare konstaterats i.o.m. MR-kommitténs praxis är alltså tidpunkten för deltagandet av stor betydelse, vilket samma moment fastslår, d.v.s. att förhandlingar ska äga rum vid en tillräckligt tidig tidpunkt för att sametingen ska kunna påverka handläggning och resultat. Delvis till följd av detta utvecklades sedan de år 2005 ingångna procedurerna för konsultation mellan de norska statliga myndigheterna och sametinget, som kodifierar och stärker sametingets position i Norge.

Av mycket stor relevans och i linje med Århuskonventionens syfte är 2:a, 3:e och 4:e momentet i artikel 36:

Innan offentlig myndighet med stöd i lag meddelar tillstånd till undersökning eller utvinning av mineraler eller andra tillgångar under jord eller fattar beslut om utnyttjande av andra naturresurser inom sådana land- eller vattenområden som ägs eller brukas av samerna, ska förhandlingar föras med berörda samer och, i fall som avses i artikel 16, med sametinget.

Tillstånd till undersökning eller utvinning av naturresurser ska inte meddelas om verksamheten skulle göra det omöjligt eller allvarligt försvåra för samerna att fortsätta utnyttja områdena i fråga och detta utnyttjande är väsentligt för samisk kultur, såvida inte sametinget och de berörda samerna samtycker till detta.

Föregående bestämmelser i denna artikel gäller också för andra former av ingrepp i naturen eller brukande av naturen i områden som omfattas av artikel 34, däribland skogsavverkningar, anläggningar för vattenkraft och vindkraft, byggande av vägar och fritidshus samt militära övningar och fasta övningsfält.

Förutom att artikeln knyter an till ILO-konvention nr 169 artikel 15 samt MP-konventionen artikel 27, återger den även bestämmelser som dels finns i Århuskonventionens 6:e artikel om allmänhetens deltagande i beslut om vissa verksamheter, EG:s direktiv till följd av Århuskonventionen (2003/35/EG) och i synnerhet direktivet om rätten till deltagande, samt miljökoncessionslagstiftningen i de nationella regelverken. Genom denna artikel får samerna alltså ett speciellt skydd som påminner myndigheterna om samernas deltaganderättigheter i miljöfrågor.

Moment 2 ger även enskilda samer eller samer organiserade i grupp möjlighet att få sina åsikter hörda, medan det i fall som väsentligen rör samernas intressen är sametinget som är förhandlingsparten. Moment 3 kräver däremot att både de berörda samerna och sametinget samtycker. Moment 4 gör gällande att enumerationen inte är uttömmande.

Vattenkraft har länge varit ett störande moment i renbetesområden. På senare tid har även flera vindparker föreslagits till samernas bruksområden. Det är då viktigt att man inte bygger på de områden som är mest<sup>64</sup> sårbara för rennäringen, och ser till att bebyggelsen inte stör renarnas flyttningsmönster mellan sommar- och vintermarker. Detsamma gäller militära övningar och fasta övningsfält, och militären bör i sådana fall samråda med berörda samer och sameetinget för att se om det föreligger en artikel 16.2 situation.<sup>65</sup> Det är intressant att se att nordisk samekonvention i detta fall är strängare än Århuskonventionen, som i sin artikel 6.1 c stadgar att part kan om det är föreskrivet i den nationella rätten, på föreslagna verksamheter som tjänar det nationella försvarets syften, besluta att inte tillämpa bestämmelserna i samma artikel.

Artiklarna 39 och 40 ger samerna medbestämmanderätt i areal- och resursförvaltning och i miljövard- och miljöförvaltning. Artikel 39 skarvar artikel 36 ifråga om resursutnyttjande och naturingrepp, så att om tillåtelse till undersökning eller utnyttjande av resurser getts med hjälp av artikel 36 träder artikel 39 in då undersökningar och utvinning fortfars. Artikel 40 står i samklang med Riodeklarationens princip 22 om ursprungsfolks rätt att delta i arbetet för hållbar utveckling, då artikel 40 gäller även bestämmelser om fridlysning av djur och växter samt nationalparker.<sup>66</sup>

Expertkommittén konkluderade att ursprungsfolks rätt till deltagande sträcker sig längre än den konsulteringsprocess som tillämpas på nationell nivå.

Många av remissinstanserna i Finland ansåg att förslaget ännu kräver ingående fortsatt behandling ifråga om närmare rättslig bedömning på grund av förslagets unika natur, inklusive vissa bestämmelsers förhållande till grundlagen och den fördragsrättsliga dimensionen av förandet för godkännandet av konventionen samt bedömning av ekonomiska konsekvenser.<sup>67</sup>

De samiska remissinstanserna ansåg däremot att förslaget skulle kunna ratificeras som sådant,<sup>68</sup> medan kommunerna i samernas hembygdsområde uttryckte oro för konventionens påverkan på den kommunala självstyrelsen.<sup>69</sup>

### *2.6 FN:s förklaring om ursprungsfolks rättigheter*

Då den år 1981 av FN:s underkommission för undertryckande av diskriminering och skydd av minoriteter tillsatta oberoende arbetsgruppen för urbefolkningar utarbetade ett utkast till förklaring om ursprungsfolks rättigheter deltog ursprungsfolk från hela världen aktivt. Detta har angetts som orsak till varför förklaringen antar en mer positiv hållning till ursprungsfolks rättigheter än t.ex. ILO-konventionen nr 169.<sup>70</sup> Dokumentet i sig är inte juridiskt bindande men återger utvecklingen inom folkrätten och staternas gemensamma mål. Förklaringen, som nyligen antogs i FN:s generalförsamling, representerar utvecklingen inom mänskliga rättigheter och innehåller också en rätt till deltagande i artikel 19:

Indigenous peoples have the right if they so choose to fully participate in all decisions affecting them, through representatives chosen by them, and to maintain and develop their own decision making institutions;

Enligt denna artikel har ursprungsfolk rätt att välja om de vill delta i beslutsprocesser som rör deras angelägenheter eller inte. Rätten är tillgänglig om ursprungsfolken vill utnyttja den. Även om denna bestämmelse enligt Thornberry i många stater ögon ger för mycket åt ursprungsfolk, speglar formuleringen ursprungsfolks verklighet i många stater, då de ofta inte vill involveras med statliga institutioner men tvingas till det då de måste försvara sin existens.<sup>71</sup> Artikelns ordalydelse tyder även på att ursprungsfolken har rätt att antingen välja en representant

eller utveckla egna institutioner för denna uppgift. Enligt artikel 20 har ursprungsfolk även full rätt att delta i policyformulering och lagstiftning som berör dem, och detta ska ske genom deras egna procedurer.

Förklaringen innehåller även andra artiklar som i tangerar ursprungsfolks rätt till deltagande. Artikel 10 förbjuder omflyttning av ursprungsfolk utan deras fria, på förhand informerade samtycke.<sup>72</sup> Enligt artikel 11.2 ska staten stå för upprättelse om kulturell, intellektuell, religiös eller andlig egendom tagits ifrån ursprungsfolket utan deras samtycke. Det samma gäller land och territorier i artikel 28.

I avseende på bestämmelser i förklaringen som involverar ursprungsfolks rättigheter i fråga om miljö, fastslår artikel 26, i linje med Agenda 21 26:e kapitlets definition av miljö som inkluderande ursprungsfolks traditionella territorier, att ursprungsfolk har rätt att äga, utveckla och kontrollera den totala miljön på sina traditionella områden. På dessa områden ska de få använda sin egen lagstiftning, traditioner och sedvanor samt system för land- och resursförvaltande. Samerna i Finland har rätt att genom sametinget besluta i kulturella och språkliga angelägenheter som angår dem inom sitt hembygdsområde, men ingendera av de nordiska rättsordningarna ger samerna så långtgående rättigheter som artikel 26 föreslår. Artikel 32 ger ursprungsfolken rätt att bestämma och utveckla prioriteringarna och strategierna för sina traditionella landområden och naturresurser, samt att staterna ska samarbeta med ursprungsfolken genom deras representativa institutioner för att få deras samtycke till projekt som kan komma att påverka deras land och resurser.

### *2.7 Europarådets ramkonvention för nationella minoriteter*

Europarådets ramkonvention för nationella minoriteter antogs 1995 och trädde i kraft internationellt 1998. Ramkonventionen övervakas

av Europarådets ministerkommitté<sup>73</sup> som efter granskande av periodiska rapporter och besök i konventionsstaterna avger yttranden. Intressant i rapportens kontext är att den aktualiserar frågan huruvida samer främst ska falla inom kategorin ”ursprungsfolk”, eller ”nationell minoritet”, då det i denna fråga finns olika synsätt i de nordiska länderna, delvis p.g.a. samernas egna önskemål, även om det är vedertaget att samer både kan räknas som ursprungsfolk och nationell minoritet och därmed falla under ramkonventionens skydd.<sup>74</sup>

Ifråga om deltagande innehåller ramkonventionen artikel 15, som lyder:

Parterna ska skapa nödvändiga förutsättningar för att den som tillhör nationella minoriteter effektivt ska kunna delta i det kulturella, sociala och ekonomiska livet samt i offentliga angelägenheter, särskilt sådana som berör dem.

I artikel 15 finns ingen direkt referens till miljöaspekten, men artikeln ger tydligt fördragsparterna en positiv förpliktelse att vidta åtgärder för effektivt deltagande. Termen ”nödvändiga förutsättningar” indikerar att förpliktelsen inte sträcker sig längre än vad som kan tänkas vara minimikraven på deltagande, även om det måste hållas i minnet att deltagandet ska vara effektivt. Vad innebär då effektivt deltagande enligt ramkonventionen?

Europarådets förklarande rapport för ramkonventionen anger förslag<sup>75</sup> på vad detta kan innebära. För det första kan det innebära konsultation med berörda personer, speciellt genom deras representativa organ, då beslut eller lagstiftning behandlas, för det andra att involvera berörda personer i förberedande, verkställande och utvärdering av planer och program, för det tredje att göra studier tillsammans med de berörda för att utvärdera hur olika utvecklingsåtgärder kan komma att påverka dem, för det fjärde effektivt deltagande i beslutsfattandet och



folkvalda organ och slutligen decentraliserade eller lokala former av regeringar.<sup>76</sup> Då detta är förslag kan de dock endast ge begränsad vägledning för tolkning av artikel 15. Det överhängande målet för artikel 15 är jämlikhet mellan de personer som hör till nationella minoriteter och de som hör till majoriteten.

Ramkonventionen trädde ikraft i Finland 1998 och Finland avgav sin senaste rapport för perioden 1999-2004 i december 2004, varpå den rådgivande kommittén besökte Finland 2005 och avgav yttrande i mars 2006. Då Finland ratificerade ramkonventionen valde man att inte göra en förklaring om vilka minoriteter i landet som ramkonventionen täcker, då man ville betona att skyddet inte beror på en av regeringen avgiven förklaring, utan snarare på den faktiska situationen i landet.<sup>77</sup> Europarådets ministerkommitté välkomnade i sin efterföljande resolution arbetet med den nordiska samekonventionen och vissa utvecklingar rörande språklagstiftningen, men var inte nöjd med de nuvarande deltagande- och samrådsarrangemangen i minoritetsfrågor, inte heller med avseende på samerna, och uppmanade den finska regeringen att säkerställa att myndigheternas lagstadgade skyldighet att förhandla med sametinget iakttas strikt i relevanta ärenden.<sup>78</sup>

Då Sverige ratificerade ramkonventionen år 2000 gjordes en förklaring om vilka som betraktas som minoriteter i Sverige, i vilken samerna inkluderades. Både den svenska regeringen och sametinget i Sverige är av den åsikten att ursprungsfolkstatus inte exkluderar skydd under ramkonventionen.<sup>79</sup> De svenska samernas deltaganderättigheter vad gäller markanvändningen behandlades i ramkonventionens rådgivande kommittés yttrande 2002.<sup>80</sup> Den rådgivande kommittén uppmanade Sverige att klargöra de rättsliga grunderna för markanvändningen, eftersom den såg denna oklarhet som delorsak till tvisterna mellan samer och icke-samer rörande mark.<sup>81</sup> Sametingets roll i Sverige borde utveck-

las och sametingets deltagande i beslut som rör markanvändningen tas på allvar med hänseende på artikel 15 ramkonventionen.<sup>82</sup> Detta underströks ytterligare i och med en resolution som antogs av Europarådets ministerkommitté i vilken även Sveriges ansvar att utveckla procedurer för nationella minoriteternas rätt att bättre kunna delta i beslut som rör dem även betonades.<sup>83</sup>

Norge har också ratificerat ramkonventionen 1999. Även om den norska regeringen anser att de norska samerna är en minoritet enligt folk-rätten, har sametinget självt förklarat att det inte anser ramkonventionen gälla för samer, eftersom samerna som ursprungsfolk har mer vittgående juridiska och politiska rättigheter genom ratificeringen av ILO-konventionen nr 169 än de som ramkonventionen ger.<sup>84</sup> Den norska regeringen följer sametingets önskan och behandlar inte samerna i sin statsrapport om ramkonventionen. Norge gjorde inte heller vid ratificeringen någon förklaring om vilka minoriteter som ramkonventionen gäller<sup>85</sup> likt den som gjordes i Sverige. Det är dock oklart vilken juridisk relevans den samiska förklaringen har. I det första yttrandet från den rådgivande kommittén för ramkonventionen behandlas denna fråga.

Kommittén noterar att staterna har en viss flexibilitet (*margin of appreciation*) ifråga om specifika nationella förhållanden, men att denna flexibilitet måste utövas i enlighet med folk-rätten och allmänna folkrättsliga principer, samt de principer som återfinns i artikel 3 ramkonventionen, om att var och en som tillhör en nationell minoritet ska ha rätt att behandlas och inte behandlas som sådan, samt att ingen nackdel ska följa av valet eller i utövandet av konventionens rättigheter, så att inga godtyckliga distinktioner kan göras å statens vägnar. Istället för att behandla samerna i statsrapporten för ramkonventionen, hänvisar Norge till tidigare rapporter för ILO-konventionen nr 169.<sup>86</sup> Kommittén förstod att Norge hade respekterat sametingets önskan, men kom till slutsatsen att ramkonventionen

måste anses gällande även för de norska samerna p.g.a. två orsaker: För det första utesluter det ena inte det andra. Det faktum att en grupp erkänts som ursprungsfolk innebär inte att den utesluts från skydd under ramkonventionen.

För det andra innebär inte tillämpandet av ramkonventionen att myndigheterna måste använda termen ”nationell minoritet” för att beskriva den ifrågavarande gruppen i sin nationella lagstiftning. Sålunda kan samerna om de så önskar åtnjuta skydd under ramkonventionen, speciellt eftersom ramkonventionen och konventioner för ursprungsfolk inte skapats som ömsesidigt uteslutande regimer.<sup>87</sup>

### 3. De nationella rättsordningarna

#### 3.1 Introduktion

De tre nordiska rättsordningarna följer långt samma rättstradition, och är i allmänhet relativt homogena till följd av den kulturella närheten och det nordiska samarbetet. Den stora skillnaden inom samerätten är Norges ratifikation av ILO-konventionen nr 169 vilket har lett till mer långtgående lagstiftning för de norska samerna än de finska och svenska. Samerätten i de nordiska länderna bygger dels på sedvanerätt (s.k. urminnes hävd) och dels på de internationella fördrag om mänskliga rättigheter som länderna ratificerat.

#### 3.2 Samernas representation

Samernas organisationsformer varierar med avseende på intressefrågor från t.ex. renbeteslag eller samebyar som har ett mer ekonomiskt syfte till sametingen som är de folkvalda parlamenten och står för samepolitiken.

##### 3.2.1 Sametingen

Det finns sameting i alla tre nordiska länder. De nuvarande sametingen infördes i Finland, Norge

och Sverige genom särskilda sametingslagar år 1995, 1989 respektive 1992. Sametingen är det högsta representativa organen för samerna och ses därför ofta som samernas röst och konsultationsorgan i myndighetsfrågor.

De finska samernas kulturella och språkliga autonomi inom sitt hembygdsområde är grundlagsskyddad<sup>88</sup> efter beslut av riksdagen 1996. Delegationen för sameärenden från 1973 (*sámi párlameanta*) ersattes därmed av sametinget (*sámediggi*), som står närmare de svenska och norska motsvarigheterna.<sup>89</sup> Sametinget är organet för samernas autonomiutövning enligt vad som står i lagen om sametinget. Det lyder under justitieministeriet men är inte en del av den statliga förvaltningen, utan sametinget är en självständig offentligjuridisk person med egna förvaltningsorgan, egen bokföring och egna revisorer.

Även den norska *grundloven*<sup>90</sup> skyddar sedan 1988 samerna i § 110 a.<sup>91</sup> Statens myndigheter ska säkra den samiska folkgruppens språk, kultur och samfundsliv. Det konstitutionella skyddet<sup>92</sup> och sametinget är resultat av processen i det berömda Alta-fallet. Det rörde byggandet av en damm som skulle sätta sameområden i Altdalen under vatten. Samerna protesterade, bl.a. vid en demonstration utanför stortinget som förde fallet in i en ny dimension i och med att samerna klagade till den dåvarande europeiska kommissionen för mänskliga rättigheter.<sup>93</sup> Även om fallet avvisades vid kommissionen satte den internationella uppmärksamheten igång en nationell debatt som skulle komma att bli startpunkten för en ny samepolitik även om dammbygget ändå företogs och samerna sålunda förlorade.

Från och med 2005 är det *arbets- og sosialdepartementet* som har samordningsansvar för sameärenden, medan de andra departementen handlägger ärenden angående samerna som tangerar respektive departements område. Regeringen har uttalat sig om syftet med samepolitiken – den är inte till för att ge samerna särskilda rät-

tigheter, snarare att jämna ut lagstiftningen från den tidigare förnorskningsprocessen, undvika diskriminering och främja jämställdhet.<sup>94</sup> Idag är det allmänt vedertaget att Norge bebos av två folk- samer och *nordmenn*, till skillnad från den assimilationspolitik som bedrevs från och med 1850.<sup>95</sup>

Norge är numera på många sätt ett förebildsland för ursprungsfolkspolitik, inte bara därför att Norge har ratificerat ILO-konventionen nr 169 till skillnad från Finland och Sverige, och därmed genomfört förbättringar i samernas situation, utan även med avseende på just deltaganderegler. Detta innebär dock inte att det inte finns utrymme för förbättringar.

De svenska samerna har, olikt samerna i Finland och Norge, inget skydd i konstitutionen. Enligt regeringsformens 1 kap. 2 § ska dock etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv befrämjas. Även om ett förslag om tillägg angående samerna som urbefolkning i Sverige framförts, förkastades det av regeringen med motiveringen att regeringsformen ger ett tillräckligt skydd för samerna som etnisk minoritet i Sverige.<sup>96</sup>

Sametinget i Sverige bildades år 1993 som resultat av samerättsutredningen som år 1982 tillsatts av regeringen efter att domen i det s.k. Skattefjällsmålet föll. Målet som pågick mellan 1966-1981 och därmed var det mest omfattande i Sveriges historia, handlade om landrättigheter och avgjordes till sist till samernas nackdel.<sup>97</sup> Då man strävade efter ett brett samiskt engagemang, blev sametinget inte ett traditionellt statligt verk utan sametinget är ett folkvalt organ som driver den samepolitik som kommer till uttryck genom val till sametinget. Trots sin folkvalda status utövar sametinget inget självstyre, utan är en myndighet under regeringen.<sup>98</sup> Sametinget har inte stöd konstitutionellt.<sup>99</sup>

Jordbruksdepartementet är det samordnande departementet för samefrågor i Sverige. Nyli-

gen tillsatte regeringen en interdepartemental arbetsgrupp för samepolitiken, som leds av jordbruksdepartementet och består av representanter från justitie-, utrikes-, social-, finans-, utbildnings-, jordbruks-, miljö-, närings-, kultur- samt integrations och jämställdhetsdepartementet, så att samepolitiken samtidigt kan drivas i de sakområden där de hör hemma men att det inom regeringskansliet samtidigt finns ett samarbete över departementsgränserna. Detta ska underlätta samordnande och beredande av samefrågor och öka genomslagskraften samt effektivisera uppföljningen av samepolitiken.<sup>100</sup> Sametinget har en löpande kontakt med regeringskansliet, delvis genom en årlig myndighetsdialog där administrativa ärenden diskuteras och slutligen även genom årliga överläggningar om aktuella frågeställningar mellan sameministern och representanter för sametingspartierna.<sup>101</sup>

Även om sametingen i alla tre länder är samernas folkvalda organ, skiljs synen på sametingets roll i den statliga förvaltningen åt. I Sverige är sametinget en del av den statliga förvaltningsapparaten, en statlig myndighet med ansvar för förvaltningsuppgifter. Det är enligt motiven inte fråga om ett organ för självstyre såsom fallet är i Finland. Även om sametinget verkar inom det finska justitieministeriets förvaltningsområde är det inte en statlig myndighet, utan tvärtom det svenska sametinget ett organ för autonomiutövning. Det norska sametinget är ett självständigt organ, alltså fristående från *arbets- og inkluderingsdepartementet* i likhet med det finska sametinget. Detta har betydelse bl.a. för en samisk tolkning av Århuskonventionens artikel 2.2 och 2.4, som definierar ”myndighet” och ”allmänheten” i konventionens kontext.

Det norska sametingets tolkning är att artikel 2.4 i Århuskonventionen<sup>102</sup> täcker samiska organisationer eller föreningar, även samebyar.<sup>103</sup> Då sametingen i Finland och Norge inte är statliga myndigheter uppstår frågan om sametingen själva kan ordnas in under begreppet ”allmän-

het” och sålunda bli subjekt för de deltaganderättigheter som finns i konventionens artiklar 6-8. Artikel 2.4 är dock beroende av nationell lagstiftning och praxis. En blick på Århuskonventionens definition av ”myndighet” visar p.g.a. artikel 2.2. a att statlig eller annan offentlig förvaltning alltid är en myndighet från konventionens sida sedd, vilket innebär att det svenska sametinget klart, och de norska och finska samingen högst troligen, snarare faller under artikel 2.2 än artikel 2.4. De rättigheter som Århuskonventionen ger allmänheten kan alltså inte ses som stöd för andra myndigheters skyldighet att ge möjlighet till deltagande för samingen. Däremot faller andra samiska organisationsformer såsom t.ex. de svenska samebyarna under artikel 2.4, en uppfattning som uttryckligen understöds av det svenska sametingets styrelseordförande.<sup>104</sup>

Sametinget är alltså det organ som handhar ärenden relaterade till samernas kulturella autonomi i Finland.<sup>105</sup> Sametinget företräder samerna i dessa ärenden i nationella och internationella sammanhang.<sup>106</sup> Det består av 21 ledamöter som väljs vart fjärde år<sup>107</sup> av de röstberättigade, d.v.s. de myndiga personer med finskt medborgarskap i hela landet<sup>108</sup> som faller under samedefinitionen i 3 § sametingslagen. Rösträtten är emellertid inte begränsad till denna grupp, vilket sametinget i sin årsberättelse 2004 samt högsta förvaltningsdomstolen slagit fast år 1999.<sup>109</sup> Valbara till sametinget är de röstberättigade som samtyckt till att vara kandidater.<sup>110</sup>

Områdena som omfattas av sametingslagen är primärt det redan 1962 fastslagna hembygdsområdet. I Enare, Enontekis och Lapplands renbetesdistrikt (Sodankylä kommun) är samerna i minoritet medan de är i knapp majoritet i Utsjoki kommun.<sup>111</sup> Benämningen ”kulturell autonomi” är egentligen för begränsad när det gäller samerna, eftersom den även enligt § 9 omfattar frågor som gäller samhällsplanering, markanvändning, liksom också skydds- och ödemarks-

användning, tillståndsansökningar angående inmutning av gruvmineraler samt utmåsläggning i samernas hembygdsområde förutom de kulturrelaterade frågorna. I dessa frågor har myndigheterna en skyldighet att förhandla med samerna om alla vittsyftande och viktiga åtgärder som kan inverka på samernas ställning som ett ursprungsfolk. Sametinget kan själv välja om det vill utnyttja förhandlingsmöjligheten eller ej. Det handlar dock här om en förhandlingsplikt, som torde sträcka sig längre än enbart hörande. Den finska regeringen är av den åsikten att denna förhandlingsplikt numera iakttas väl.<sup>112</sup> Sametinget har dock uttryckt en annan åsikt. Även om sametinget ofta hörts, har det uttryckt missnöje över myndigheternas sätt att fullgöra förhandlingsplikten.<sup>113</sup>

Enligt 5 § sametingslagen har sametinget allmän behörighet i de ärenden som angår samernas språk, kultur och ställning som ursprungsfolk. Då rennäringen, fisket och jakten är att betrakta som samernas traditionella kultur faller de alltså under behörigheten i vilka ärenden sametinget kan väcka initiativ, göra framställningar och avge utlåtanden hos myndigheter enligt 5 § 2 mom. I dessa ärenden utövar sametinget beslutanderätt enligt stadganden i sametingslagen eller annan lag. I t.ex. forststyrelsens skötsel- och nyttjandeplaner för områden i samernas hemtrakter ingår alltid sametingets bedömning av planernas konsekvenser för samekulturen.<sup>114</sup> Ifråga om beaktande av samernas rättigheter till jord och vatten samt traditionella näringar har emellertid ingen av de fem sedan 1952 företagna helhetsutredningarna om dessa rättigheter överlämnats av regeringen som regeringens förslag till riksdagen,<sup>115</sup> ett faktum som understryker frågans komplexitet ytterligare.

*Sameloven* trädde ikraft i Norge den 24.2.1989, för att säkra den samiska folkgruppen dess språk, kultur och samfundsliv (§ 1). Kapitel 2 *sameloven* behandlar sametingets arbetsområde, som ska vara allt som efter sametingets uppfattning sär-

skilt rör den samiska folkgruppen. Andra offentliga organ bör inhämta synpunkter från same-tinget i sak som angår samerna,<sup>116</sup> men samerna behöver inte vänta på att bli tilldelad ett ärende, utan kan också på eget initiativ göra framställningar för offentliga myndigheter och privata institutioner.<sup>117</sup> Sametinget är både ett rådgivande och beslutande organ, och har i många avseenden blivit obligatorisk hörande instans. Därför kan man säga att det reella inflytandet går längre än vad som explicit uttrycks i *same-loven*.<sup>118</sup>

Norge är liksom Sverige indelat i flera valkretsar, och de som har rösträtt i *kommunstyrevalg* och som är införda i *samemanttallet* i kretsen har även rätt att rösta i *sametingvalget*<sup>119</sup> som sker vart fjärde år.<sup>120</sup> *Samemanttallet* är enligt § 2-6 *same-loven* alla som avger en förklaring om att de uppfattar sig som samer, och som antingen har samiska som hemspråk, har eller har haft personer med samiska som hemspråk i släkten inom de senaste tre generationerna, eller är barn till någon som stått i *samemanttallet*. För att vara valbar till sametinget måste man förutom att vara införd i *samemanttallet* även vara folkbokförd som boende i kretsen.<sup>121</sup> I motsats till Finlands sametingsval, där hela landet är en valkrets, är Norge indelat i 13 valkretsar (§ 2-4).

Det svenska sametingets 31 ledamöter väljs<sup>122</sup> för fyra år i taget<sup>123</sup> av de samer som är svenska medborgare, som på den samiska valdagen fyllt eller fyller 18 år som och anmält sig till valnämnd för att upptas i sameröstlängd.<sup>124</sup>

Enligt sametingets uppgifter 2 kap. 1 § ska sametinget verka för en levande samisk kultur och därvid ta initiativ till verksamheter och föreslå åtgärder som främjar denna kultur. Enligt 4:e punkten innebär detta också att ”medverka i samhällsplaneringen och bevaka att samiska behov beaktas, däribland rennäringens intressen vid utnyttjande av mark och vatten”. Sametinget ska vara en viktig remissinstans innan frågor som är viktiga för rennäringen avgörs på regional och central nivå, d.v.s. länsstyrelsen och dess

rennäring delegation samt statens jordbruksverk. Sametinget ska även samverka med andra myndigheter och samhällsorgan i frågor som rör de samiska intressena, även i samhällsplaneringen. Dessa andra myndigheter verkar dock inte ha någon skyldighet att beakta yttranden givna av sametinget.<sup>125</sup> Sametingets uppgift som övervakare av frågor som berör samisk kultur i Sverige har inte tryggats genom annan lag än sametingslagen. Sametinget är bundet av regeringens regleringsbrev om de politikområden där sametingets verksamhet återfinns även om inget lagstöd för uppnående av de utsatta målen om stärkande av samisk kultur och samiska näringar finns. Även om sametinget genom regleringsbrevet bör uppnå vissa mål har andra myndigheter inte en formell skyldighet att höra sametinget i dessa frågor.<sup>126</sup> Fram till idag har sametinget själv fått ta initiativ till samråd, eftersom de inte ses som en självklar remissinstans, utan dess huvuduppgift är att fördela de medel som ställs till sametingets förfogande.<sup>127</sup> Sametinget som sådant har på detta sätt en svagare ställning än sametinget i Finland och Norge. Istället ligger förhandlingspositionen hos samebyarna i Sverige när det gäller miljöfrågor, och då måste man ta i beaktande att det bara är de renskötande samerna, som är i minoritet, som är organiserade i samebyar.

I Finland är sametinget den kulturella självstyrelsen förkroppsligad, även om självstyrelsen skulle kunna få en starkare ställning genom andra lagar än sametingslagen. I Norge utgör sametinget en självklar hörandeinstans i många frågor som rör samernas livsmiljö. Även om den finska sametingslagens innehåller 9 § om förhandlingsplikten, medan *same-lovens* § 2-2 enbart förpliktigar andra norska offentliga organ att inhämta uttalande av sametinget i frågor som rör dess arbetsområde, är det norska sametingets deltagandeposition i praktiken dock lika stark eller starkare som det finska till följd av praxis och konsultationsprocedurerna som behandlas nedan i avsnitt 3.2.3.2. Det svenska sametinget har

enligt sametingslagen ingen uttryckt deltaganderättighet, då med sådan rättighet avses hörande, samtycke, konsultation eller förhandlande.

### 3.2.2 Rennäringen

Modifikationer i samernas livsmiljö till följd av mänsklig påverkan spelar en stor roll för rennäringen. Renskötelsen är nära sammankopplad med den samiska kulturen, även om det bör betonas att endast en minoritet av samerna idkar rennäring. År 2003 fanns i Sverige 4.596 renskötande samer och 937 renskötsel företag mot en samebefolkning som uppskattas till 20.000. Siffrorna för Norge från 2004/05 är 2857 resp. 569 av mellan 40.000 och 65.000 samer, vilket innebär att de renskötande samerna i alla länder egentligen utgör en väldigt liten del av samebefolkningen.<sup>128</sup>

I Finland fanns 5.037 renskötare och 56 renskötsel företag år 2005/06. Samerna i Finland uppgår till 6.000-8.000, men eftersom renskötelsen inte är samernas ensamrätt är det svårt att veta hur många samer som är renskötare, och således är även icke-samer inräknade i den finska statistiken.

I Sverige är renskötselrätten begränsad till personer av samisk börd, eftersom det totala antalet renar som uppskattningsvis kan hållas på de svenska renbetesområdena uppgår till ca 260.000.<sup>129</sup> Ursprunget till den samiska ensamrätten är doktrinen om urminnes hävd, och finns tryggad i både regeringsformen 2 kap. 20 § samt rennärlagen (1971:437) 1 §. För att få hålla renar måste man alltså vara same, men även medlem i en s.k. sameby, som dels är ett geografiskt område men även en ekonomisk och juridisk-administrativ sammanslutning.<sup>130</sup> Enligt rennärlagens 9 § är ändamålet för samebyn att för medlemmarnas gemensamma bästa ombesörja renskötelsen inom byns betesområde. Samebyn är företrädare för sina medlemmar och innehar rättssubjektivitet enligt 10 § rennärlagen. Samebyn är den enhet som är

sakägare i konflikter som rör bl.a. markanvändning.<sup>131</sup>

Att samebyn är sakägare samt även har en laglig rätt att uttala sig i frågor som rör t.ex. skogsavverkning (se avsnitt 3.3.3) överför rätten till deltagande på lokal nivå där den i det enskilda fallet är som effektivast, d.v.s. de personer som direkt berörs av ett beslut får möjlighet att påverka beslutet. Rennärlagen som reglerar samebyn bygger dock på lagstiftning från 1886 och har kritiserats för att vara diskriminerande främst mot de kvinnliga medlemmarna i samebyn.<sup>132</sup> Kritiken bygger bl.a. på en bestämmelse i 13 § om att renar som tillhör renskötande medlems *husfolk*<sup>133</sup> anses i rennärlagen tillhöra den renskötande medlemmen. Rösträtten i bystämman tillkommer enligt 59 § endast renskötande medlem i större frågor utöver sådana frågor som rör utseende av ordförande på bystämman eller av revisor, beviljande av ansvarsfrihet för styrelsen samt vissa andra administrativa angelägenheter av smärre vikt. Tolkningen av rennärlagen grundar sig på yttre omständigheter och termen "husfolk" refererar sålunda till kvinnor och minderåriga barn. Detta innebär att kvinnor utesluts från beslutandet i samebyn därför att de genom giftermål förlorar sin rösträtt i bystämman. Rennärlagen sågs över år 2006 men den otidsenliga formuleringen kvarstår och leder i praktiken till diskriminering av samekvinnor. Arbete pågår för att lyfta detta faktum till ytan och förmå den svenska riksdagen att ändra formuleringen av rennärlagen, innan fler kvinnor lämnar det redan nu mansdominerade yrket renskötare.

Fr.o.m. den 1.1.2007 är sametinget central förvaltningsmyndighet för rennäringen och har även i uppgift att indela samebyar istället för länsstyrelsen. I samband med indelningen ska de samebyar och fastighetsägare som kommer att beröras ges möjlighet att yttra sig.<sup>134</sup> Idag finns det 51 samebyar i Sverige, som flyttar med renarna, på sommaren till fjällen och på vintern till barrskogar i öster.<sup>135</sup>

Liksom i Sverige är renskötselrätten i Norge samernas ensamrätt. Den tidigare *reindriftsloven* från 1978 ersattes av en ny lag som trädde i kraft 1.7.2007. Enligt § 3 i den nya lagen ska den användas parallellt med folkrättens regler om urfolk och minoriteter. I § 1 fastställs syftena med lagen som balanserar ekologi, ekonomi och samernas traditioner och kultur. På det samiska renbetesområdet är det bara den som har rätt till *reinmerke* som får hålla renar (jfr § 32<sup>136</sup> och § 9), och renen ska ingå i en *siidaandel* (enligt § 10 en familjegrupp eller en privatperson som är del i en *siida* såsom definierat i § 51<sup>137</sup>).

*Reindriftsloven* skiljer på *sommersiida* och *vintersiida*. *Sommersiidan* har ett styre som väljs på årsmötet (§§51-53). *Siidaen*, speciellt *sommersiidaen*, (*geasseorohat*) får olikt bestämmelserna från 1978 en central plats i den interna organisationen, t.ex. i.o.m. att *siidaene* ska ha representanter i *distriktsstyret*. Det samiska *reinbeitesområdet* som definieras i § 4 delas in i regionala *reinbeitesområden*, som sköts av *områdesstyren* (§ 72). Dessa områden indelas i renbetesdistrikt som styrs av ett *distriktsstyre* (§ 43). *Distriktsstyret* liknar den svenska samebyn i.o.m. att det representerar rennäringens intressena i området och innehar rättssubjektivitet (§ 44). Reglerna för val till *distriktsstyre* är nya men de som valts enligt gamla systemet sitter under en övergångsperiod på ett år (1.7.2008).<sup>138</sup>

Utöver detta finns det rådgivande organet *reindriftsstyret* (§71). 65 § 2. mom. stipulerar att områdesstyret kan lägga ett tidsbegränsat förbud för större arrangemang som kan skada rendriften. Detta beslut fattats efter att markägaren och kommunen hörts, och gäller för ett bestämt område. Ifråga om *motorferdsel* (§ 23) kan områdesstyret och distriktsstyret i samråd med behörig myndighet fatta beslut i form av föreskrift om närmare regler för motortransport i området av renbete. Det bör påpekas att ett förbud mot motortransport gäller på utmark, även på *Finnmarkseiendommen*, se nedan. Utöver dessa

regler finns i den nya *reindriftsloven* ingen regel om samråd mellan samernas organ och statliga myndigheter, även om *planlovsutvalget* föreslagit att distriktsplaneringen ska ske i samband med kommunal och regional planering efter *plan- och bygningsloven* för ett tydliggörande av arealplaneringen.<sup>139</sup> *Planlovsutvalgets* utredning har dock inte ännu hunnit behandlas i stortinget.

En skillnad mellan den svenska och norska lagstiftningen å ena sidan och den finska lagstiftningen å andra sidan är att renskötselrätten inte är förbehållen samerna, utan varje medborgare inom EES med varaktig hemort i norra Finland har rätt att hålla renar, oberoende av ägande- eller besittningsrätten av marken.<sup>140</sup> Renskötselområdet i Finland delas upp i renbeteslagsområden, och de renägare som bor inom dessa områden bildar renbeteslag. Renbeteslag är den finska motsvarigheten till sameby i Sverige och distriktsstyre i Norge, då renbeteslaget är ett rättssubjekt<sup>141</sup> som består av delägare som kollektivt ansvarar för renskötseln enligt renskötsellagen 6 §. Delägarna röstar i renbeteslagets stämma enligt antalet renar de äger (§ 15). Renbeteslagen bildar en förening som länkar beteslagen samman och bl.a. utvecklar renskötseln och renhushållningen (§ 20).

Många av fallen som kommit till MR-kommittén efter *Kitok* och *Lubicon Lake Band*-fallen från 1985 resp. 1984 samt den allmänna kommentaren nr 23 från 1994 är relaterade till länken mellan ordet ”kultur” i MP-konventionens artikel 27, som t.ex. de omdiskuterade *Länsmanfallen*.<sup>142</sup> Trots att endast en minoritet av samerna sköter renar drabbar konsekvenserna av miljöbeslut ofta rennäringen eftersom rennäringen är beroende av stora landområden då renarna flyttar mellan vinter- och sommarbete. Dessa landområden används ofta i flera olika syften, som nationalparker, resursutvinning och turism. Många processer på nationell och internationell nivå har genom åren pågått för rennäringens överlevnad, och de flesta har utgått till samer-

nas nackdel. För att rennäringen ska kunna fortgå och andra markägares och privata företags intressen ska kunna tas tillvara samtidigt, krävs en ingående konsultationsprocess där alla parter är delaktiga. Mot rennäringen har anförts argument om att rennäringen i sig inverkar på miljön särskilt i fjällområden. Allard menar dock att den kumulativa effekten av okontrollerade små- och storskaliga projekt i omgivningarna utgör ett större hot för miljön än rennäringen.<sup>143</sup>

### 3.2.3 Andra kanaler för deltagande

De olika nationella sametingslagarna ger samerna ett av dem själva valt organ som ska representera dem politiskt. Som visats avviker sametingslagarna i de tre länderna från varandra, speciellt med avseende på det svenska sametingets jämfört sett svagare förhandlingsposition. De olika lagarna om rennäringen specificerar vem som ska agera för rennäringens intresse utåt, nämligen renbeteslag, distriktsstyren och samebyar.

I förslaget till nordisk samekonvention har det tagits med en artikel speciellt med avseende på samernas inbördes olika intressen, artikel 21, som togs med i konventionen för att visa att sametingen inte har monopol på all samisk förvaltning.<sup>144</sup> Enligt artikel 21 ska staterna respektera och vid behov samråda med andra samiska sammanslutningar också, såsom sameby, siidaer, renbeteslag, skoltsamernas bystämma och andra behöriga samiska organisationer eller lokala samiska företrädare. Sametingen är dessutom relativt nya företeelser och samerna har traditionellt företrätts av mera lokala sammanslutningar. I det följande presenteras även andra landsspecifika deltagandekanaler vilka samerna har möjlighet att utnyttja i frågor som rör deras miljö.

#### 3.2.3.1 Norge: Finnmarkseiendommen

År 2006 trädde *Finnmarksloven* i kraft i Norge. I och med detta överfördes all mark i Finnmark från statskog SF<sup>145</sup> till ett nytt organ som heter *Finnmarkseiendommen* (*Finnmárkkkuopmo-*

*dat*). Detta organ ska enligt *Finnmarksloven* § 6 förvalta mark och naturresurser på området, som till ytan är större än Danmark. *Finnmarksloven*, som har sin bakgrund i *samerettsutvalgets* arbete som påbörjades 1980 efter fallet rörande Alta-Kautakeino vattendraget,<sup>146</sup> inkorporerar delvis ILO-konventionen nr 169:s krav på rätt till traditionell mark in i den norska rätten, och är ett försök i linje med den i Sverige och Finland så omstridda artikel 14 om ursprungsfolks äganderätt till land.

*Finnmarksloven* är i kontexten för samernas deltagande i miljöfrågor som rör dem intressant på två sätt- dels själva innehållet i lagen och dels processen som ledde fram till antagandet av lagen.

Enligt § 7 leds organet av ett styre på sex personer bosatta i Finnmark, tre personer från sametinget och tre personer från *Finnmark fylkesting*. De väljer inom sig ordförande och vice ordförande, och ifall av jämn röstning avgör ordförandens röst. *Finnmarkseiendommen* kontrolleras av en kontrollkommitté bestående av tre personer varav *Finnmark fylkesting*, sametinget och *kongen* utnämner en medlem var. De har bl.a. i uppgift att övervaka att *Finnmarkseiendommen* förvaltas i samklang med *Finnmarksloven* och annan lagstiftning (§ 16).

*Finnmarkseiendommen* är ett självständigt rättssubjekt (§ 6). Det äger marken på samma sätt som en privat markägare, och beslutar om hur marken ska användas med några undantag, eftersom *Finnmarksloven* i sig innehåller begränsningar av förvaltningen i förhållande till invånare i Finnmarks rättigheter (kap. 3), statens rättigheter att anlägga en nationalpark (§ 19), särskilda *saksbehandlingsregler* ifråga om om-disponering av utmarksområden<sup>147</sup> (§ 10) samt de offentliga styrningsverktyg som gäller för all privat mark, såsom kommunens rätt till arealplanläggning efter *plan- og bygningsloven*. *Finnmarkseiendommen* har inga specialrättigheter i jämförelse med andra markägare när det gäller



statens eller kommunens möjligheter att fatta beslut i vissa avseenden.<sup>148</sup> Då beslut fattas i avseende på ändrat bruk av utmark ska enligt § 10 *Finnmarksloven* hänsyn ges till vilka effekter detta beslut kommer att ha på den samiska kulturen, rendriften, utmarksbruket, näringsutövning och friluftsliv, och i detta ska sametingets riktlinjer för bruk av utmark ligga till grund, vilket också gäller röstningsregler för behandling av dessa regler. Här utövar sametinget alltså ett visst inflytande. Även om *Finnmarkseiendommen* enbart till hälften består av medlemmar av sametinget, är det av sametinget utarbetade riktlinjer som ligger till grund vad gäller beslut som gäller miljö i utmarken.

Av stor relevans i kontexten för denna rapport är att själva processen före antagningen av lagen blev kritiserad. Baserat på Norges internationella förpliktelser, i synnerhet konsultationsprocessen i ILO-konventionen 169 artikel 6, kritiserades regeringen för att inte ha låtit samerna delta tillräckligt mycket i processen som ledde fram till regeringens proposition. Artikel 6 fastslår att regeringarna ska höra de berörda folken genom adekvata procedurer och speciellt genom organen i vilka de är representerade då beslut eller författningar bereds som direkt påverkar dem. Från många håll rådde tvivel om huruvida innehållet i lagen stod i överensstämmelse med folk-rätten eller ej, men huruvida processen i sig var i överensstämmelse med folk-rätten var en fråga som inte togs upp av regeringen.<sup>149</sup> Däremot kommenterade ILO:s expertkommitté denna brist i sina observationer till följd av Norges statsrapport under konvention nr 169 år 2003. Kommittén påpekade att processen och innehållet är oskiljaktigt sammanflätade i konventionens krav, och menade att om *Finnmarksloven* skulle ha antagits utan samtycke från sametinget, skulle detta utgjort en kränkning av samernas rättigheter under ILO-konventionen nr 169.<sup>150</sup>

Samerna var bl.a. missnöjda med jämvikten i representationen i *Finnmarkseiendommen*, och

diskussioner i media förekom ofta under perioden 2003-2005. Den tidigare ordföranden för sametinget menade att förvaltningsregelverket runt *Finnmarkseiendommen* ändå skulle leda till att samerna gång på gång hamnar i minoritet trots den jämlika fördelningen i själva organet. Enligt folk-rätten har samerna som ursprungsfolk en särställning som inte tas i beaktande i indelningen till *Finnmarkseiendommen*.<sup>151</sup> På bakgrund av samernas kritik och på justiskommitténs uppmaning, gav regeringen oberoende experter i uppdrag att bedöma lagförslaget, men trots flera frågor från justiskommittén utvärderades alltså inte processen.<sup>152</sup>

I regeringens proposition Ot.prp.nr 53 behandlas processen som lett fram till förslaget till stortinget. Justisdepartementets utgångspunkt var *samerettsutvalgets* teman och förslag i lagförslaget *Naturgrunnlaget for samisk kultur* NOU 1997:4. Angående detta arrangerades tillfällen för hörande i vilka sametinget och ett flertal andra samiska organisationer deltog med fristen 15.1.2000. I tillägg till det allmänna hörandet angående *Samerettsutvalgets* förslag genomförde regeringen Bondevik II en särskild kontaktprocess med sametinget och *Finnmark fylkesting*, då hörandet avtäckte behovet av att utveckla ett förslag som avvek från *utvalgets* förslag. Regeringen erkände sametingets och *Finnmark fylkestings* särställning i frågan, speciellt med tanke på ILO-konventionen nr 169 artikel 7 om ursprungsfolks rätt att bestämma sina egna prioriteringar, också ifråga om mark.

I propositionen sägs att båda parter fick information om den nya förvaltningsförslaget för Finnmark, och båda fick tillfälle att avge sina synpunkter. Det första kontaktmötet där aktuella lösningsförslag och huvudkriterierna för det fortsatta arbetet presenterades hölls mellan sametingsordföranden, fylkesordföranden och justisministern våren 2002, och det andra för-sommaren samma år, under vilket både same-tingsordföranden och fylkesordföranden kom

med invändningar. Vidare har det förekommit kontakt på politisk nivå om lagarbetet mellan regeringen, sametinget och *fylketinget*.<sup>153</sup> Justisdepartementet var av den åsikten, att detta hörande uppfyllde kraven i ILO-konventionen nr 169 artikel 6.1 a:

Consult the peoples concerned, through appropriate procedures and in particular through their representative institutions, whenever consideration is being given to legislative or administrative measures which may affect them directly;

och att den föreslagna förvaltningsordningen för Finnmark uppfyller ILO-konventionens krav enligt 6.1 b om att det ska etableras möjligheter för ursprungsfolk att delta i beslutsprocesser som angår dem, åtminstone till den grad resten av befolkningen har dessa möjligheter.<sup>154</sup> Justisdepartementet betecknade kontaktprocessen som ”nyttig” och ”konstruktiv”. Sametingspresidenten hade efterlyst mer information om den juridiska analysen och bakgrundsutvärdering för förslaget, eftersom det var svårt att ge synpunkter på detaljer utan att ha fått en fullständig bild av nyordningen.

Justisdepartementet medger att de inte kunnat tillfredställa detta önskemål, vilket medförde att sametinget efter det andra kontaktmötet uttalade sig om att förutsättningarna för sametingets deltagande i kommande kontaktprocesser innebar att regeringen måste lägga fram ett förslag som är i linje med nationell rätt och folkrätt. Därefter pågick kontakten med sametinget på andra sätt än formella kontaktmöten, vilket regeringen såg som en fördel. Regeringen ansåg att den kunnat utforma lagförslaget på bättre grunder än vad som skulle ha varit möjligt utan kontaktprocessen.<sup>155</sup> ILO-konventionen nr 169 artikel 6.2 kräver dock att konsultationsprocesserna utförs i god tro och i en form som är passande för omständigheterna, med sikte på att uppnå överenskommelse eller samtycke till de förestående åtgärderna. Med tanke på den kritik som same-

tinget framställt hade regeringen inte tagit sitt ansvar fullt ut. Å andra sidan ledde konsultationerna, som också regeringen betonade, fram till ändringar i förslaget rörande bl.a. kapitel 5 om regler för de två nya organen *Finnmarkskommisjonen* och *Utmarksdomstolen för Finnmark* (dessa kapitel lades till efter konsultationerna), samt ändringar i vissa paragrafer.<sup>156</sup>

Den norska regeringen utförde alltså inte konsultationsprocessen som ledde fram till *Finnmarksloven* enligt de folkrättsliga reglerna. Finns det då andra argument för samernas deltagande i processen fram till *Finnmarksloven* med avseende på miljö? Den norska *miljöinformationsloven* stadgar att allmänheten har rätt att delta i varje enskilt skede i processen. Århuskonventionens artikel 8 tryggar allmänhetens deltagande i utarbetandet av lagar och andra författningar som kan ha betydande miljöpåverkan, samt innehåller krav på att detta deltagande ska ske vid ett så tidigt stadium som möjligt, när alla alternativ är öppna och för att trygga ett meningsfullt deltagande, vilket även återfinns i EU-direktivet om rätten till deltagande. Det vore skäligt att kräva att utarbetandet av proposition faller under ett ”så tidigt stadium som möjligt när alla alternativ är öppna”, eftersom lagen baserar sig på propositionen. *Finnmarksloven* är inte en direkt miljölagstiftning, men eftersom *Finnmarkseiendommen* ges behörighet att besluta över marken, har lagen trots allt en miljöpåverkansaspekt. Kvalifikationen för artikel 8 är att lagarna och författningarna ska kunna ha en betydande miljöpåverkan.

Efter samernas visade missnöje tog alltså stortingets justiskommitté hand om de fortsatta konsultationerna med samerna. Under hösten 2003 diskuterade sametingsordföranden med justiskommitténs ledare och stortingsordföranden om hur dessa skulle ske. Man kom fram till att två konsultationsmöten i enlighet med ILO-konventionen 169 skulle hållas under våren 2004, ett tredje hölls i mars 2005. Det same-

na genomgående betonade allra mest var vikten av ILO-konventionen nr 169:s inkorporering i norsk rätt och att allmänheten inte skulle ha några särskilda rättigheter i Finnmark. Vid det fjärde konsultationsmötet var justiskommitténs inställning till en lag i enlighet med folkrätten slutligen positivare.<sup>157</sup> Resultatet av dessa konsultationsmöten och kommunikationen mellan mötena innebar omfattande förändringar i regeringens ursprungliga förslag. Fokus skiftades från allmänhetens rätt till naturresurser på Finnmarksområdet till lagens nuvarande syfte ifråga om säkrandet av samisk kultur, med rendrift, utmarksbruk, näringsutövning och samfundsliv.<sup>158</sup>

Frågan om rättigheter till resurser i havet blev dock inte löst trots ansträngningar in i det sista från sametingets sida. Sjösamerna och andra finnmarksbornas rättigheter till kustnära resurser blev sålunda inte medtaget i lagen. Däremot såddes sametingets ansträngningar ett frö till en politisk process med en positiv inriktning i frågan. Samerna menar att Finnmarksloven är det första viktiga steget i processen med att erkänna samernas rättigheter till mark och resurser och hur detta kan utföras i samarbete med den övriga befolkningen. Grunden till arbetet med de kvarvarande frågorna, såsom östsamernas situation och konkreta uppföljningar av lagens andra sidor är lagt. Ett andra samerettsutvalg har påbörjat en process med utredning angående de samiska områdena utanför Finnmark, d.v.s. Nordland och Troms, med det föreslagna förvaltningsorganet Hålogalandsallmenningen. Mycket inspiration hämtas från Finnmarksloven och processen i frågan väntas ta 2-5 år. Finnmarkseiendommen som utövar förvaltningen har redan varit utsatt för kritik både från samiskt och annat håll, men det bör tas i beaktande att detta nya organ behöver tid på sig för att etablera sig.<sup>159</sup> Det är för tidigt att ge någon meningsfull utvärdering av dess roll och betydelse.

### 3.2.3.2 Norge:

#### *Konsultationsplikt i samiska ärenden*

Som en annan följd av ratificeringen av ILO-konventionen nr 169 och dess artikel 6, finns det sedan 2005 formella procedurer för konsultation mellan statliga myndigheter och samerna. Även om konsultationer även före 2005 var vanliga, ifrågasattes huruvida dessa konsultationer var tillräckliga, speciellt vid utarbetandet av *Finnmarksloven* (ovan kapitel 3.1.3.1).<sup>160</sup>

Genomförandet av konsultationsplikten i samband med arbetet med *Finnmarksloven* kan sägas utgöra en ny konstitutionell praxis i Norge, påverkat av folkrätten. Även det faktum att justiskommitténs framställning sändes till sametinget för utlåtande före det framlades för *odels- och lagtinget*, var något nytt. Avtalet som fastslår procedurerna för konsultationerna med sametinget ingicks mellan kommunal- och regionalministern och sametingspresidenten den 11.5.2005 och godkändes av sametinget den 1 juni samma år. En månad senare stadfästes att procedurerna gäller hela förvaltningen.<sup>161</sup> Avtalet har utvecklats med ILO-konventionen nr 169 som förebild, och tolkas också med hjälp av ILO:s expertkommittés uttalanden. De för avtalet relevanta artiklarna i konventionen är artikel 6 och 7. Sametingets representanter i arbetsgruppen för avtalets utformade påpekade att artikel 6 innehåller bestämmelser som påverkar hur konsultationsprocessen ska genomföras i nationell rätt, medan artikel 7 ger staterna en positiv förpliktelse att följa.

Syftet med avtalet är bortsett från att uppfylla Norges folkrättsliga förpliktelser även att försöka uppnå enighet mellan sametinget och statliga myndigheter, stärka den samiska kulturen och det samiska samfundet genom partnerskap mellan myndigheter och sametinget samt att utveckla en förståelse för den samiska situationen och dess utvecklingsbehov. Avtalet omfattar allt som kan påverka samiska intressen direkt, alla ideella och materiella former av samisk kultur,

inklusive arealingrepp och -disponering, mineralverksamhet, vind- och vattenkraft, hållbar utveckling, naturvård, traditionell kunskap och biologisk mångfald. Den materiella grunden för samisk kultur, d.v.s. det som rör de traditionella territorierna har ett geografiskt definierat verksamhetsområde i avtalet.

Statliga myndigheter har en informationsplikt till sametinget om aktuella angelägenheter av samiskt intresse, men känslig information måste inte offentliggöras förrän ett slutgiltigt beslut är fattat i ärendet. ILO-kommittén har vid flera tillfällen poängterat att informationsgivningen måste vara reell för att uppfylla förpliktelsen i konvention nr 169, d.v.s. det räcker normalt inte med ett informationsmöte.<sup>162</sup>

En gång i halvåret möts sametingspresidenten och statsråden som ansvarar för samiska ärenden. Hela sametinget har möte med det interdepartementala samordningsutskottet för sameärenden likaså en gång i halvåret.

De generella bestämmelserna om konsultationsprocedurerna i avtalet gör gällande att dessa ska ske i god tro och med målsättningen att konsensus ska ingås, vilket överensstämmer med ILO-konventionen nr 169 artikel 6.2. Detta innebär inte att konsultationsprocedurerna inte uppfyller kriterierna om konsensus eller samtycke inte nås, utan det räcker med att båda parter strävar efter att komma överens.<sup>163</sup> Staten ska så tidigt som möjligt informera sametinget om aktuella ärenden. Initiativet får även komma från sametingets sida, och konsultationerna ska inte avslutas så länge både sametinget och myndigheten är av den åsikten att enighet i ärendet fortfarande kan uppnås. Staten kan även konsultera med andra än sametinget i ärenden som t.ex. lagstiftning som berör ett lokalsamfund direkt. Samordningen av konsultationsprocessen i ett ärende ska dock diskuteras med sametinget på förhand.

Arbetsgruppen som utarbetade procedurerna poängterade att trots att konsultationsprocessen

blir dyrare och mer tidskrävande genom procedurerna, är det viktigt att se till långtidseffekterna, då beslutsfattandet i nästa omgång blir smidigare p.g.a. den föregående processen samt ökningen av transparens, legitimitet och tillit i beslutsfattandet, även om arbetsgruppen såg detta som en stor utmaning.<sup>164</sup> Som tidigare nämnts är tidpunkten för konsultationerna central.

### *3.2.3.3 Finland: Skoltsamerna och skoltlagen*

Skoltsamerna i Finland med centrum i Sevettjärvi har genomgått en historia av splittring och kränkande av rättigheter i och med järnridån mellan öst och väst efter andra världskriget. De splittrades på olika sidor av den finsk-ryska gränsen,<sup>165</sup> och åtnjuter efter Sovjetunionens fall därför särskilt skydd i Finland under skoltlagen från 1995,<sup>166</sup> trots det ringa invånarantalet i Enare kommun som uppgår till ca 600. Skoltsamerna som tillhör den östliga gruppen samer dit även Enaresamerna hör, har genom skoltlagen speciella rättigheter på sitt hemområde, såsom t.ex. fri fiskerätt på statens vatten.<sup>167</sup>

Den nuvarande skoltlagen från 1995 ersatte den tidigare från 1984. Lagens syfte är att främja levnadsförhållandena och utkomstmöjligheterna för skoltarna och inom skoltområdet samt att bevara och främja skoltkulturen (1 §). Skoltarna som bedriver naturnäringar och småskalig företagsverksamhet har genom lagen möjlighet att bli delaktiga i näringsstödätgärder, exklusive renbeteslagen som berörs av renskötsellagen. Likaså kan stöd beviljas för andra aspekter av skoltarnas liv såsom boendeformer.<sup>168</sup>

Bland skoltarna finns sedan länge byastämmor, sidsjobbar och en förtroendeman.<sup>169</sup> Skoltsamerna håller enligt skoltlagens 42 § byastämman i områdena Näätämo och Nellim- Keväjärvi en gång per år, och särskilda skoltråd upprättas med stöd av lagens 45 §. Både byastämman och skoltråden har till uppgift att behandla och avge utlåtanden till myndigheter i vissa frågor som rör skoltsamernas levnadsförhållanden. De stat-

liga och kommunala myndigheterna ska utgående från skoltlagens 56 § bereda byastämmorna och skoltråden tillfälle att avge utlåtande (hörande) ifråga om framställningar och utlåtanden om vittgående eller principiellt viktiga ärenden som rör skoltarnas näringar eller levnadsförhållanden. Därtill uttalar sig dock renbeteslagsföreningen eller de lokala renbeteslagen om frågor som rör renskötsel som kan ha mera vittgående betydelse med tanke på idkandet av renskötsel, efter samma paragrafs andra moment.

Som tidigare konstaterats finns det även inom samerna divergerande åsikter, p.g.a. olika intresseområden såsom renskötande samer och icke-rens-kötande samer men även tillhörigheter till de olika språkliga grupperna. Att skolterna har ett särskilt skydd genom skoltlagen är ett sätt att tillvarata skolternas åsikter då dessa är en relativt liten grupp i förhållande till nordsamerna, som utgör ca 80% av samebefolkningen i Finland. 56 § skoltlagen är sålunda en positiv särbehandling av en minoritet i minoriteten.

### *3.3 De nationella miljölagstiftningarna*

De nationella miljölagstiftningarna innehåller till vissa delar bestämmelser som tar samernas deltagande i beaktande. Härnäst följer en komparativ analys av bestämmelser på grundlagsnivå, i förvaltningslagstiftning, skogslagstiftning, plan- och byggnadslagstiftning samt gruv- och minerallagstiftning.

#### *3.3.1 Deltagandebestämmelser på grundlagsnivå*

Utöver Finlands och Norges explicita konstitutionella referenser till samerna återfinns även allmänhetens deltagande i miljöfrågor grundlagsstadgad. Rättigheterna under Århuskonventionens alla tre pelare var grundlagstryggade i Finland redan innan ratificeringen av konventionen.<sup>170</sup> Rätten till deltagande i miljöbeslut är tryggad i den finska grundlagen (GL) 20 § 2 mom. där var och en ges möjlighet att påverka i

frågor som gäller den egna livsmiljön. Denna bestämmelse preciseras bl.a. genom miljöskyddslagen från år 2000. I den finska miljölagstiftningen är denna rätt en allmän regel både i bedömningen av miljökonsekvenser och miljötillståndsförfarandet som i frågor rörande markanvändning och byggande.<sup>171</sup> Lagstiftningen och tillståndsförfarandet angående miljöförstöring har i fråga om rätten till deltagande på senare år totalreviderats och moderniserats.

Enligt regeringspropositionen om godkännande av Århuskonventionen utgör GL 20 § 2 mom. ett slags utgångspunkt för kopplingen mellan konventionen och den nationella lagstiftningen. Man hänvisar till regeringspropositionen som ledde till reformen om de grundläggande fri- och rättigheterna, där bestämmelsen tolkas som "ett i grundlag givet uppdrag att utveckla miljölagstiftningen så att människor får en större möjlighet att påverka beslut som gäller den egna livsmiljön".<sup>172</sup> Århuskonventionens nationella ikraftsättande är ett led i uppfyllandet av uppdraget. Även 14 § 3 mom. GL ålägger det allmänna uppgiften att främja den enskildes möjligheter att delta i samhällsrelaterad verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv. Regeringspropositionen hänvisar till olika system för delaktighet såsom fri medborgarverksamhet och medborgarinitiativ som komplement till utvecklingen av deltagandelagstiftningen för att realisera påverkningens möjligheter.<sup>173</sup>

Rätten till deltagande kan även kopplas samman med en av grundstenarna i den finländska konstitutionen, nämligen att det enligt 2 § 2 mom. hör till demokratin att den enskilde har rätt att ta del i och påverka samhällets och livsmiljöns utveckling. Denna bestämmelse har samband med 14 § 3 mom. och 20 § 2 mom. Enligt detaljmotiveringen för förslag till grundlag kan individens möjligheter att i ett demokratiskt samhälle påverka och delta i miljöbeslutsfattande således inte vara begränsade till

möjligheter att rösta i val.<sup>174</sup> Även principerna för god förvaltning i 21 § grundlagen<sup>175</sup> har ansetts garantera samernas rätt att bli hörda i angelägenheter som rör dem oberoende av andra bestämmelser.<sup>176</sup>

Redan 1992 säkrades allmänhetens tillgång till miljöinformation i den norska grundlagen, då § 110 b om envars rätt till miljö infördes. Allmänhetens rätt till deltagande finns även skyddat i de flesta miljöregelverk. Inför ratificeringen av Århuskonventionen föreslogs dock som en utveckling av grundlovens 110 b § en ny lag om miljöinformation. *Miljöinformationsloven* från 2003 reviderar därmed de viktigaste miljölagarna och sammanfattar bestämmelser om deltagande i miljöfrågor.

Regeringsformen i Sverige är äldre (1974) och innehåller därför ingen explicit rätt till deltagande i miljöfrågor, men 1 kap. 2 § 5 mom. stadgar att det allmänna ska verka för alla människors delaktighet i samhället. Den svenska miljöbalken trädde i kraft den 1.1.1999 och ersatte då 15 andra lagar på miljörettens område. Miljöbalken har inspirerats av Riodeklarationen och sätter människans ansvar för naturen i fokus. Den svenska regeringen bedömde att Århuskonventionens och direktivet om rätt till deltagandes krav uppfylls i den svenska rätten både genom miljöbalken och annan lagstiftning, då de i dessa rättsakter finns regler om allmänhetens deltagande i de tillståndsprocesser som omfattas.<sup>177</sup>

### 3.3.2 Förvaltningslagstiftning

De allmänna bestämmelserna i Århuskonventionens artikel 3 motsvarar principerna för god förvaltning i den finska grundlagens redan nämnda 21 §, i vars 2 mom. rätten att bli hörd ingår. Dessa hör till området för lagstiftningen och är därför preciserade i offentlighet- och förvaltningslagstiftningen.<sup>178</sup> Förvaltningslagens (2003/434) 41 § 1 mom. behandlar möjligheter till inflytande om ett ärende kan ha påverkan på andra ämnen i ärendets livsmiljö, arbete eller övriga

förhållanden. I sådana fall ska myndigheten bl.a. se till att dessa personer får tillfälle att uttala sin åsikt om ärendet. Förvaltningslagen måste dock ses som *lex generalis*, eftersom dess 5 § stadgar att om det i annan lag finns bestämmelser som avviker från denna lag, ska de istället iakttas.

Handläggandet av ärenden där § 9 sametingslagen måste tas i beaktande utförs av både regeringstjänstemän i nästan alla ministerier och lokala tjänstemän inom samernas hembygdsområde.<sup>179</sup> I regel är det en tjänsteman inom varje myndighet som är skyldig att verkställa § 9. Den enskilda tjänstemannens handlande regleras av statstjänstemannalagen (1994/750), vars 14 § 1 mom. stipulerar att "En tjänsteman ska utföra sina uppgifter på behörigt sätt och utan dröjsmål", respektive lagen om kommunala tjänsteinnehavare (304/2003). Grundlagens § 118 stipulerar att en tjänsteman svarar för att hans eller hennes ämbetsåtgärder är lagliga, och GL § 108 och 109 utser justitiekanslern (JK) och justitieombudsmannen (JO) till övervakare att lagen följs och myndigheterna fullgör sina skyldigheter. Enligt lag kan alltså samerna rapportera om försummelse av § 9 sametingslagen till endera JK eller JO.<sup>180</sup>

Den norska förvaltningslagen<sup>181</sup> innehåller allmänna regler av relevans för allmänhetens deltagande i förberedelse av *enkeltvedtak*, d.v.s. ett beslut som gäller rättigheter eller skyldigheter för en eller flera bestämda personer (definition i § 2 b). § 16 stadgar om allmän utredningsplikt samt att en part måste varslas om att ett beslut ska fattas. Med part avses enligt § 2 "person som en avgjorelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder".

§ 37 i kapitel VII om *forskrifter* slår fast den allmänna utredningsplikten för *forskrifter*, d.v.s. ett beslut som gäller rättigheter eller skyldigheter för ett obestämt antal eller en obestämd krets av personer (definition i § 2 c):

Offentlige og private institusjoner og organisasjoner for de erverv, fag eller interessegrupper som forskriftene skal gjelde eller gjelder for eller hvis interesser særlig berøres, skal gis anledning til å uttale sig før forskriften blir utferdiget, endret eller opphevet. Så langt det trenges for å få saken allsidig opplyst, skal uttalelse også søkes innhentet fra andre.

Ovanstående diskussion visar att samerna liksom allmänheten i teorin har lagstadgade rättigheter att bli hörda i den nationella rätten. I praktiken kan dessa rättigheter lätt glömmas bort då ett ärende bereds. Finansministeriet i Finland gav 2005 ut en ny handbok för tjänstemän<sup>182</sup> med riktlinjer för hur medborgarna ska höras vid handläggandet av ärenden. I tidigare rapporter<sup>183</sup> har rekommenderats att hänvisningar till samernas kulturella autonomi inskrivs i sådana handböcker, för att få bukt med problemet att enskilda tjänstemän glömmar att höra sametinget. I versionen från 2005 finns dock ingen referens till sametinget eller kulturautonomin, men enligt uppgift från finansministeriet är i skrivande stund arbetet med en ny handbok på gång. Hittills har ingen diskussion förts angående en eventuell påminnelse om samerna i boken, men detta kommer att tas i beaktande i utformningen av ny handbok.<sup>184</sup>

*Utredningsinstruksen* som utgivits av den norska regeringen är bindande för dess underlydande organ men ger inga rättigheter till allmänheten. Denna kan jämföras med den finska handboken för tjänstemän, men är mer omfattande. *Veileder till utredningsinstruksen* gör dock gällande att man i konsekvensbedömningar bör se till att samer inte diskrimineras, och *instruksen* påminner även om att sametinget ska höras när ärenden som rör dem behandlas.<sup>185</sup>

### 3.3.3 Samerna och skogsvård

I lagstiftningen angående skogsvård är det den svenska skogsvårdslagen (1979:429) som är mest

framträdande då det gäller samernas deltagande. Avverkning är en förändring av livsmiljön som kan ha allvarliga konsekvenser för rennäringen, som Länsmanfallen visar. Skogsvårdslagen 20 § innehåller en allmän bestämmelse om samråd med sameby före avverkning, vilken preciseras av skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen (1979:429). Skogsägarnas samråd med rennäringen, d.v.s. den sameby inom vars betesområde avverkningen görs, ska ske före förnygringsavverkning eller avverkning för byggande av skogsbilväg påbörjas inom renskötselns året-runt-marker.

Under samrådet ska inte bara avverkningen behandlas utan även efterföljande skogsvårdsåtgärder. Föreskrifterna innehåller också preciseringar på storleken av avverkningsområdet som kräver samråd. I avverkningsansökan bör bifogas skriftligt intyg på att samråd har hållits, i de fall sådan skyldighet föreligger. Det rekommenderas att samråd ska ske minst en gång om året för större skogsägare och årligen återkommande skogsåtgärder, varvid ett utförligt protokoll ska upprättas. 21 § skogsvårdslagen stadgar vidare att i ansökan enligt 16 § samma lag bör framgå vad skogsägaren ämnar göra för rennäringen. Ansökan avslås om avverkningen skulle medföra att det tillätna renantalet inte kunde uppnås p.g.a. bortfall av renbete samt om avverkningen skulle omöjliggöra sedvanlig samling och flyttning av renhjord.

Sälunda behöver skogsägaren inte samråda med sameby om avverkningen sker utanför året-runt-betesmarkerna och skogsstyrelsen kan endast sätta upp sådana villkor för avverkningstillstånd som är uppenbart påkallade av renskötselrätten (21 §). 30-31 §§ skogsvårdslagen bestämmer om hänsyn till naturvärden, kulturmiljövärden och rennäringen. Då man planlägger och genomför åtgärder i samband med skötsel av skog ska eftersträvas att berörd sameby har årlig tillgång till sammanhängande betesområden och till vegetation som behövs inom områden för samling,

flyttning och rastning av renarna. Skogsstyrelsens allmänna råd till 31 § innebär att samråd även bör hållas inom renskötselområdet utanför året-runt-markerna, mellan samebyar och större skogsägare med återkommande skogsbruksåtgärder, i enlighet med vad skogsstyrelsen föreskriver till § 20 skogsvårdslagen. Skogsstyrelsen råder att avverkning för betesmarkernas skull inte sker på en koncentration av områden. Särskild hänsyn bör tas vid förnygringsavverkning till att berörd sameby har årlig tillgång till sammanhängande betesområden och till vegetation som behövs inom områden för samling, flyttning och rastning av renarna. Då man planerar vägnät för skogsbruket råder skogsstyrelsen att samråd ska ske med berörd sameby, så att betesområden inte sönderstyckas.<sup>186</sup>

De två sista Länsmanfallen från MR-kommittén visade på att avverkningens och renbetes intressen inte alltid går hand i hand. Den finska skogslagen (1093/1996) § 12 innehåller enbart en referens till sametingslagen, en påminnelse om att sametinget är förhandlingspart då beslut om skyddsskogar<sup>187</sup> fattas. Frågan som då uppstår är varför denna snäva påminnelse tagits med i skogslagen överhuvudtaget. Är sametingets åsikter ifråga om skyddsskogar principiellt viktigare än ifråga om andra ärenden? Om så inte är fallet är den finska lagstiftningen inkonsekvent, inte bara ifråga om skogslagen utan även andra lagar. Lagstiftaren borde hänvisa konsekvent till sametingslagens 9 § i alla andra författningar av betydelse för samerna, istället för att nöja sig med en påminnelse på till synes slumpmässigt valda lagutrymmen.

Samebyarna i Sverige har i samband med skogsvårdslagstiftningen fått en mer framträdande roll än renbeteslagen i Finland. Ett möjligt argument för detta är att sametinget i Finland ses mer som samernas viljeytrare i alla samiska ärenden än sametinget i Sverige. I Länsmanfallen II och III kände sig renbeteslaget Muotkauturi överkörda. Visserligen hade möten mel-

lan forststyrelsen<sup>188</sup> och renbeteslaget ägt rum, men emedan Finland såg att principen om effektivt deltagande från artikel 27 MP-konventionen i och med detta var fullgjord, var renbeteslaget missnöjt. Länsman III behandlades aldrig i nationella domstolar<sup>189</sup> då des sågs som en fortsättning på Länsman II, utan sändes direkt till MR-kommittén. Avverkningen som ledde till den första klagan ägde rum före sametingslagen med § 9 om förhandlingsplikt med sametinget hade trätt ikraft i Finland 1.1.1996. Sametinget diskuterade erfarenheterna från kontakten med forststyrelsen i december 1995, även om sametingslagen inte hade trätt i kraft, och kom i sin resolution fram till att konsultationssystemet inte fungerade på ett tillfredställande sätt.<sup>190</sup>

Om Länsman III hade behandlats i en nationell domstol som ett separat fall, i en tid då sametingslagen hade varit i kraft ett par år, skulle ett utslag angående deltagandeprocessen möjligtvis ha sett annorlunda ut. Här kvarstår dock frågan: Vem är det som ska förhandla? Är det sametinget eller renbeteslagen? Den relevanta nationella rätten är i Finlands fall sametingslagen, renskötsellagen, och skogslagen.<sup>191</sup> Det är möjligt att sametingslagen i det här fallet kan ses som *lex generalis*. Sametinget förhandlar om ej annat föreskrives. Skogslagens 12 § stadgar tydligt att sametinget är förhandlingsparten, men renskötsellagen 6 § 2 mom. säger att ett renbeteslag kan kära och svara i mål som gäller renskötsel inom dess verksamhetsområde, och renbeteslagsstyrelse ska enligt 18 § leda renbeteslagets verksamhet. På grund av dessa bestämmelser och det faktum att även icke-samer kan vara renskötare borde förhandlingsparten i ärenden som rör rennäringen inte vara sametinget. Det 9 § sametingslagen saknar är dock en referens till tidpunkten för förhandlingarna. Enligt de klagande medgav Finland att förhandlingarna i Länsman II fortskred först efter att samerna inledde rättsprocessen.



### 3.3.4 Bebyggelse och markanvändning

Samernas deltagande i miljöfrågor samt Århuskonventionens bestämmelser berör även lagar om planering, bebyggelse och markanvändning i de nordiska länderna. I den norska *plan- og bygningsloven* (1985-06-14 nr 77) ingår mycket av innehållet i Århuskonventionen. *Plan- og bygningsloven* står inför en revidering, och målet är att Stortinget ska behandla förslaget under 2008.

Kapitel III i den nuvarande *plan- og bygningsloven* handlar om samråd, offentlighet och information. Bestämmelserna överensstämmer med artikel 6.4 i Århuskonventionen som tryggar allmänhetens deltagande vid ett tidigt skede i processen, eftersom § 16-1 *plan- og bygningsloven* fastslår att *planleggingsmyndighetene* ska, från ett tidigt skede i planläggningsarbetet, bedriva en aktiv upplysningsverksamhet, i vilken berörda privatpersoner och grupper ska ges möjlighet att delta. Kapitlet innehåller även bestämmelser om att det så tidigt som möjligt utarbetas förslag till program för plan och utredningsarbetet, vilket ska innehålla syftet med planen eller ansökan, utredningsbehov samt upplägg för medverkan, samt möjligheter för allmänheten att följa upp sina egna bidrag.

I utkastet till den nya lagen nämns dock samerna redan i § 1-1, lagens syfte: "*lagen ska skal sikre vern av verdifulle landskap og natur- og kulturmiljøer og sikre naturgrunnlaget for samisk kultur*", eftersom naturen är förutsättningen för den samiska kulturens fortlevnad.

Planläggning ska främja balansen mellan ekologiska, ekonomiska, sociala och kulturella mål och värderingar (§ 1-4), vilket är viktigt i kontexten för samerna. Deltagande och hörande är något som myndigheten ska arbeta med genom hela processen, en bred och tillgänglig medverkan av lokalsamfundet ska skapa en dialog som ligger till grund för arbetet. Myndigheten ska befrämja invändningar som görs mot planeringen, en viktig ny bestämmelse som samerna och

regeringen genom konsultationer kommit överens om. *Planlovsutvalget* betonar i sin proposition vikten av att de samiska intressena kan tas tillvara genom att samerna gör invändningar, såsom föreskrivet i § 1-14<sup>192</sup>. I arbetet mot ny *plan- og bygningslov* har man tagit samernas intressen i beaktande, med utgångspunkt i grundlovens 110 a §, artikel 27 i MP-konventionen, ILO-konventionen nr 169 samt artikel 8 j) i konventionen om biologisk mångfald. *Planlovsutvalget* menar att plansystemet i den nya lagen kommer att bli ett centralt verktyg för att Norge ska uppfylla sina internationella förpliktelser med avseende på hur man ska värna, bygga ut och främja samfundslivet i de samiska områdena.<sup>193</sup>

I arbetet med utkastet påpekade sametinget att det är viktigt att samordna *plan- og bygningsloven* och *reindriften*. Lagen bör säkra utredning om konsekvenser i de samiska områdena. Förutom sametinget deltog även *Norske Reindrifsamers Landsforbund* i utredningen. Åsikten var den att rikspolitiska riktlinjer borde utarbetas till förmån för samernas intresse på central nivå, inte på fylkeskommunnivå. Å andra sidan betonas även kommunplanläggningen som ett viktigt verktyg för säkrandet av rendriften.<sup>194</sup> *Utvalget* såg svårigheter med att väga rendriftsintressena mot mer allmänna intressen som samerna har gemensamma med andra medborgare, t.ex. näringsintressen eller bevarandet av kulturarv, samt det faktum att det även inom samegruppen finns skilda intressen.

I utredningen har man försökt ta hänsyn till alla olika ståndpunkter, även om sametinget som folkvalt organ kan anses representera de allmänna samiska intressena. Representanter för samiska intressen bör ges god möjlighet att delta i planprocesser i *fylker* och kommuner, speciellt i arealplanläggningen. Detta kan enligt *utvalget* förverkligas med de nya *saksbehandlingsreglerna* för planer samt kravet på områdesplan eller detaljplan för större bygg- och anläggningsinitiativ med väsentlig påverkan.<sup>195</sup> Det s.k. LNF-områ-

det, (lantbruks-, natur- och friluftsområdet) är en kategori för områden med vissa syften. För att synliggöra rendriftsaktiviteten föreslogs att rendriften skulle inkluderas i begreppet, d.v.s. LNRF-område.<sup>196</sup> För tillfället är rendriften inkluderat under kategorin lantbruk, men nu ska kategorin alltså också omfatta rendrift i de kommuner det är aktuellt.<sup>197</sup> Möjligheterna till en mer nyanserad styrning av *arealbruken* i lands-, rendrifts-, natur- och friluftssyften (LRNF) blir då också ett viktigt verktyg för samernas möjligheter till deltagande.<sup>198</sup>

Ett annat problem för samerna med hänseende på rendriften är att renarna kan beta i upp till tre olika kommuner beroende på årstid, medan renägarna bor i en kommun och därför har svårt att medverka till och uttala sig om planläggningen i andra kommuner. Detta ska tillrättställas genom en egen näringsplan för rendriften, distriktsplanen, och användandet av fylkeplanläggningen för att påvisa rennäringens behov och flyttmönster etc. Kommunplanen och distriktsplanen bör samordnas eftersom renbetesområdena inte följer några på förhand indelade gränser. Rendriften måste synliggöras i förhållande till jord- och skogsbruk i kommunplanens arealdel, och därför är det viktigt att rendriften är ett eget syfte i LNF-kategorin,<sup>199</sup> speciellt med tanke på att LNF-kategorin täcker 90% av renarnas betesmark. Rendriftsloven har bara få bestämmelser om arealbruk.<sup>200</sup>

Lagstiftningen i Finland och Sverige innehåller inga liknande hänsynstaganden till samerna ifråga om planering, bebyggelse och markanvändning som i Norge. Den finska markanvändnings- och bygglagen (132/1999) innehåller dock bestämmelser om allmänhetens deltagande då ett av lagens syften är att tillförsäkra alla en möjlighet att delta i beredningen av ärenden och att säkerställa att planeringen är högklassig och sker i växelverkan. Detta stadgas i 1 § och bekräftas i 6 §. Lagen har reviderats ett antal gånger, senast vid årsskiftet 2006-2007 då

viktiga ändringar i lagens 8:e kapitel om planläggningsförfarande och växelverkan trädde i kraft. Kapitlet behandlar relativt utförligt olika möjligheter till deltagande och samråd. I regeringspropositionen till den nya lagen betonades vikten av att deltagandet ska stå i rätt proportion till de krav som planen ifråga gäller. Ju mer utarbetade reglerna för samråd och växelverkan är, desto smidigare löper planeringen p.g.a. bättre kontroll över resurser och tidtabeller och mindre risk för konflikter.<sup>201</sup> Dessa regler ska vara flexibla och anpassa sig efter storlek och andra olikheter i planerna. P.g.a. mångtydiga bestämmelser i lagen har kommunerna hittills inte lyckats ordna omfattningen av deltagandet i proportion till planens betydelse.<sup>202</sup> Samtidigt uttryckte miljöutskottet i sitt betänkande fördelarna med kommuninvånarnas deltagande i planläggningen som ett "förebyggande rättsmedel i syfte att förhindra uppkomsten av lagstridiga beslut".<sup>203</sup>

Den svenska plan- och bygglagen (PBL) har varit i kraft sedan 1987. Dess 4:e kapitel innehåller regler för samråd vid upprättande av översiktsplan, som enligt 1 § är obligatorisk för alla kommuner i Sverige. Översiktsplanen är inte bindande men ska ge vägledning för beslut om mark- och vattenanvändning samt bebyggning.<sup>204</sup> PBL delar upp de intressenter som kommunen ska samråda med och de som ska beredas tillfälle till samråd i 3 §. Att bereda samråd innebär här att kommunen ska arbeta för att det hålls samrådsmöten men behöver inte kontakta enskilda intressenter särskilt, så att ansvaret läggs på intressenterna själva.<sup>205</sup>

Under samrådet ska kommunen verka för att riksintressen<sup>206</sup> enligt 3:e och 4:e kap. miljöbalken tas i beaktande (PBL 4:e kap. 5 §). Samernas rennäring är sedan 1987 ett riksintresse, vilket innebär att staten har en skyldighet att skydda markområden av betydelse för rennäringen.<sup>207</sup> Det har även getts på förslag att sametinget ska ta över ansvaret för rennäringens riksintresse, men statens jordbruksverk ansåg inte att det var

förenligt med riksintressesyftet att sametinget är företrädare både för rennärings- och samtidigt företrädare det nationella perspektivet. Jordbruksverkets förslag var att sametinget istället ska höras som remissinstans när det gäller rennäringens riksintresse.<sup>208</sup>

Den svenska plan- och bygglagen står dock inför en revidering. Flera ändringsförslag har utarbetats under 2007. Syftet med revideringen är främst att förtydliga, förenkla och effektivisera tillämpningen.<sup>209</sup> Detta gäller även förslagen till ändringar i de bestämmelser som rör samråd. PBL-kommittén var nämligen av den åsikten att lagens struktur och syften står sig.<sup>210</sup>

### 3.3.5 Underjordiska resurser

Ursprungsfolks rätt till underjordiska resurser inom de land som de traditionellt besitter såsom mineraler och gruvor faller i en kategori för sig, eftersom ursprungsfolk inte traditionellt nyttjat dessa resurser på ett sätt som t.ex. mark och skog ovan jord. Ifråga om sådana resurser har ursprungsfolk vissa rättigheter enligt bl.a. ILO-konventionen nr 169. Dessa rättigheter inkluderar rätten att bli effektivt konsulterad genom sina representativa institutioner, rätt att ta del av behållningen från verksamheten, samt rätt till kompensation för skada förorsakad på markerna och miljön. Staterna har en positiv förpliktelse att realisera dessa rättigheter. Sådana rättigheter till icke-traditionella resurser har konstaterats vara ett element i förverkligandet av ursprungsfolks rätt till självbestämmande, inbegripet möjligheten att bygga sin samhällstruktur på egna villkor.<sup>211</sup>

ILO-konventionen nr 169 artikel 15.2 lyder:

2. In cases in which the State retains the ownership of mineral or sub-surface resources or rights to other resources pertaining to lands, **governments** shall establish or maintain procedures through which they shall **consult** these peoples, with a view to ascertaining whether and to

what degree their interests would be prejudiced, before undertaking or permitting any programmes for the exploration or exploitation of such resources pertaining to their lands. The peoples concerned shall wherever possible **participate in the benefits** of such activities, and shall **receive fair compensation** for any damages which they may sustain as a result of such activities.<sup>212</sup>

Den konsultationsplikt som framgår av artikel 15.2 är utgångspunkten för inmutbara mineraler, och bör tolkas med beaktande av artiklarna 6 och 7. ILO:s expertkommitté har i ett fall rörande Ecuador fastslagit att oljeresurser faller under artikel 15. Kommittén avvisade Ecuadors argument om att det var onaturligt att konsultera ursprungsfolk i frågor som rörde oljeletning och -utvinning utgående från artikel 15.1, för att naturresurser på ett ursprungsfolks område ska vara särskilt tryggade.<sup>213</sup> Detta har relevans för samerna i Norge. Äganderätten till inmutbara mineraler, olja och gas tillfaller staten. Då användningen av termen "lands" i ILO-konventionen nr 169 är etablerad i artikel 13.2 och därmed omfattar *the total environment of the areas which the peoples concerned occupy or otherwise use* kan tolkningen av detta begrepp sträcka sig längre än en rätt till enbart kustbaserade territorier, vilket innebär att samerna även skulle kunna ha rättigheter i samband med oljeutvinning i kustvatten.<sup>214</sup>

Det norska sametinget menar att bestämmelsen i artikel 15.2 speciellt är viktig i förhållande till *bergverkslovens* princip om bergfrihet, som enligt § 2 *bergverkslovens* går ut på att envar har rätt att söka efter (*skjerpe*), muta och få utmål på förekomster av inmutbara mineraler på egen och andras mark, under vissa villkor och begränsningar som framgår ur §§ 3-7 a om *skjerping*, §§ 8-22 a om utmål, samt §§ 23-39 b om inmutning. I § 3 räknas fredade platser upp, där *skjerping* inte får utföras, men traditionell samisk mark ingår inte i detta. Enligt § 6 är dock *skjer-*

peren ersättningskyldig för skador som upp-  
kommer vid letandet, vilket överensstämmer  
med samernas rättigheter enligt ILO-konven-  
tionens artikel 15.2. Ett tillägg från 17 juni 2005  
i § 7 a fastslår dock särskilda regler för *skjerp-  
ping* i Finnmark: senast en vecka före *skjerp-  
pingen* börjar ska *skjerperen* skriftligen meddela sametinget,  
markägaren och det aktuella områdesstyret och  
*distrikstyret* för rendriften. Om *skjerperen* ämnar  
göra ett ingrepp i marken ska platsen för det-  
ta anges. Likaså finns i § 22 a särskilda regler  
för inmutning i Finnmark. Sådan ansökan kan  
avslås om allmän hänsyn talar emot att ansö-  
kan beviljas, med särskild hänsyn till samisk kul-  
tur, rendrift, utmarksbruk, näringsutövning och  
samfundsliv. Även om ansökan blir beviljad kan  
villkor för hänsyn till samerna sättas upp.

Här fastslås också en skyldighet för bergmä-  
staren att låta markägaren, sametinget, fylkes-  
mannen, kommunen samt det aktuella områdes-  
och distriktsstyrelsen för rendriften uttala sig i  
saken. Om sametinget eller *Finnmarkseiendom-  
men* motsätter sig en beviljan, ska departementet  
ta sig an fallet, och om departementet beviljar så  
kan sametinget eller *Finnmarkseiendommen* som  
markägare klaga till *kongen* med *oppsettende ver-  
kan*. Enligt § 39 b gäller samma bestämmelse  
även för utmål. *Finnmarksloven* medförde allt-  
så att även andra lagar måste revideras. Bestäm-  
melseerna § 7 a, § 22 a samt § 39 b lyfter fram  
samernas rättigheter i enlighet med ILO-kon-  
ventionen nr 169.

Gruvlagstiftningen i Finland är ännu äldre  
än den norska gruvlagstiftningen och ger lik-  
som den norska *bergverksloven* stora rättigheter  
till den som vill starta upp gruvverksamhet och  
provbörja. Varje fysisk person boende inom EES  
samt finska och utländska samfund och stiftel-  
ser inom EES har enligt gruvlagen (503/1965)  
1 § rätt att inom eget eller annans område efter-  
leta, inmuta och utnyttja en fyndighet som inne-  
håller gruvmineral. Detta kan inverka kraftigt på  
betesmark för samernas renar och omliggande

samebyar, särskilt med avseende på gruvbrytning  
under jord som kan resultera i sprickbildningar  
i marken.<sup>215</sup> Den här bestämmelsen reviderades  
1992, men är fortfarande väldigt vittgående. En-  
ligt den 1994 tillfogade 23 a § ska till en utmåls-  
ansökan fogas en miljökonsekvensbedömning,  
och lagen om förfarandet vid miljökonsekvens-  
bedömningar kräver att allmänheten hörs. Den-  
na bestämmelse är den enda i gruvlagen som  
härrör till någon slags intresseyttrande av andra  
än part, även om den är indirekt. 38 § stadgar  
nog att handlingar som relateras till utmålsför-  
rättningen ska vara framlagda för allmänheten  
i kommunen i 14 dagar, men ingen direkt be-  
stämmelse om yttrandemöjligheter finns. Inte  
heller i gruvförordningen från 1965 finns några  
bestämmelser med relevans för allmänhetens, el-  
ler samernas deltagande. I praktiken försummar  
handels- och industriministeriet samernas rät-  
tigheter i anslutning till MP-konventionen ar-  
tikel 27, då det underlåter att utreda konsekven-  
serna för samernas renskötsel innan det beviljar  
tillstånd för inmutning av gruvmineraler inom  
samernas hembygdsområde.

I det ansvariga handels- och industriministe-  
riet pågår dock just nu en totalrevidering av gruv-  
lagen. En arbetsgrupp förväntas avge en propo-  
sition om ny lag i slutet av år 2007, och denna  
proposition kommer att offentliggöras för all-  
män diskussion under år 2008. I början av 2009  
kommer denna att överlämnas till riksdagen.<sup>216</sup>  
I tjänstemannaarbetsgruppens mellanrapport  
betonas deltagandaspekten, också i förhållan-  
de till samerna. Arbetsgruppen har tagit förhål-  
landet till sametingenslagen (i synnerhet 9 §), ren-  
näringslagen och skoltlagen i beaktande.<sup>217</sup>

Den ansvariga myndigheten i Sverige är bergs-  
staten och den svenska minerallagen från 1991  
(1991:45) reviderades senast år 2005 för att för  
att bättre balansera exploateringsintresset mot  
enskilda sakägares behov.<sup>218</sup> Den omfattande la-  
gen ersatte både den gamla gruvlagen och mine-  
rallagen från 1974. I 1:a kap. § 4 begränsas rätten

till undersökning och bearbetning till dem som har tillstånd, om personen ifråga inte är fastighetsägare eller efter dennes medgivande under vissa villkor, eller koncessionshavare i vissa fall då undersökning får utföras. Då koncession för bearbetning ges, ska miljöbalkens 3:e och 4:e kapitel beaktas, vilket innebär att markområden som är av betydelse för rennäringsen så långt som möjligt ska skyddas från åtgärder som kan skada näringen (3 kap. § 5 MB). Enligt minerallagen 3 kap. § 5.3 ska arbetsplanen för undersökningsarbetet delges innehavare av renskötselrätt genom den sameby som innehavarna tillhör, men ingen rätt att bli hörd eller konsulterad föreligger.

Med andra ord är det den norska lagstiftningen om mineraler och gruvor som tack vare *Finnmarsloven* och ILO-konventionens 15:e artikel bäst tar samernas intressen i beaktande. Den finska gruvlagstiftningen är föråldrad och verkar ignorera samerna helt till förmån för ekonomiska intressen. Tack vare att miljöbalkens bestämmelser ska tas i beaktande då tillstånd för bearbetning av mineraler ges, blir Århuskonventionen i den svenska minerallagstiftningen gällande, dock utan explicit skydd eller deltaganderätt för samerna.

En genomläsning av de nordiska miljölagstiftningarna med samerna i åtanke ger således ett förbryllande intryck, p.g.a. fragmentariska referenser till samernas olika institutioner såsom sameting och samebyar. I viss svensk lagstiftning spelar samerna en stor roll, såsom i skogsvårdslagstiftningen medan andra delar av lagstiftningen totalt bortser från samernas åsikter, såsom plan- och bygglagen. Detsamma gäller den finska lagstiftningen, där hänvisning till samlingslagens 9 § sker endast sporadiskt, och mest inte alls såsom i gruvlagen. Den norska lagstiftningen ter sig dock lite bättre.

## 4. Begreppet ”deltagande” i ursprungsfolkskontext

### 4.1 Introduktion

Ursprungsfolks deltagande i miljöfrågor har med stöd av det ovan sagda således en begreppslig och rättslig förankring i såväl folkrätt som nationell rätt. Även om rätten är skyddad kvarstår vissa problem, i synnerhet ifråga om hur detta deltagande ska tolkas. I det följande kommer de olika begreppen som står i sammanhang med deltagande att utredas, för att på så vis komma närmare kärnan av deltagandet.

### 4.2 ILO-kommitténs uttalanden

Enligt ILO:s konstitution artikel 22 ska medlemsstaterna regelbundet rapportera till ILO:s sekretariat om åtgärder de vidtagit för att fullfölja bestämmelserna i de av dem ratificerade konventionerna. Vart femte år ska specifika rapporter angående vissa konventioner, däribland nr 169, inlämnas till expertkommittén för fullföljandet av konventioner och rekommendationer (Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, CEACR) för granskning. CEACR är ett organ bestående av 20 oberoende experter som möts varje år. Då den nationella rapporten för konvention nr 169 sammanställs, ska representanter för ursprungsfolk ha möjlighet att ge sina åsikter, i enlighet med artikel 23 i ILO:s konstitution.

Den norska regeringen har även bett om en parallell dialog mellan sametinget och ILO:s expertkommitté, så att sametinget bättre ska kunna följa med i övervakningen av konventionen.<sup>219</sup> Även om det enligt artikel 25 finns en möjlighet för andra stater, sekretariatet eller det styrande organet (*Governing Body*) att lämna in klagomål angående en viss stats icke-uppfyllande av konventionen har detta aldrig skett i samband med konvention nr 169, eller nr 107.<sup>220</sup> Istället utnyttjas möjligheten i artikel 24 för arbetsgivar- eller

arbetstagarföreningar att lämna s.k. representationer om en stats icke-fullföljande av konventionen till en undersökande trepartskommitté från det styrande organet. Det styrande organet antar trepartskommitténs konklusioner, och en expertkommitté följer upp dem i dialogen med medlemsstaten. Det bör dock påpekas att det enda organ som enligt ILO:s konstitution artikel 37.1 är behörigt att tolka ILO:s konventioner är den internationella domstolen i Haag, även om sådana tolkningar inte har förekommit under de senaste åren. När ILO-kommitténs uttalanden granskas i det följande, kan slutsatserna sålunda inte ses som juridiskt bindande tolkningar, men däremot som vägledning i utredningen av begreppet ”deltagande” i en ILO-kontext.

ILO-konventionen nr 169 är som tidigare konstaterats endast i kraft för de norska samerna, men är relevant för den folkrättsliga diskussionen om ursprungsfolks deltagande i miljöfrågor och sålunda även för samerna i Finland och Sverige vid en framtida eventuell ratifikation. ILO-kommittén har utvecklat och bekräftat sin syn på deltagande bl.a. i flera fall från Central- och Sydamerika. ILO-kommittén har slagit fast att

the spirit of consultation and participation constitutes the cornerstone of Convention No. 169 on which all its provisions are based.<sup>221</sup>

ILO-kommittén har vidare identifierat vilka artiklar som utgör denna ”*spirit of consultation and participation*”. För det första har de stater som ratificerat konventionen genom artikel 6.1 en skyldighet att konsultera de berörda folken. Denna skyldighet måste ses i ljuset av deltagandepincipen,<sup>222</sup> som kommer till uttryck i artiklarna 7.1 och 7.3. Artikel 7.3 omnämner även någon form av miljökonsekvensbedömning, som ska utgöra de fundamentala kriterierna för verkställandet av aktiviteterna. För det andra ska dessa bestämmelser om konsultation och deltagande ses i ljuset av grundprinciperna i artiklarna 2.1 och

2.2 b, som berör regeringarnas ansvar att tillsammans med de berörda folken utarbeta samordnade och systematiska tillvägagångssätt för att skydda folkens rättigheter och garantera respekt för deras integritet, inklusive åtgärder för att till fullo förverkliga folkens ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.<sup>223</sup> Vad gäller själva proceduren för det tredje, pekar ILO-kommittén på beskrivningen i artikel 6.2, d.v.s. att konsultationerna ska

1. utföras i god tro,
2. på ett sätt som svarar mot omständigheterna, och
3. med målet att nå (a) en överenskommelse eller (b) samtycke till de föreslagna åtgärderna.

Man urskiljer här tydliga paralleller med de norska *konsultationsprosedyrerna*, för vilka ILO-konventionen nr 169 har stått modell. Artikel 6.2 innebär enligt ILO-kommittén etablerandet av

a genuine dialogue between both parties characterized by communication and understanding, mutual respect, good faith and the sincere wish to reach a common accord.

Kommittén understryker att det inte räcker med ett informationsmöte för att uppfylla dessa kriterier, utan det är viktigt att konsultationen sker före tillståndsprocessen inleds, innebärande att de berörda folken ska delta på ett så tidigt skede som möjligt, också i miljökonsekvensbeskrivningar. Angående artikel 6.2:s bestämmelse att målet består i att nå en överenskommelse eller samtycke, går kommittén tillbaka till ILO-konvention nr 169:s förarbeten i form av ett uttalande av en representant för generalsekretären, vilket klart visar på att konsultationerna inte måste sluta i en överenskommelse, men att det faktum att båda parter strävar dithän är bestämmelsens själva kärna.<sup>224</sup>

Artiklarna 2.1, 2.2 b, 6, 7 och 15.2 förutsätter en statlig förpliktelse att utveckla en konsultationsprocess innan åtgärder som har direkt påverkan på ursprungsfolk vidtas, även då åtgärderna påbörjats före ratifikationen av ILO-konvention nr 169. Vad gäller tidpunkten anser kommittén att bestämmelserna tyder på att konsultationerna inleds innan miljökonsekvensbedömningen och aktivitetsplanen avslutats.<sup>225</sup> I samma fall behandlade kommittén även den s.k. representativitetsprincipen. Trots att det ibland är svårt att avgöra vem som är representant för ett berört folk, ingår detta i statens skyldigheter under konventionen, eftersom en adekvat konsultationsprocedur med ursprungsfolkens representativa institutioner eller organ utgör förutsättningen för att konventionens krav ska uppfyllas, i synnerhet med hänsyn till artikel 6.1 c som stipulerar att regeringarna ska vidta åtgärder för utveckling av ursprungsfolkens egna institutioner och initiativ och när det är lämpligt tillhandahålla nödvändiga resurser för detta ändamål,<sup>226</sup> såtillvida att ursprungsfolken har möjlighet att agera utifrån en given information.

Representativitetsprincipen återkommer i ett annat fall rörande deltagandet i en legislativ process om ursprungsfolkens rättigheter i Mexiko. Ursprungsfolken ansåg sina rättigheter enligt artikel 6 ILO-konvention nr 169 kränkta, då lagen antogs trots starka protester från ursprungsfolken sida. Artikel 6 skyddar även ursprungsfolkens deltagande i legislativa processer (jfr Århuskonventionens artikel 8).<sup>227</sup> ILO-kommittén konstaterade att den mexikanska regeringens uppfattning var att Zapatista National Liberation Army (EZLN) samt Indigenous National Congress (CNI) utgjorde de representativa förhandlingsparterna, då dessa fanns vara de mest representativa institutionerna för ursprungsfolksrörelsen, medan ordalydelsen ur konventionen är "ursprungsfolkens representativa institutioner"<sup>228</sup>. Utan att gå in närmare på huruvida detta var den korrekta uppfattning-

en betonade kommittén att vikten ligger på att den representativa institutionen är resultatet av en process bland ursprungsfolket självt.<sup>229</sup> Inom ramarna för ILO-konventionens deltagandebestämmelser finns dock ett visst spelrum i och med artikel 34:

The nature and scope of the measures to be taken to give effect to this Convention shall be determined in a flexible manner, having regard to the conditions characteristic of each country.<sup>230</sup>

Så är fallet om det förekommer en våldsam konflikt mellan ursprungsfolkets representation och regeringen, såsom mellan den mexikanska regeringen och EZLN ovan.<sup>231</sup> Denna artikel är dock ett slags generalklausul för alla bestämmelser i konventionen. Den bör inte ges alltför stor vikt men ändock vara vägledande såtillvida att man ser till kontexten av konsultationerna. I Norges fall bör sametinget som folkvald institution ses som denna konsultationspart i legislativa processer. Artikel 6 ILO-konventionen nämner dock både legislativa och administrativa beslut. Som specificerat i den norska lagstiftningen numera är *Finnmarkseiendommen* representationsorgan då det gäller administrativa ärenden som rör Finnmark (även om *Finnmarkseiendommen* inte är ett uteslutande samiskt organ) och distriktsstyret för rennäringen. I länder där den nationella lagstiftningen identifierar representationsorganet kan flexibilitetsprincipen och artikel 34 således inte ges någon betydelse.

ILO-kommittén ser trots allt inte att konventionen skulle kräva att staten utvecklar någon slags lista av fasta former för deltagandet, s.k. "best practices", även om den medger att detta skulle underlätta fullföljandet av principerna i artikel 6.<sup>232</sup> En sammanfattning av kommitténs tolkning av deltagandebestämmelserna visar dock på följande:

*Sammanfattning av ILO-kommitténs tolkning av deltagandebestämmelserna*

1	<p><i>Deltagandeprincipen och den statliga skyldigheten att konsultera</i> Rätten till deltagande är en genomgripande konstant rättighet som korresponderas av statens skyldighet att konsultera.</p>
2	<p><i>God tro och strävan mot en överenskommelse eller samtycke</i> Förpliktelsen är uppfylld så länge målet är att nå en överenskommelse eller samtycke till åtgärder, även om detta i slutändan inte inträffar. En annan sak är sedan huruvida det slutgiltiga beslutet är i överensstämmelse med andra bestämmelser rörande ursprungsfolks rättigheter.</p>
3	<p><i>Tidpunkten</i> Konsultationerna ska inledas <i>innan</i> beslut fattas, även innan beslut om ändringar, så att ursprungsfolken har en reell möjlighet att påverka.</p>
4	<p><i>Representativitetsprincipen</i> Statens förpliktelse att utföra konsultationer med sådana institutioner eller organisationer som <i>faktiskt kan anses representera</i> ursprungsfolket förringas inte av svårigheten att avgöra vem detta är. ILO-kommittén har inte fastlagit explicita kriterier för representativiteten, men tyngdpunkten vilar på att den ska vara ett <i>resultat av en process utförd bland ursprungsfolken själva</i>.</p>
5	<p><i>Flexibilitet</i> Generalklausulen i artikel 34 balanserar representativitetsprincipen i viss mån då regeringen i särskilda fall kan ges flexibilitet ifråga om vem som den väljer som konsultationspart. Här måste omständigheterna tas i beaktande. Denna bestämmelse är dock inte av betydelse där representativitetsprincipen är reglerad, såsom i Norge.</p>
6	<p><i>Skillnaden mellan legislativa processer och administrativa beslut</i> Här kan paralleller dras till MR-kommitténs uttalanden, och vad som framkommer genom en tolkning av dessa. Detta gäller i synnerhet i Mahuika-fallet och det krav på ett omfattande samrådsförfarande som resulterat i positivt stöd för åtgärderna hos en majoritet av de rådfrågade. Konsultationsplikten vid en legislativ process kan sålunda ses som mer långtgående än vid administrativa beslut.</p>



En tydlig trend syns också angående den ökande mängden av s.k. representationer som kommer in till ILO-kommittén. Arbetar- och ursprungsfolksorganisationer har lärt sig att använda sig av denna mekanism för sina krav på land- och deltaganderättigheter. Sedan den första representationen rörande landrättigheter i Peru 1997, har 13 fall behandlats i ILO-kommittén under ILO-konvention nr 169, alla med referenser till land och deltagande i miljörelaterade frågor.<sup>233</sup>

#### *4.3 Århuskonventionens bestämmelser*

En fördel med Århuskonventionen är dess detaljrikhet ifråga om krav på hur deltagandet ska se ut. De för deltagandekontexten relevanta artiklarna i Århuskonventionen är de i kapitel 2.2 behandlade 6,7 och 8. Ur artikel 6 om allmänhetens deltagande i beslut om vissa verksamheter kan man utrona att det första steget som ingår i ett effektivt deltagande är information till den berörda allmänheten på ett tidigt och lämpligt stadium och effektivt sätt. Artikel 6.2 punkterna a-e specificerar vad denna information ska innehålla, så att allmänheten blir varse om t.ex. vilken myndighet de ska vända sig till med synpunkter.

Artikel 6.3 slår fast att tidsfristerna är nästa steg. Allmänheten ska få en rimlig tid på sig att förbereda sig på ett meningsfullt deltagande inför varje etapp i beslutsprocessen. Artikel 6.4 preciserar detta genom att säga att allmänhetens deltagande ska ske på ett tidigt stadium så att alla alternativ är öppna för möjliggörande av ett meningsfullt deltagande. Artiklarna 6.5-6.9 rör tillståndsprocessen fram till ett beslut. Parterna till konventionen ska enligt artikel 6.5 uppmuntra den tillståndssökande att göra klart för sig vilken allmänhet som berörs, och informera den om syftet med ansökan så att diskussioner kan inledas. Ett sådant ansvar på sökanden känns igen t.ex. i den svenska plan- och byggnadslagstiftningen (se kapitel 3.3.4), men riske-

rar att skapa oklarhet i ansvarsfördelningen. Det är sålunda viktigt att betona att myndigheten alltid har det yttersta ansvaret vad gäller uppföljningsplikt och att bedömningen som sökanden gjort är korrekt.

Enligt artikel 6.6 har allmänheten rätt att kräva information med betydelse för beslutsprocessen som är kostnadsfri så snart den är tillgänglig. Samma artikels a-f specificerar vad denna information minst ska omfatta. Allmänhetens deltagande innebär enligt 6.7 att den skriftligen eller vid offentligt möte med sökanden ska kunna lämna alla synpunkter, upplysningar, analyser eller åsikter som den anser att vara av betydelse. Det som framkommit vid allmänhetens deltagande i beslutsprocessen ska visas vederbörlig hänsyn i beslutet (6.8) och beslutstexten ska tillsammans med de skäl och överväganden som den grundar sig på offentliggöras på föreskrivet sätt, så snart det har fattats av myndigheten (6.9). Dessa bestämmelser gäller enligt 6.10 även omprövning och uppdatering av villkoren för en verksamhet som kräver tillstånd.<sup>234</sup>

Utifrån dessa bestämmelser kan vi utrona några krav på allmänhetens deltagande i processen när det gäller beslut (i varje fall de som gäller för Århuskonventionen och därmed för länderna ifråga): För det första måste konventionsparten se till att information om själva deltagandet, och om planerade åtgärder, lämnas till allmänheten. För det andra är de tillräckligt långa tidsfristerna av stor vikt, både ifråga om när och hur länge. För det tredje ska, när tillståndsprocessen inleds, en del av ansvaret för den berörda allmänhetens deltagande läggas på sökanden, även om det bör betonas att det slutliga kontroll- och uppföljandeansvaret vilar på myndigheten. För det fjärde finns det krav på informationen att vara kostnadsfri och aktuell. Det femte kravet är beredningen av möjligheter för allmänheten att göra sina framställningar. Dessa framställningar ska enligt det sjätte kravet visas hänsyn vid beslutsfattandet, som enligt det sjunde kravet ska

offentliggöras med redovisning för grunder. Ett åttonde krav blir då att samma krav gäller vid ändring av förhållanden.

Artikel 7 fastslår att artiklarna 6.3, 6.4 och 6.8 ska tillämpas vid allmänhetens deltagande i utarbetandet av planer, program och riktlinjer avseende miljön. Detta innebär alltså att krav nr 1 och 2 om att information ska ges på ett tidigt stadium gäller liksom krav nr 6 om att vad som framkommit ska ges vederbörlig hänsyn i planerna, programmen eller riktlinjerna. Ifråga om utarbetandet av lagar och författningar betonas i artikel 8:s *chapeau* krav nr 2 för allmänhetens deltagande, att det ska ske i tid då alternativen är öppna. Åtgärderna som ska vidtas sammanfaller med krav nr 2, krav nr 1 (om att förslag till regler ska offentliggöras) samt krav nr 6 med en liten reservation i uttrycket om att vad som framkommit under allmänhetens deltagande "i möjligaste mån" ska beaktas. Från artikel 8 kan vi dock utträna ett nionde krav, nämligen ifråga om vem som yttrar sig. Allmänheten ska kunna yttra sig direkt eller genom sina representativa rådgivande organ, som i samernas fall i första hand skulle vara sametingen.

#### 4.4 Begreppsbildning

Verstichel definierar i sin färska doktorsavhandling termen "effektivt" deltagande som det faktum att "närvaron" av minoriteter vid beslutsprocesser omvandlas till "inflytande" på resultatet av processen.<sup>235</sup>

Kawashima argumenterar att rätten till effektivt deltagande innebär en förpliktelse för medlemmar av majoriteten som är tyngre än den för minoritetsdeltagare i ett rättvist förhandlingsforum, p.g.a. maktobalansen som ligger i det faktum att en minoritets liv knappast kan undgå att influeras av majoritetens kultur medan en medlem av majoriteten kan leva utan att känna till minoritetens kultur.<sup>236</sup>

Centralt i sammanhanget är dock de konkreta begreppen som används för att beteckna det ef-

fektiva deltagandet. Problemet ligger i bristen på officiella definitioner av termer såsom konsultation, hörande, förhandling, samråd och samtycke. Denna brist tenderar att leda till missförstånd mellan myndigheter och ursprungsfolk. I det följande utreds huruvida en juridisk skillnad föreligger. Utredningen tar avstamp i de för samerna relevanta dokumenten och gör sålunda inte anspråk på att vara på alla situationer tillämpbara eller uttömmande.

En ordagrann tolkning av termen "konsultation" innebär enligt Svenska akademins ordbok ett rådfrågande eller inhämtande av någons mening. Sålunda skulle en konsultationsplikt i sig inte innebära någon skyldighet att beakta vad som framkommit vid ett konsultationstillfälle, utan endast en möjlighet för ursprungsfolket att säga sin mening. Vid en utredning av detta begrepp i samekontext kan man i första hand hänvisa till folkrätten med ILO-konventionen i spetsen, och i andra hand till *konsultationsprosedyrerna* som är de norska verkställandets av konsultationsplikten från ILO-konventionen nr 169. Sammantaget kan man utträna följande element för konsultation ur *prosedyrerna*: de ska göras i god tro och båda parter ska sträva efter att komma överens, informationen om aktuella ärenden till sametinget ska ske på ett tidigt stadium och sametinget får även ta initiativet samt att myndigheten tillåts utrymme för flexibilitet, d.v.s. möjligheten att konsultera med andra än sametinget då det är lämpligt.<sup>237</sup>

Den finska regeringen använder sig av termen *hörande* när det gäller legislativa åtgärder där t.ex. nationella minoriteter hörts genom deras rådgivande organ, i samernas fall delegationen för sameärenden.<sup>238</sup> Regeringen menar dock att dessa höranden tar sig olika former.<sup>239</sup>

Vad gäller förhandlingsplikten i § 9 den finska sametingslagen, sägs i paragrafens andra moment att plikten uppfylls då den behöriga myndigheten *bereder sametinget tillfälle att bli hört och förhandlar* om saken. Eftersom de två elemen-

ten hörande och *förhandling* nämns, torde denna förhandlingsplikt gå längre än ett hörande. Ett hörande verkar här uppfattas som ett ensidigt åsiktsyttrande från samernas sida, varefter saken ska behandlas i växelverkan mellan myndigheten och sametinget, d.v.s. förhandling. Ingenting sägs dock om förhandlingen bör sluta i konsensus eller överenskommelse. Detta överensstämmer även med bokstavstolkningen ur Svenska akademins ordbok som ger synonymerna underhandla, överlägga. Justitieministeriet meddelar att meningen är att förhandlingarna ska föras på ett sådant sätt att sametinget har en reell möjlighet att bli hört och inverka på saken.<sup>240</sup> Sametinget, som uttryckt missnöje över den av regeringen ansedda välfungerade förhandlingsplikten, menar att den strida ström av dokument och utkast till beslut som sänds till sametinget för kommentarer knappast kan kallas för förhandling, då samerna sällan har inflytande över det slutgiltiga beslutet.<sup>241</sup>

Med andra ord innefattar § 9 i den finska sametingslagen i praktiken varken en full eller partiell vetorätt eller något krav på samtycke eller konsensus, även om ordet förhandling används. Det här är något som den rådgivande kommittén för Europarådets ramkonvention för skydd av nationella minoriteter upprepade gånger påpekat i sitt yttrande med anledning av Finlands hittills två insända statsrapporter under konventionen. Kommittén har uppmanat Finland att införa riktlinjer för hur förhandlingsplikten ska utföras,<sup>242</sup> men än så länge har ingenting sådant skett.

Åtgärd 38 i Sveriges handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006-2009<sup>243</sup> syftar till att förstärka *samrådsförfaranden* med nationella minoriteter, bl.a. i samband med rapporterandet till ramkonventionen om de nationella minoriteterna. Där poängteras att det finns olika former för samråd idag. En viktig aspekt är t.ex. att deltagandet i samrådet ska vara jämnt fördelat mellan kvinnor och män.

Den svenska regeringen anser att det är de nationella minoritetsgrupperna som bäst känner sin egen grupps behov och önskemål, vilket är orsaken till att regeringen sedan år 2000 bjudit in representanter för de nationella minoriteterna för ett årligt samråd. Europarådet har tidigare påpekat att samrådet i Sverige bör utvecklas och ges fastare former. En utvärdering visar att de årliga mötena bör kompletteras med enskilda möten mellan regeringsföreträdare och företrädare för de olika nationella minoritetsgrupperna, så att både frågor som endast rör gruppen och sådana som rör alla grupper får tillräcklig uppmärksamhet.

Även om den svenska skogsvårdslagen med tillhörande förordning inte innehåller någon explicit definition av begreppet samråd,<sup>244</sup> kan vissa element ändå utrönas från skogsstyrelsens allmänna råd, vilka är skogsstyrelsens egen uttolkning av regelverket. Det bör dock påpekas att de allmänna råden inte utesluter andra tillvägagångssätt för att uppfylla lagstiftningen. De allmänna råden nämner att under de årliga samrådsmötena (beskrivet i kapitel 3.3.3) bör båda parter tillsammans upprätta och justera ett protokoll ur vilket klart framgår vilka områden och åtgärder som berörts, vad som överenskommit, och vilka skiljaktiga uppfattningar som kvarstår. Även planerade åtgärder under en 3-5 årsperiod bör behandlas, och det är möjligt för part att kalla personal från skogsstyrelsen till samrådet. Det är även möjligt att vid behov utföra ett fältbesök i samband med samrådet, även om denna möjlighet enligt en utvärdering från 1998 inte var alltför ofta utnyttjad.<sup>245</sup> Det gemensamma upprättandet av protokollet samt omnämmandet av skiljaktiga uppfattningar torde reducera riskerna för missförstånd. Det finns en central samrådsgrupp vars uppgift är att vara initierande och rådgivande, vars ledamöter utses ur berörda organisationer. Den centrala samrådsgruppen har visat sig vara ett bra forum då mötena är välbesökta och gruppen blivit den viktigaste infor-

mationskanalen mellan näringarna.<sup>246</sup>

Begreppet samråd förekommer ofta i de nationella lagstiftningarna, såsom t.ex. i den finska markanvändnings- och bygglagens kapitel 8. Själva lagtexten innehåller trots den frekventa omnämningen av samråd i olika sammanhang ingen explicit definition på vad detta samråd innebär. Det synes dock klart att minimikravet är ett åsiktsyttrande. Lagens 62 § omnämner ett annat begrepp, nämligen *växelverkan* när planer bereds, vilket verkar tyda på ett närmare samarbete mellan intressenterna.

På senare tid har på det internationella planet begreppet *fritt på förhand informerat samtycke* (*free prior informed consent*) intagit en central roll i diskussionen om ursprungsfolks deltagande. I och med att samtycket antingen kan uteslutas eller inkluderas i de ovan behandlade begreppen är detta det viktigaste begreppet att definiera. I den nyligen avklarade *Arctic Regional Workshop on Indigenous Peoples' Territories, Lands and Natural Resources* betonades vikten av fritt på förhand informerat samtycke som fundamentalt i relation till alla åtgärder som berör ursprungsfolks land, territorier och naturresurser. Sådana åtgärder ska alltid föregås av en bedömning, för vilken adekvat tid och finansiella resurser ska reserveras, av den ekonomiska, sociala och kulturella påverkan som kommer att uppstå.<sup>247</sup>

Ordvalet i utkastet till nordisk samekonvention artikel 36 visar på att man inte får ge tillstånd till undersökning eller utvinning av naturresurser om verksamheten skulle göra det omöjligt eller allvarligt försvåra för samerna att fortsätta utnyttja områdena i fråga och detta utnyttjande är väsentligt för samisk kultur, om inte sametinget och de berörda samerna samtycker till detta. I sina remissvar påpekade det finska jord- och skogsbruksministeriet, miljöministeriet samt Enontekis kommun att detta även ger den enskilda sammen en stark ställning och "en i praktiken obegränsad vetorätt" i vissa ärenden.<sup>248</sup> Betyder då "samtycke" automatiskt veto-

rätt? I teorin blir svaret ja. Samtycker man inte, är en föreslagen åtgärd förhindrad. I praktiken är frågan vad som sker om sametinget eller annan representant underlåter att ge ett svar. Enligt 9 § 2 mom. förhandlingsplikten i den finska sametingslagen räcker det som konststaterat att myndigheten bereder ett tillfälle för sametinget att bli hört och förhandla om saken, även om sametinget inte utnyttjar tillfället. I sådana fall får man anta att myndigheten kan fortskrida som den önskar.

Arbetsgruppen för ursprungsfolk inom FN:s underkommission för främjande och skydd av mänskliga rättigheter har definierat de olika komponenterna i det fria på förhand informerade samtycket.<sup>249</sup> Att samtycket ska vara "fritt" innebär att det inte får framtvängas genom tvång eller manipulation. "På förhand" innebär att samtycket måste sökas tillräckligt i förväg före tillstånd från stat eller tredje part ges, eller före aktiviteter inleds. Ett "informerat" samtycke innebär ett fullt och juridiskt precist yppande av information rörande den föreslagna utvecklingen. Informationen ska vara tillgänglig och begriplig för ursprungsfolk. Efter att dessa kriterier uppfyllts ska själva samtycket ges, och det involverar konsultation och meningsfullt deltagande i alla aspekter av bedömning, planerande, verkställande, övervakande och avslutande av ett projekt.

Ursprungsfolk har rätt att genom sina egna fritt valda representanter delta i alla stadier av projektet och identifiera personer, samhällen och andra enheter som kan komma att kräva särskilda åtgärder. En rätt till fritt valt juridiskt ombud eller andra rådgivare ingår även i definitionen. Vidare ska i det fria på förhand informerade samtycket ingå en rätt för ursprungsfolket att specificera vilken enhet som ger det slutliga samtycket, ett på förhand överenskommet tidschema för samtyckesprocessen som ger tillräckligt med tid för ursprungsfolket att sätta sig in i projektet och begära mer information, samt en försäkran om

att ett nytt samtycke söks om en ändring av aktiviteter i projektet sker.

FN:s rasdiskrimineringskommitté (Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD) som övervakar internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (1965) har både i sin allmänna rekommendation nr 23 om ursprungsfolk och därefter i kommentarer till statsrapporter betonat vikten av det informerade samtycket. Enligt den allmänna rekommendationen nr 23<sup>250</sup>, stycke 4 d ska staterna:

Ensure that members of indigenous peoples have equal rights in respect of effective participation in public life and that no decisions directly relating to their rights and interests are taken without their informed consent;

Den s.k. "ekoturismen" som uppstått till följd av en ökande miljömedvetenhet kan även den innebära ett hot mot ursprungsfolks traditionella marker. Utkastet till *Oslo Statement on Ecotourism* innehåller en uppmaning om ursprungsfolks rättigheter till att kontrollera och delta i ekoturismens utveckling och utövning, att få del av vinsten samt att tillföra kvalitet och genuinitet till besökarnas upplevelse.<sup>251</sup> Begreppet ekoturism kan nämligen missbrukas, och på många håll i världen har ursprungsfolk blivit vräkta från sina marker till förmån för konstruerandet av reservat, i de flesta fall utan fritt på förhand informerat samtycke eller kompensation för förlusten. Den underliggande orsaken för dessa vräkningar verkar vara föreställningen att bevarande av flora och fauna är inkompatibel med mänsklig aktivitet, ursprungsfolkens traditionella kunskaper om livet i naturen till trots. Vräkningarna medför allvarliga konsekvenser för ursprungsfolkens överlevnad.<sup>252</sup> Folkrätten ger ursprungsfolken en vetorätt i fall av vräkningar, då dessa enligt ILO-konventionen artikel 16.2 inte får ske utan ursprungsfolkens fria och informerade samtycke.

CERD har i den allmänna rekommendationen nr 23 särskilt uppmanat staterna att se till att ursprungsfolken i sådana här fall återfår sitt traditionella land och bara om detta är ogenomförbart, kompensation så långt som möjligt i form av annat land eller territorier.<sup>253</sup> ILO-konventionen och CERD:s rekommendationer återspeglas i den nu antagna förklaringen för ursprungsfolks rättigheter.<sup>254</sup>

År 2005 tog Världsbanken sin uppdaterade policy om ursprungsfolk i bruk. Den nya policyn stärker kraven på att ursprungsfolk som påverkas av ett projekt ska ha hörts i en process bestående av fritt, föregående och informerade förhandlingar. Endast då ursprungsfolket gett sitt informerade samtycke kommer Världsbanken att tillhandahålla finansiering av ett projekt, med särskild betoning på att banken inte godkänner tvångsförflyttningar. Även kommersiellt utvecklande av ursprungsfolks kulturella resurser och kunskap beror på deras föregående samtycke.<sup>255</sup>

I fallet *Mary and Carrie Dann vs. USA* om landrättigheter i Nevada från den Inter-amerikanska kommissionen för mänskliga rättigheter har föreställningen om fritt på förhand informerat samtycke utvecklats. Minimikraven för effektivt deltagande och samtycke är att alla medlemmar i samhället ifråga är på ett riktigt sätt och till fullo informerade om naturen och konsekvenserna av processen och försedda med en faktisk möjlighet att delta individuellt eller kollektivt.<sup>256</sup> Kommissionen har bekräftat dessa krav i fallet *Maya Indigenous Communities*,<sup>257</sup> om rätt att inte bli fråntagna rättigheter till sina traditionella landområden i södra Belize p.g.a. tillstånd till oljeundersökning och avverkning. Kommissionen har sålunda uttryckt en länk mellan konsultation som resulterar i fullt och informerat samtycke och skyddet av ursprungsfolks rätt till egendom.<sup>258</sup> Även MR-kommittén har i sitt svar på Kanadas femte statsrapport klargjort och betonat staternas plikt att inhämta ursprungsfolks

informerade samtycke innan beslut som rör dem fattas.<sup>259</sup>

Fördelen med att ha konkreta procedurer för olika former av deltagande är just reduceringen av risken för missförstånd. Om det skulle finnas en konkret procedur vilken på ett internationellt och nationellt plan kan ses som ett förverkligande av begreppet ”effektivt deltagande” som båda parter kan godta, skulle detta reducera risken för missförstånd och komplikationer som i Länsmanfallen. Det talar för ett specificerande av de olika termerna som används i samband med realiserandet av effektivt deltagande. En möjlighet är den ökade uppmärksamheten för det relativt nya konceptet om fritt på förhand informerat samtycke. Eftersom detta begrepp till skillnad från begreppen konsultation, hörande, förhandling och samråd består av flera komponenter som kan och har tolkats av expertgrupper, kan detta utgöra ett verktyg förverkligande och förstärkande av ursprungsfolkens deltaganderättigheter. Det faktum att begreppet används i MR-kommitténs och Världsbankens praxis, visar på ett förankrande i folkrätten såväl som i utvecklingspolicykontext.<sup>260</sup>

## 5. Slutsatser

Den ovanstående diskussionen tyder på att det existerar en rätt till deltagande i miljöfrågor för ursprungsfolk med stöd av folkrättsliga dokument, såsom artikel 27 i MP-konventionen och ILO-konventionen nr 169, samt den praxis som p.g.a. MR-kommitténs och ILO-kommitténs tolkningar uppstått. Starkt stöd för en allmän rätt till deltagande i miljöfrågor, som också rör samerna, återfinns i den av Finland, Norge, Sverige och EG ratificerade Århuskonventionen.

Utvecklingen inom folkrätten ger ytterligare belägg för att just samerna har rätt till deltagan-

de i miljöfrågor i.o.m. den ännu inte ratificerade nordiska samekonventionen, som avsevärt skulle förstärka den juridiska grunden för samiskt inflytande i miljöfrågor som rör dem. Nyligen antog FN:s generalförsamling efter årtionden av förhandlingar förklaringen om ursprungsfolks rättigheter, med sin artikel 19 om deltagande. Trots avsaknad av specifik miljöreferens, ger den av alla tre länder ratificerade ramkonventionen för nationella minoriteter samerna i Sverige och Finland skydd för rätten till deltagande i överensstämmelse med sin artikel 15, medan de norska samerna självmant valt att stå utanför p.g.a. det starkare skyddet de åtnjuter enligt folkrätten. Detta val utesluter dock inte att även de norska samerna åtnjuter skydd enligt ramkonventionen.

Från den nationella rättens håll har också skett utvecklingar till stöd för rätt till deltagande för samer. I och med Århuskonventionens ratificering har de nordiska länderna börjat betona allmänhetens deltagande i lagstiftningen ytterligare. Norges ratificering av ILO-konventionen nr 169 har inneburit vissa förbättringar, såsom *konsultationsprosedyrerna* mellan sametinget och de statliga myndigheterna. Sametingslagarna i Finland och Norge, § 9 respektive § 2-2, stadgar sametingens konsultations- och förhandlingsplikt i beslut och lagstiftning som angår dem själva. Dessutom åtnjuter de finska och de norska samerna konstitutionellt skydd. Sametingen som folkvalda organ representerar samerna i första hand i politiska och administrativa beslut, men beroende på sammanhang kan andra institutioner komma ifråga enligt den nationella lagstiftningen. Inom rennäringen är representationskanalerna t.ex. renbeteslagen i Finland, samebyarna i Sverige och distriktsstyren i Norge.

Andra kanaler för deltagande har utformats specifikt för ett land eller en grupp. Exempel på detta är t.ex. det år 2005 inrättade förvaltningsorganet för Finnmark, *Finnmarkseiendommen*, som äger marken i Finnmark likt en privat markäga-

re. Organet består till hälften av sameledamöter och regleras i *Finnmarksloven*. *Finnmarksloven* är ett exempel på två sorters deltagande: å ena sidan samernas direkta deltagande i administrationen av deras traditionella marker, vilket även sträcker sig till delägande i marken, å andra sidan deltagandet i lagstiftningsprocessen. Den förra aspekten kritiserades både från samernas och från andras håll. Samerna ansåg att Norge inte fullföljt sina förpliktelser enligt folkrätten ifråga om deltagande i legislativa processer.

Problem förekommer alltså i praktiken. Bristen på politisk vilja från både finskt och svenskt håll att ratificera ILO-konventionen nr 169, ansvaret på enskilda tjänstemän samt olika intressen inom samegrupperna försvårar det reella inflytandet. En åtgärd för att motverka problemet med olika grupper och divergerande intressen inom samerna i Finland är skoltlagen som reglerar skolterna och deras skolträd, ett slags minoritet i minoriteten.

I de nationella rättsordningarna förekommer vissa hänvisningar till samernas deltagande i miljöfrågor, men lagstiftningen är ofta inkonsekvent, vilket är fallet ifråga om referenser till t.ex. den finska sametingslagens 9 § men även den svenska lagstiftningen ifråga om samebyarnas förhållandevis stora inflytande över skogsvården till skillnad från planläggning eller underjordiska resurser.

Ett annat problem är själva formerna för deltagande. Artikel 27 implicerar enbart en sådan rätt, och MR-kommitténs rättspraxis på den punkten har varit diffus, även om denna artikel använts flitigt av samerna själva. ILO-kommittén har betonat "effektivt deltagande" och till viss grad i sin praxis även definierat formerna för detta deltagande. Likaså fäster de flesta *soft law* dokument idag stor vikt vid att poängtera ursprungsfolks rätt till deltagande i miljöfrågor. Delvis består problemen i att definitioner från ILO-kommittén bara kan anses gälla de stater som ratificerat konventionen samt att termer-

na som betecknar deltagande använts slarvigt i de nationella rättsordningarna. Den ovanstående diskussionen visar dock att det är centralt när deltagandet utförs och vem som utför det.

Genom att reda ut begrepp och termer som används i samband med "effektivt deltagande" kan man komma en bit närmare själva kärnan av det effektiva deltagandet. Det är dock svårt att utröna en juridisk skillnad mellan begreppen. Då begreppen använts inkonsekvent i den nationella lagstiftningen, är det säkrast att än så länge fastställa dem per juridiskt relevant dokument och land.

För alla tre länder gäller MP konventionen och i synnerhet dess artikel 27. En bokstavstolkning av artikeln ger ingenting för en förståelse av deltagade men däremot kan man genom granskning av MR-kommitténs praxis, den allmänna kommentaren nr 23 samt doktrin urskilja tre krav, nämligen möjlighet till effektivt deltagande (d.v.s. synpunkter har beaktats), att den traditionella näringens överlevnad inte hotas samt att samrådsförfarandet varit omfattande och resulterat i positivt stöd för åtgärderna hos en majoritet av de rådfrågade. Det tredje kravet knyts dock snarare till en legislativ process än en administrativ, och i första hand till frågor gällande traditionella näringar.

I och med Norges ratifikation av ILO-konvention nr 169 samt dess nationella verkställande bl.a. genom *konsultationsprosedyrerna* finns för de norska samerna en specifikare bas för deltagande än för Finland och Sverige. Ur ILO-konventionens text samt *konsultationsprosedyrerna* kan vi urskilja följande element av deltagande: Det finns en stark deltagandepincip och en skyldighet för staten och konsultera, deltagandet utförs i god tro och med parternas strävan efter en överenskommelse, deltagandet sker tidsmässigt innan beslut i saken fattas, principer om representativitet och flexibilitet gäller samt strängare villkor för legislativa processer än administrativa, vilket i viss mån kan jämföras med

artikel 27 MP konventionens tredje krav. ILO-konventionen nr 169 sträcker sig dock inte till någon vetorätt förutom när det gäller omflyttning av ursprungsfolk.

För alla tre länder men inte samespecifikt kan man visa på de kriterier som kan urskiljas ur Århuskonventionens text. Ur artikel 6 framgår att konventionspart är skyldig att ge information till allmänheten, att tidsfristerna måste vara tillräckligt långa, att en del av ansvaret vilar på tillståndssökanden, informationen måste vara kostnadsfri och aktuell, samt att allmänheten ska beredas möjlighet till framställningar vilka sedan ska visas hänsyn vid beslutsfattandet. Artikel 8 om deltagande vid utarbetandet av lagar och författningar tillför att allmänheten kan yttra sig direkt eller genom sina representativa rådgivande organ, vilket knyter an på representativitetsprincipen från ILO-kommitténs praxis.

Det är svårt att konkret definiera de olika termerna konsultation, hörande, förhandling, samråd och samtycke som är så centrala i deltagandesammanhang. Ändock är just denna definiering ett viktigt steg som skulle kunna undanröja missförstånd mellan samer och myndigheter. Begreppet ”konsultation” måste i sammanhanget tolkas i första hand utgående från ILO-konventionens bestämmelser som behandlats ovan, där det centrala är parternas strävan efter överenskommelse. ”Hörande” kan tolkas utgående från finsk lagstiftning som en del i en förhandlingsprocess där myndigheten lyssnar till samernas åsikter. Förhandlingsplikten som de finska myndigheterna har gentemot sametinget enligt den finska sametingslagen 9 § verkar vara omstridd, eftersom samerna inte är nöjda med hur den genomförs. Definitionen som justitieministeriet ger är dock att förhandlingarna ska föras på ett sådant sätt att samerna har en reell möjlighet att bli hörda och inverka på saken. Det är dock svårare att visa på några konkreta former för denna förhandling, då sametinget betecknar det som ”en strid ström av dokument och utkast

som skickas till sametinget för kommentarer”. Ett klargörande av förhandlingsplikten vore alltså önskvärd.

Vad gäller samråd kan viss vägledning fås bl.a. från den svenska skogsstyrelsens allmänna råd. Samrådet innefattar jämlikhet mellan parterna och i representationen självt, ett gemensamt protokollskrivande och -justerande, vad som ska behandlas och att centrala samrådsgruppen agerar som samordnare. Minimikravet även för samråd verkar vara ett åsiktsyttrande. Goda riktlinjer för komponenterna ger det viktiga begreppet ”fritt på förhand informerat samtycke” som har utvecklats av FN:s underkommission för främjande och skydd av de mänskliga rättigheterna. Att samtycket ska vara ”fritt” innebär att det inte får framtvängas genom tvång eller manipulation. ”På förhand” innebär att samtycket måste sökas tillräckligt i förväg före beslut fattas. Ett ”informerat” samtycke innebär ett fullt tillgängligt och begripligt samt juridiskt precist yppande av information rörande den föreslagna utvecklingen. Själva samtycket involverar konsultation och meningsfullt deltagande på alla stadier av bedömning, planerande, verkställande, övervakande och avslutande av ett projekt.

Av allt att döma, särskilt med beaktande av folkrätten, verkar rätten till deltagande i miljöfrågor handla om något mer än ett ensidigt åsiktsyttrande. Rätten till deltagande i miljöfrågor urholkas om den enbart innebär att myndigheten lyssnar till samernas åsikter utan intentioner eller någon slags förpliktelse att ta dem i beaktande.

Från ett juridiskt perspektiv sett är det viktigt att klargöra de begrepp som används i samband med ursprungsfolks rätt till deltagande för att deltagandet ska kunna fungera i praktiken till alla parter tillfredsställelse. Som ursprungsfolk har samerna enligt folkrätten rätt till positiv särbehandling. Inget av sametingen uppgav att de använt sig av Århuskonventionen med de förtydliganden av begreppen den kan erbjuda.



Man har snarare koncentrerat sig på MP konventionens 27:e artikel och ILO-konventionen nr 169. Detta beror rimligen på att Århuskonventionen inte riktar sig till samerna själva utan till allmänheten. Även om samerna och samernas organisationer klart faller under konventionens definition av allmänheten, har man hittills gjort valet att inte använda sig av konventionen, kanske för att den inte tar upp samernas särställning. Då Århuskonventionen dels är ett folkrättsligt dokument och dels inkorporerat i den nordiska miljölagstiftningen samtidigt som EG p.g.a. ratifikationen omsatt konventionens bestämmelser till ett direktiv som medlems- och EES staterna är tvungna att följa, är det möjligt att ett starkt rättsligt stöd för samernas kamp skulle kunna fås från konventionen.

Som tidigare påpekats är den finska lagstiftningen ifråga om samernas deltagande inkonsekvent med avseende på sametingslagens § 9. I vissa lagutrymmen hänvisas det explicit till förhandlingsplikten med samerna, men detta förekommer inte alltid. I den finska skogslagen finns en påminnelse om förhandlingsplikt med sametinget då statsrådet förklarar ett område till skogskyddsområde, men liknande påminnelser finns inte i den resterande relevanta lagstiftningen. Två alternativa tillvägagångssätt finns de lege ferenda. Antingen drar man i miljölagstiftningen konsekventa paralleller till sametingslagens § 9, eller så utesluter man hänvisningarna helt och hållet. Eftersom det finns risk för att den enskilde tjänstemannen inte beaktar sametingslagen, skulle det förra alternativet vara av värde, även om detta skulle betyda tillägg till ett stort antal lagar.

Då man talar om en rätt till deltagande, vare sig det rör ursprungsfolk och miljöfrågor eller någonting annat, är det dock viktigt att komma ihåg att förverkligandet av denna rättighet är en process som kommer att ta tid och förmodligen aldrig når perfektion.<sup>261</sup> Även om det i stort är möjligt att lägga ned vissa generella ramar för

deltagandet, måste även denna rätt som så ofta ses över från fall till fall. Konkreta fakta som t.ex. representativiteten som betonats av ILO-kommittén måste tas i beaktande, såtillvida att man kan avgöra huruvida strukturerna i gruppen som ska delta genom representation är demokratiska. Då det gäller samerna är strukturerna demokratiska då sametinget representerar samerna eftersom sametingen väljs av samerna själva, medan det lönar sig att vara uppmärksam i andra fall då de s.k. gräsrotterna representeras.

Här kan de svenska samebyarna och rennärlagslagen tas som exempel, vars ålderdomliga formulering i praktiken leder till att kvinnor utesluts från beslutsfattandet i de viktigare frågorna i samebyn.

Rättsläget för samerna idag ser således ut som följer: P.g.a. sin status som ursprungsfolk har samerna en särskild rätt till deltagande i miljöfrågor. Den här rätten har utvecklats starkt sedan början av 1980-talet, då samernas rättigheter till följd av bl.a. Skattefjällsmålet i Sverige och Alta-saken i Norge började uppmärksammas. De norska samerna har det starkaste skyddet till följd av folkrätt och nationell rätt, och flera nyligen tillkomna eller reviderade lagar, även om de svenska och de finska samerna på vissa områden har relativt starka bestämmelser till sin fördel, t.ex. den svenska skogsvårdslagen och den finska sametingslagens § 9. På det internationella planet blåser en medvind i och med den efter över 20 års arbete antagna FN-förklaringen om ursprungsfolks rättigheter, sin icke-bindande status till trots samt ett ökat antal fall som tangerar deltagande i miljöfrågor inkomna till ILO-kommittén sedan 1997, även om ILO-kommittén hittills varit oklar på vissa punkter. Det existerar sålunda ett rättsligt underlag både folkrättsligt och nationellt sett, problemet ligger i oklara termer och missförstånd mellan ursprungsfolk och myndigheter som denna oklarhet leder till. En möjlighet är sålunda att använda sig av Århuskonventionen, p.g.a. dess starka juridiska relevans och dess

precisare regler. En annan möjlighet är en starkare betoning på konceptet om fritt på förhand informerat samtycke, som diskuterats i flera expertgrupper och inskrivits i t.ex. FN:s förklaring om ursprungsfolks rättigheter, samt ofta förekommer i diskussioner relaterade till rätten till utveckling och biståndspolicies. Detta begrepp är användbart eftersom det består av flera konkreta element som är lättare att definiera. Nackdelen med att använda begreppet som måttstock vid klargörande av andra närstående begrepp i exempelvis nationella rättsordningar är dock att ett krav på samtycke är mer långtgående än t.ex. en förhandlingsplikt där myndigheten kan komma undan utan att egentligen ta samernas åsikter i beaktande. Regeringarna skulle troligen anse att rättigheterna vid ett sådant tolkningstillägg för de diskuterade termerna konsultation, hörande, förhandling och samråd blir för långtgående. Avsaknaden av samtycke omvandlas till en vetorätt som ger samerna en mycket stark position. ILO-konventionens devis ”med målet att nå överenskommelse eller samtycke” ligger då närmare till hands som minimikrav på deltagande, eftersom det samtycke som man strävar efter kan definieras enligt konceptet om det fria på förhand informerade samtycket. Även om samtycket inte då uppfylls, måste de andra komponenterna fullföljas, d.v.s. en tvångs- och manipulationsfri dialog med full och precis information som ges tillräckligt långt på förhand.

Denna rapport har behandlat samernas rättsliga möjligheter till deltagande i miljöfrågor som rör dem. Denna tankegång betonar även en annan viktig aspekt, nämligen vägandet av intressen mot varandra. Samerna är Nordens ursprungsfolk och har sålunda rätt till en särställning, men de är inte de enda som befolkar Sápmi. Hänsyn måste ges till icke-samers rättigheter, och andra minoriteter såsom tornedalingar och kväner får inte bli överkörda. Just därför är ett omfattande förfarande för deltagande med alla intressenter i en fråga av största vikt.

## Källförteckning

### *Traktater*

- 1919 Internationella arbetsorganisationens stadga, 28.6.1919. I kraft 10.1.1920. *FördrS* 23/1920.
- 1945 Stadga för den internationella domstolen., 26.6.1945. I kraft 24.10.1945. *FördrS* 1/1956.
- 1957 Convention concerning the Protection and Integration of Indigenous and Other Tribal and Semi-Tribal Populations in Independent Countries, 26.6.1957, i kraft 2.6.1959.328 *U.N.T.S* 247. Ersatt av ILO C169.
- 1965 Internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering, 21.12.1965. I kraft 4.1.1969. *FördrS* 37/1970.
- 1966 Internationell konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, 16.12.1966. I kraft 23.3.1976, *FördrS* 7-8/1975.
- 1989 Convention concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries, 27.6.1989. I kraft 5.9.1991. 72 ILO *Official Bull.*59; 28 *ILM* 1382.
- 1992 Konventionen om biologisk mångfald, 05.06.1992, i kraft 29.12.1993, 1760. *FördrS* 914/94.
- 1995 Ramkonventionen för skydd av nationella minoriteter, 1.2.1995, ikraft 1.2.1998, *FördrS* 1-2/1998.
- 1995 Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens rätt till deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, 25.6.1998. Ikraft 30.10.2001. *FördrS* 121-122/2004.

### *Ännu inte antagen traktaträtt:*

Förslag till Nordisk samekonvention, <http://www.sametinget.se/1516>. Läst 30.10.2007.

### *ILO*

- Report of the Committee on Convention No. 107, Record of Proceedings of the 76<sup>th</sup> Session on the International Labour Conference (Geneva, 1989).
- Report of the Committee Set Up to Examine the Representation Alleging Non-Observance by

- Colombia* of the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No.169) Made Under Article 24 of the ILO Constitution by the Central Unitary Workers' Union (CUT) and the Colombian Medical Trade Union Association (1999) GB.282/14/3 (Nov.14, 2001).
- Report of the Committee Set Up to Examine the Representation Alleging Non-Observance by *Ecuador* (2000) of the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No.169) Made Under Article 24 of the ILO Constitution by the Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL) (2000). GB.282/14/2 (Nov. 14, 2001).
- Report of the Committee Set Up to Examine the Representation Alleging Non-Observance by *Mexico* of the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169), Made Under Article 24 of the ILO Constitution by the Union of Workers of the Autonomous University of Mexico (STUNAM) and the Independent Union of Workers of La Jornada (SITRAJOR) (2001). GB.289/17/3 (Mar. 19, 2004) (2001).
- CEACR: Individual Observation concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Norway (ratification: 1990) Published: 2004, stycke 19.
- ILO Standards and Supervision: <http://www.ilo.org/public/english/indigenous/standard/super.htm>. Läst 5.10.2007.
- ILO Standards and Supervision: <http://www.ilo.org/public/english/indigenous/standard/super2.htm>. Läst 5.10.2007.
- ILOLEX: (database of international labour standards) <http://www.ilo.org/ilolex/english>. Läst 18.6.2007.
- FN***
- Declaration of the United Nations Conference on Environment and Development, UN Doc. A/CONF.151/26 (1992). Rio de Janeiro samt Agenda 21, UN Doc.A/CONF.151/126 (Vol.3), 16, Annex 2 (1992).
- Commission on Human Rights Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights Working Group on Indigenous Populations Twenty-second session 19-23 July 2004, E/CN.4/Sub.2/AC.4/2004/4. (Preliminary working paper on the principle of free, prior and informed consent of indigenous peoples in relation to development affecting their lands and natural resources).
- UN GA, A/60/270, 18.8.2005, Programme of Action for the Second International Decade for the World's Indigenous Peoples. <http://www.ifg.org/pdf/IP%20action%20program.pdf>. Läst 8.10.2007.
- CERD: Concluding observations of the Committee on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: Nicaragua. 22/09/95. A/50/18, paras. 499-541. (Concluding Observations/Comments).
- CERD: General Recommendation No. 23: Indigenous Peoples : 18/08/97. Gen. Rec. No. 23. (General Comments)
- HRC: Bernard Ominayak, Chief of the Lubicon Lake Band v. Canada, CCPR/C/38/D/167/1984.
- HRC: Ivan Kitok mot Sverige, CCPR/C/33/D/197/1985.
- HRC: Länsman mot Finland, CCPR/C/52/D/511/1992. Länsman mot Finland, CCPR/C/58/D/671/1995. Länsman mot Finland CCPR/C/83/D/1023/2001.
- HRC: Apirana Mahuika et al. v. Nya Zeeland, CCPR/C/70/D/547/1993.
- HRC: General Comment No. 23: The rights of minorities (Art. 27): 08/04/94. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5.
- HRC: General Comment No.25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (art.25): 12/07/96. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7.
- HRC: The UN Human Rights Committee's Concluding Observations in relation to the fifth periodic report of the Government of Canada, UN Document CCPR/C/CAN/CO/5, 20.4.2006.
- Europarådet***
- The Framework Convention for the Protection of National Minorities, ETS 157, Explanatory Report. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/157.htm>. Läst 29.10.2007.
- Initial Report Submitted by Norway Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities. ACFC/SR(2001)001, 2.3.2001.
- Advisory Committee on the Framework Convention for Protection of National Minorities

ties, Opinion on Sweden, ACFC/INF/OP/I (2003)006, 25.8.2002.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Opinion on Norway, ACFC/INF/OP/I(2003)003, 12.9.2002.

Resolution ResCMN(2003)12, om genomförandet i Sverige av ramkonventionen för skydd av nationella minoriteter (antagen av ministerkommittén 10.12.2003).

Second Periodic Report Submitted by Finland Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention on the Protection of National Minorities, ACFC/SR/II(2004)012, 10.12.2004.

Advisory Committee on the Framework Convention for Protection of National Minorities, Opinion on Finland, ACFC/OP/II (2006)003, 20.4.2006.

Second Report Submitted by Sweden pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, ACFC/SR/II(2006)005, 13.6.2006.

Resolution ResCMN(2007)1 om genomförandet i Finland av ramkonventionen för skydd av nationella minoriteter (antagen av ministerkommittén den 31.1.2007).

### *EG*

Europaparlamentets och Rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG.

Protokoll nr 3 till EG- anslutningsfördraget för Österrike, Sverige, Finland och Norge.

### *Nationell lagstiftning – Finland*

Finlands Grundlag 11.6.1999/731.

Lagen om sametinget 17.7.1995, 974/1995.

Gruvlag 17.9.1965/503.

Gruvförordning 17.12.1965/663.

Förvaltningslag 6.6.2003/434.

Miljöskyddslag 86/2000.

Markanvändnings- och bygglag 5.2.1999/132.

Renskötsellag 14.9.1990/848

Skoltlag 24.2.1995/253.

Statstjänstemannalagen 19.8.1994/750.

Lagen om kommunala tjänsteinnehavare 11.4.2003/304.

Lag om justitiekanslern i statsrådet 25.2.2000/193.

Lag om riksdagens justitieombudsman 14.3.2002/197.

Förordning om delegationen för sameärenden 16.11.1990/988

### *Nationell lagstiftning – Norge*

LOV 1814-05-17 nr 00: Kongeriget Norges Grundlov, given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold den 17de Mai 1814.

LOV om sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven) LOV-1987-06-12-56.

LOV 1967-02-10 nr 00: Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

LOV 1985-06-14 nr 77: Plan- og bygningslov.

LOV 2007-06-15 nr 40: Lov om reindrift (reindriftsloven).

LOV om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven).

LOV 2005-06-17 nr 85: Lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven).

LOV 1972-06-30 nr 70: Lov om bergverk.

### *Nationell lagstiftning – Sverige:*

Regeringsformen (1974:152).

Förvaltningslag (1986:223).

Miljöbalk (1998:80).

Plan- och bygglag (1987:10).

Rennäringslag (1971:437).

Naturvårdslag (1964:822).

Minerallag (1991:45).

Skogsvårdslag (1979:429) samt Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd.

### *Förarbeten till nationell lagstiftning – Finland*

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till ändring av grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna: RP: 309/1993.

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till skoltlag samt till lag om ändring av 30 § lagen angående stämpelskatt: RP 243/1994.

Regeringens propositionen till Riksdagen om förslag till grundlag: 1/1998.

Regeringens proposition till Riksdagen om godkännande av konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor: RP 165/2003.

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning: RP 210/2005.

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till ändring av markanvändnings- och bygglagen 81/2006.

Miljöutskottets betänkande 8/2006.

#### *Förarbeten till nationell lagstiftning – Norge*

St.prp. nr. 81 (2001-2002)

Om samtykke til ratifikasjon av en konvensjon av 25. juni 1998 om tilgang til miljøinformasjon, allmennhetens deltakelse i beslutningsprosesser og adgang til klage og domstolsprøving på miljøområdet (Århuskonvensjonen).

Ot.prp. nr. 53 (2002-2003). Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven). Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 4. april 2003, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Bondevik II).

NOU: Norges offentlige utredninger 2003: 14. Bedre kommunal og regionalplanlegging etter plan- og bygningsloven II. Planlovutvalgets utredning med lovforslag

Sak 19/05. Utkast til innstilling fra Stortingets Justiskomiteé til Finnmarksloven, 13.5.2005.

Utredning fra planlovutvalget, oppnevnt ved kongelig resolusjon 23. oktober 1998. Avgitt til Miljøverndepartementet 13. mai 2003.

#### *Förarbeten till nationell lagstiftning – Sverige*

Regeringens proposition 2004/05:40. Ändringar i minerallagen.

Regeringens proposition 2004/05:65. Århuskonventionen.

”Får jag lov? Om planering och byggande”, SOU 2005:77, del I, s. 151.

#### *Nationella rättsfall – Finland*

Högsta Förvaltningsdomstolen: HFD 2004:18, 23.2.2004, liggare 354, Diariernr 1646/1/03.

#### *Nationella rättsfall – Sverige*

NJA 1986, s. 546. Frågan om ansvar för nedskräpning när i samband med renskötsel hö kvarlämnats i naturen. 23 § och 37 § 1 st. 7 naturvårdslagen (1964:822).

#### *Monografier och artiklar*

Allard, Christina, Two Sides of the Coin: Rights and Duties- the Interface between Environmental Law and Saami Law based on a Comparison with Aotearoa/ New Zealand and Canada. Doctoral Thesis, Luleå University of Technology 2006.

Anaya, James, ”Indigenous Peoples’ Participatory Rights in Relation to Decisions about Natural Resource Extraction: The more Fundamental Issue of What Rights Indigenous Peoples Have in Lands and Resources”, *Arizona Journal of International and Comparative Law*, Vol. 22 No. 1, 2005.

Hemberg, Leif: Rapport 8 M 2001: Skogsbruk och rennäring, Skogsstyrelsen. SUS 2001.

Henriksen, John B., ”Oil and Gas Operations in Indigenous Peoples’ Lands and Territories in the Arctic: A Human Rights Perspective”, *Gáldu Čála – Journal of Indigenous Peoples Rights*, Nr 4/2006, The Resource Centre for the Rights of Indigenous Peoples.

Joona, Juha: ”Entisiin Tornion ja Kemin Lapinmaiden kuuluneiden alueiden maa- ja vesioikeuksista”. Rovaniemi 2006: Juridica Lapponica 32. Beställd av justitieministeriet 28.1.2003.

Lasko, Lars-Nila. Skattefjällsmålet: Högsta Domstolens dom. Nordiskt Samiskt Institut: Kautokeino 1992.

Kawashima, Saeko, 2004. ”The Right to Effective Participation and the Ainu People”, *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 11, ss. 21-74.

Myntti, Kristian: Suomen saamelaiden yhteiskunnallinen osallistuminen ja kulttuuri-itsehallinto. Raportti oikeusministeriölle. Osa I. Oikeusministeriö. Lainvalmisteluosaston julkaisu 2/1997. Helsinki 1997.

Myntti, Kristian, Minoriteters och urfolks politiska rättigheter: En studie av rätten för små minoriteter och urfolk till politiskt deltagande och självbestämmande. Akademisk avhandling, Lapplands Universitet, Nordiska Institutet för miljö- och minoritetsrätt 1998.

Scheinin, Martin: "The Right to Self-Determination under the CCPR", *Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination*, Aikio, Pekka och Scheinin, Martin (red.), Institute for Human Rights, Åbo Akademi University 2000.

Scheinin, Martin: "Economic sustainability and development as an element of indigenous peoples rights under the international covenant on civil and political rights". Report from the Forum Conference 2003, Indigenous Rights: Focus on the UN system. Cases from Asia. [http://www.sami.uit.no/forum/2003/rapport\\_2003.pdf](http://www.sami.uit.no/forum/2003/rapport_2003.pdf). Läst 20.6.2007.

Somby, Ande. The Alta Case in Norway. A Story about how another Hydro-electric Dam Project was Forced through Norway. World Commission on Dams: Contributing Paper. Tromsø University, 1999.

Spiliopoulou Åkermark, Sia och Talah, Miriam: Samernas rätt till deltagande och samråd – Fysisk planering och infrastruktur. Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen, april 2007.

Thornberry, Patrick, "Minorities, Indigenous Peoples, Participation: An Assessment of International Standards", *Minorities and Their Right of Political Participation*, Horn, Frank (red.). The Northern Institute for Environmental and Minority Law, University of Lapland 1996.

#### *Elektroniska källor – Finland*

Om sametinget i Finland:

<http://www.samediggi.fi>. Läst 18.6.2007.

Justitieministeriet i Finland (om sametinget):

<http://www.om.fi/Etusivu/Ministerio/Hallinnonala/Saamelaiskarajat?lang=sv>. Läst 19.6.2007.

Miljöministeriet: Anvisningar om bedömning av miljökonsekvenserna av planer och program, elektronisk version: <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=19867&lan=sv>. Läst 26.7.2007.

Handel- och industriministeriet (gruvdrift- och malmletning): <http://www.ktm.fi/?l=sv&cs=66>. Läst 28.7.2007.

Forststyrelsen, Sevettjärvi-Näätämsö områdets historia: <http://www.luontoon.fi/page.asp?Section=4202>. Läst 7.9.2007.

#### *Elektroniska källor – Norge*

Justis- og Politidepartementet: *Finnmarksloven – en orientering*, [http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/lover\\_regler/reglement/2005/Finnmarkseiendommen.html?id=272373#1](http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/lover_regler/reglement/2005/Finnmarkseiendommen.html?id=272373#1). Läst 5.7.2007.

Arbeids- og Inkluderingsdepartementet: Konsultasjonsplikt i sameiske saker: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/tema/Samepolitikk/Konsultasjonsplikt-i-samiske-saker.html?id=86931>. Läst 31.7.2007.

Lantbruks- og matdepartementet: Informasjon om ny reindrifstlov 27.6.2007, [http://www.regjeringen.no/Upload/LMD/Vedlegg/Regelverk/Infoskriv\\_270607\\_ny\\_reindrifstlov.pdf](http://www.regjeringen.no/Upload/LMD/Vedlegg/Regelverk/Infoskriv_270607_ny_reindrifstlov.pdf). Läst 29.10.2007.

NRK: Ny eiere av Troms og Nordland, [http://www.nrk.no/kanal/nrk\\_sami\\_radio/1.4016840](http://www.nrk.no/kanal/nrk_sami_radio/1.4016840), 20.11.2007. Läst 25.11.2007.

NRK, Troms og Finnmark: Nyheter från NRK om Finnmarksloven: [http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/nrk\\_troms\\_og\\_finnmark/finnmark/3021914.html?p\\_saksunivers\\_id=16899](http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/nrk_troms_og_finnmark/finnmark/3021914.html?p_saksunivers_id=16899). Läst 2.10.2007.

#### *Elektroniska källor – Sverige*

Regeringskansliet, Samerna- ett ursprungsfolk: <http://www.regeringen.se/sb/d/4366/a/29787>. Läst 26.7.2007.

Regeringskansliet, Plan- och bygglagen: <http://www.regeringen.se/sb/d/8906>. Läst 3.10.2007.

Regeringskansliet, Interdepartemental arbetsgrupp för samepolitiken: [http://www.regeringen.se/sb/d/4366/a/80999;jsessionid=ar0zL4Eo\\_K19](http://www.regeringen.se/sb/d/4366/a/80999;jsessionid=ar0zL4Eo_K19). Läst 26.7.2007.

Samiskt informationscentrum: Lappkodicillen, [http://www.samer.se/servlet/GetDoc?meta\\_id=1601](http://www.samer.se/servlet/GetDoc?meta_id=1601). Läst 6.7.2007.

Samiskt informationscentrum, tvångsförflyttning: [http://www.samer.se/GetDoc?meta\\_id=1281](http://www.samer.se/GetDoc?meta_id=1281). Läst 7.9.2007.

Bergsstaten, Minerallagarna: <http://www.bergsstaten.se/lagar/lagar.htm>. Läst 1.8.2007.

#### *Övrigt material*

Inter-American Commission on Human Rights: Report N° 75/02, Petition 11.140, Mary and Carrie Dann v. United States.

Inter-American Commission on Human Rights: Report N° 40/04, Case 12.053, Maya Indig-

enous Communities of the Toledo District v. Belize.

”Sápmi, samernas land”. Informationsblad från samiskt informationscentrum.

”Finnmarksloven och folkeretten – prosessen i lovsaken” av Ann-Gøril Johansen, i *Nordlys* den 6/7.10.2003.

”Hör medborgaren – bered klokt!” Finansministeriet 30.3.2005.

Rapport fra arbeidsgruppe: Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og sameetinget, Avlevert til Kommunal- og regionalministeren og Sametingspresidenten 20. april 2005.

Forststyrelsens naturtjänster: Årsberättelse 2005.

Regeringens skrivelse 2005/06:95 ”En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006-2009.

Nordisk samekonvensjon: Utkast fra finsk-norsk-svensk-samisk ekspertgruppe. Oppnevnt 13. november 2002, avgitt 26. oktober 2005.

Kaivoslain uudistamistyöryhmän väliraportti 31.1.2006, ss.9-10, [http://www.ktm.fi/files/16018/KAILA\\_valiraportti\\_1.2.2006final.pdf](http://www.ktm.fi/files/16018/KAILA_valiraportti_1.2.2006final.pdf). Läst 29.10.2007.

”Your right to a Healthy Environment” – A Simplified Guide to the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters. FN:s Ekonomiska kommission för Europa, UN ECE/MP.PP/5. New York och Genève 2006.

The World Bank operational manual: operational policies and bank procedures on indigenous peoples (OP/BP 4.10). January 2007, <http://wbln0018.worldbank.org/Institutional/Manuals/OpManual.nsf/tocall/0F7D6F3F04DD70398525672C007D08ED?OpenDocument>. Läst 29.10.2007.

Rapport från ”Arctic Regional Workshop on Indigenous Peoples’ Territories, Lands and Natural Resources”, Köpenhamn 26-27 maj 2007.

Utkast till Nordisk samekonvention., Remiss-sammandrag (på svenska). Justititeministeriet, Utlåtanden och utredningar 2007:6, 23.2.2007.

Utredningsinstruksen med veildedder i utredningsarbeid, Fornyings- og Administrasjonsdepartementet, 13.7.2007.

Sametingets yttrande om Nordisk Samekonvention, 14.6.2006, DnR 70/06, <http://www.sametinget.se/1517>, läst 18.9.2007.

### Intervjuer

Baer, Lars-Anders, jurist och styrelseordförande i svenska sametinget, e-postkontakt 29.8.2007.

Blindh, Inga Britt, Samiskt informationscentrum, e-postkontakt 14.9.2007.

Brändström, Malin, jurist, Svenska samers riksförbund, intervju vid riksdagsseminarium om samekvinnor, Stockholm 5.12.2007.

Gintal, Jon-Petter, rådgivare, norska sametinget, avdelning rättigheter og miljø, e-postkontakt 23.8.2007 och 21.11.2007.

Holkeri, Katju, rådgivande tjänsteman, finansministeriet, e-postkontakt 8.8.2007.

Kurkinen, Mirja, regeringsråd med ansvar för samerärenden, justitieministeriet, e-postkontakt 21.9.2007.

Opiata, Odindo, advokat och förespråkare för mänskliga rättigheter vid Economic And Social Rights Centre, Hakijamii Trust/Kenya, samtal i Stockholm 10.10.2007.

Suomela, Pekka, gruvöverinspektör vid handel- och industriministeriet, e-postkontakt 19.9.2007.

Författaren önskar också rikta ett tack till alla ovanstående som bidragit med upplysningar och information i sakfrågor.

## Noter

- 1 Samerna- ett ursprungsfolk: <http://www.regeringen.se/sb/d/4366/a/29787>. Läst 26.7.2007.
- 2 "Sápmi, samernas land". Informationsblad från samiskt informationscentrum.
- 3 Genom prop 1976/77:80, bet 1976/77:KrU43.
- 4 GL 17 §. Den finska grundlagen använder sig av termen "urfolk" medan denna rapport kommer att använda sig av termen "ursprungsfolk".
- 5 Kongeriget Norges Grundlov (1814) § 110a.
- 6 Arctic Regional Workshop on Indigenous Peoples' Territories, Lands and Natural Resources Report, s. 5.
- 7 UN GA, A/60/270, 18.8.2005, Draft Programme of Action for the Second International Decade for the World's Indigenous Peoples.
- 8 Ibid, s. 15.
- 9 En utförligare genomgång av folkrätten på området kommer att finnas tillgänglig i författarens pro gradu avhandling i folkrätt från Åbo Akademi under 2008.
- 10 Se det svenska sametingets hemsida: <http://www.sametinget.se/1516>. Läst 2.10.2007.
- 11 Riodeklarationens 10:e och 22:a princip återger dessa diskussioner (UN Doc.A/CONF.151/26 (1992)):
 

"Princip 10: Miljöfrågor hanteras bäst när alla berörda medborgare deltar på lämplig nivå. På det nationella planet ska varje individ ha skälig tillgång till den miljöinformation som finns hos offentliga organ, inklusive information om farliga material och verksamheter i deras samhällen och de ska ges möjlighet att delta i beslutsprocessen. Stater ska underlätta och uppmuntra folkligt medvetande och deltagande genom att se till att information finns lätt åtkomlig. Tillgång till effektiva juridiska och administrativa procedurer inklusive rättsmedel för upprättelse och gottgörelse ska erbjudas."

"Princip 22: Urbefolkningar och deras samhällen, liksom andra lokalsamhällen, har en viktig roll i miljövård och utveckling på grund av deras kunskaper och traditionella sedvanor. Stater bör erkänna och vederbörligen stödja deras identitet, kultur och intressen och göra det möjligt för dem att delta effektivt i arbetet med att uppnå en hållbar utveckling."
- 12 Artikel 27 Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.
- 13 Allmän kommentar nr 23 rörande artikel 27 om minoriteters rättigheter, Kommittén för mänskliga rättigheter som övervakar FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/fb7fb12c2fb8bb21c12563ed004df111?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/fb7fb12c2fb8bb21c12563ed004df111?Opendocument), läst 2.10.2007.
- 14 Ivan Kitok vs. Sweden (Communication No. 197/1985) och Lubicon Lake Band vs. Canada (Communication No. 169/1984).
- 15 Kommittén för mänskliga rättigheter, allmän kommentar nr 23, paragraf 27.
- 16 "Varje medborgare ska äga rätt och möjlighet att utan någon av de åtskillnader som angetts i artikel 2 och utan oskäliga inskränkningar deltaga i handhavandet av allmänna angelägenheter direkt eller genom fritt valda ombud."
- 17 Scheinin, 2003, s.
- 18 Myntti, 1997, s. 101.
- 19 Arctic Regional Workshop on Indigenous Peoples' Territories, Lands and Natural Resources Report, Köpenhamn 26-27.5.2007, s. 7.
- 20 MR-kommittén, Allmän kommentar nr 23, stycke 5.1 och 5.2.
- 21 Nordisk samekonvensjon: Utkast fra finsk-norsk-svensk-samisk ekspertgrupp, s. 153.
- 22 MR-kommittén, Allmän kommentar nr 23, stycke 6.2.
- 23 Scheinin, 2000, ss. 181-183.
- 24 MR-kommittén, Allmän kommentar nr 23, stycke 1.
- 25 MR-kommittén, Allmän kommentar nr 23, stycke 3.1.
- 26 Länsman mot Finland, CCPR/C/52/D/511/1992 (Länsman I), Länsman mot Finland, CCPR/C/58/D/671/1995 (Länsman II), Länsman mot Finland CCPR/C/83/D/1023/2001 (Länsman III).
- 27 Se Länsman I, stycke 10.
- 28 Länsman I, stycke 9.8.
- 29 Länsman II, stycke 6.1.



- 30 Länsman I, stycke 9.8.
- 31 Länsman II, stycke 6.12.
- 32 Länsman II, stycke 7.8-7.9.
- 33 Länsman II, stycke 8.3-9.3. Angående stavingen av myndigheter i denna rapport har författaren valt att följa finlandssvensk praxis med liten begynnelsebokstav för myndigheter, även om den svenska praxis är stor begynnelsebokstav. Detsamma gäller lagar, konventioner och internationella organisationer (exklusive förkortningar).
- 34 Länsman II, stycke 10.7.
- 35 MR-kommittén kom fram till att Jouni och Eino Länsman inte kunde föra de andra medlemmarna i renbeteslagets talan och avvisade fälle vad gäller Muotkatunturis renbeteslag och/eller medlemmarna laget består av. Fallet behandlades sålunda enbart å Jouni och Eino Länsmans vägnar. Länsman III, stycke 6.1.
- 36 Spiliopoulou Åkermark et al., s. 47.
- 37 Scheinin, 2003, ss. 11-12.
- 38 Anaya, 2005, s. 12.
- 39 Apirana Mahuika et al. v. Nya Zeeland, stycke 9.6.
- 40 Apirana Mahuika et al. v. Nya Zeeland, stycke 9.8.
- 41 Supra 12.
- 42 UN ECE 2006, s. 3.
- 43 Europaparlamentet och rådets direktiv (2003/35/EG) om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rät till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG (direktivet om rätten till deltagande), 26.5.2003, EGOT L 156, 25.6.2003, s. 17.
- 44 Convention (No.169) concerning Indigenous and Tribal People in Independent Countries 1989, hädanefter ILO-konventionen nr 169.
- 45 Nordisk samekonvensjon: Utkast fra finsk-norsk-svensk-samisk ekspertgrupe, s. 145.
- 46 Nordisk samekonvensjon: Utkast fra finsk-norsk-svensk-samisk ekspertgrupe, s. 146.
- 47 Myntti, 1998, s. 155.
- 48 Expertgruppen för nordisk samekonvention var av den åsikten att trots att det inte föreligger någon vetorätt etablerar artikel 6.2 en förpliktelse för myndigheterna att inhämta förhandssamtycke från det berörda ursprungs-folket. Nordisk samekonvensjon: Utkast fra finsk-norsk-svensk-samisk ekspertgrupe, s. 146.
- 49 Expertgruppen för nordisk samekonvention resonerar som följer: Om ingen förhandlingsplikt föreligger borde det innebära att bestämmelsen blir urgröpt på sitt innehåll, sålunda ska den tolkas som längre gående än ordinärt hörande. Nordisk samekonvensjon: Utkast fra finsk-norsk-svensk-samisk ekspertgrupe, s. 146.
- 50 Norge ratificerade konventionen 19.6.1990. Till dags dato har bara 19 länder ratificerat (Nepal 14.9.2007). ILOLEX: ratifications: <http://www.ilo.org/ilolex/english/newrat-frameE.htm>. Läst 3.11.2007.
- 51 Myntti, 1997, s. 112.
- 52 Myntti, 1998, s. 198.
- 53 Regeringens skrivelse 2005/06:95, "En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna" ss. 55-56. Utredningarna är Gränsdragningskommissionens utredning om omfattningen av den mark där renskötselrätt bedrivs och Jakt- och Fiskeutredningen.
- 54 Myntti, 1998, s. 309.
- 55 The second periodic report on the application of the framework convention on the protection of national minorities Finland, december 2004, s. 82, [http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/minorities/2.\\_framework\\_convention\\_%28monitoring%29/2.\\_monitoring\\_mechanism/3.\\_state\\_reports\\_and\\_unmik\\_kosovo\\_report/2.\\_second\\_cycle/PDF\\_2nd\\_SR\\_Finland.pdf](http://www.coe.int/t/e/human_rights/minorities/2._framework_convention_%28monitoring%29/2._monitoring_mechanism/3._state_reports_and_unmik_kosovo_report/2._second_cycle/PDF_2nd_SR_Finland.pdf), läst 2.10.2007.
- 56 Pekka Vihervuorios utredning, citerad genom Nordisk samekonvensjon: Utkast fra finsk-norsk-svensk-samisk ekspertgrupe, s. 115.
- 57 Joonas, Juha: "Entisiin Tornion ja Kemin Lapinmaiden kuuluneiden alueiden maa- ja vesioikeuksista". Rovaniemi 2006: Juridica Lapponica 32. Beställd av justitieministeriet 28.1.2003.
- 58 Finland hörde på den tiden till Sverige.
- 59 Samiskt informationscentrum: Lappkodicillen, [http://www.samer.se/servlet/GetDoc?meta\\_id=1601](http://www.samer.se/servlet/GetDoc?meta_id=1601). Läst 6.7.2007.
- 60 Nordisk samekonvensjon: Utkast fra finsk-

- norsk-svensk-samisk ekspertgrupp, [http://www.regjeringen.no/Upload/AID/tema-dokumenter/sami/sami\\_samekonvensjon\\_norsk.pdf](http://www.regjeringen.no/Upload/AID/tema-dokumenter/sami/sami_samekonvensjon_norsk.pdf). Läst 19.10.2007.
- 61 Ibid, s. 219.
- 62 Se kapitel 3.2.3.1.
- 63 Nordisk samekonvensjon: Utkast fra finsk-norsk-svensk-samisk ekspertgrupp, s. 221.
- 64 Ibid, s. 260.
- 65 Ibid, s. 266. Staterna ska inte vidta eller tillåta sådana åtgärder som i avsevärd mån kan skada de grundläggande villkoren för samisk kultur, samiska näringar eller samiskt samhällsliv, såvida inte det berörda sametinget samtycker till detta.
- 66 Ibid, s. 266.
- 67 Utkast till Nordisk samekonvention. Remiss-sammandrag (på svenska). Justititeministeriet, Utlåtanden och utredningar 2007:6, 23.2.2007, s. 2.
- 68 Ibid., s. 3.
- 69 Ibid., s. 4.
- 70 Myntti, 1998, s. 168.
- 71 Thornberry, 1996, ss. 50.
- 72 Begreppet diskuteras i kapitel 4.4.
- 73 Artikel 24 ramkonventionen om nationella minoriteter. Ministerkommittén bistås av en rådgivande kommitté enligt artikel 26.
- 74 Den rådgivande kommittén för ramkonventionen har bekräftat detta upprepade gånger i sina yttranden om Norge, Sverige, Finland och Ryssland.
- 75 "Parties could..."
- 76 Explanatory Report, Framework Convention for the Protection of National Minorities, ETS 157.
- 77 The Second Periodic Report on the Application of the Framework Convention on the Protection of National Minorities, Finland, December 2004, s. 18.
- 78 Resolution ResCMN(2007)1 om genomförandet i Finland av ramkonventionen för skydd av nationella minoriteter (antagen av ministerkommittén den 31 januari 2007 vid det 985:te mötet med ministrarnas ställföreträdare). Sametinget hade uttryckt sitt missnöje med praxis i avseende på § 9 Sametingslagen.
- 79 Advisory Committee on the Framework Convention for Protection of National Minorities, Opinion on Sweden, ACFC/INF/OP/I(2003)006, Strasbourg 25.8.2002, s. 7.
- 80 Ibid, s. 9 och s. 15.
- 81 Ibid, s. 10.
- 82 Ibid, s. 15.
- 83 Resolution ResCMN(2003)12, om genomförandet i Sverige av ramkonventionen för skydd av nationella minoriteter (antagen av ministerkommittén 10.12.2003).
- 84 Initial report submitted by Norway pursuant to article 25, paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, s. 2.
- 85 Ibid., s. 19.
- 86 Report Submitted by Norway Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2.3.2001, ACFC/SR(2001)001, s. 4, stycke 1.1.
- 87 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, ACFC/INF/OP/I(2003)003, Strasbourg, 12.9.2002, ss. 7-8, stycke 15.
- 88 Finlands grundlag § 121.4. Samernas rätt till sin kultur och språk är även grundlagsskyddade, i § 17.3: Samerna såsom urfolk ... har rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Bestämmelser om samernas rätt att använda samiska hos myndigheterna utfärdas genom lag.
- 89 Om sametinget i Finland, <http://www.samediggi.fi/>. Läst 18.6.2007.
- 90 Angående norska termer har författaren för att undvika misstag valt att inte översätta norska termer. Dessa termer har istället markerats med kursiv text åtminstone den första gången termen används. Ett undantag har dock gjorts för det norska sametinget, p.g.a. Dess likhet med de svenska termerna.
- 91 Ändrad 2006.
- 92 Se Ande Sombys diskussion i World Commission on Dams: Contributing Paper. The Alta Case in Norway. A Story about how another Hydro-electric Dam Project was Forced through Norway. Tromsø University, 1999, s. 8. Somby menar att hänvisningen till samerna i konstitutionen inte ger samerna ett särskilt starkt skydd de facto, p.g.a. synen på den norska grundlagens karaktär som en anakronism och mer politisk än juridisk.

- 93 G. and E. V. Norway, European Commission for Human Rights 3.10.1983, 9278/81, D.R. 35, s. 30. (Plenary).
- 94 Nordisk samekonvensjon: Utkast fra finsk-norsk-svensk-samisk ekspertgruppe, s. 121.
- 95 Nordisk samekonvensjon: Utkast fra finsk-norsk-svensk-samisk ekspertgruppe, s. 120.
- 96 Myntti, 1998, s. 196. Regeringsformen (1974:152) 2 kap. 20 § nämner dock samerna ifråga om renskötselrättigheter som regleras genom lag.
- 97 Se Lasko, Lars-Nila. Skattefällsmålet: Högsta Domstolens dom. Kautokeino 1992: Nordiskt Samiskt Institut.
- 98 Spiliopoulou Åkermark et al., 2007, s. 17.
- 99 Spiliopoulou Åkermark et al., 2007, s. 22.
- 100 Regeringskansliet, Interdepartemental arbetsgrupp för samepolitiken: [http://www.regeringen.se/sb/d/4366/a/80999;jsessionid=ar0zL4Eo\\_K19](http://www.regeringen.se/sb/d/4366/a/80999;jsessionid=ar0zL4Eo_K19). Läst 26.7.2007.
- 101 Second Report Submitted by Sweden pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Strasbourg, 13.6.2006, ACFC/SR/II(2006)005, p.45.
- 102 Artikel 2.4: allmänhet: en eller flera fysiska eller juridiska personer och, i enlighet med nationell lagstiftning eller praxis, föreningar, organisationer eller grupper bestående av fysiska eller juridiska personer.
- 103 E-postkontakt med Jon Petter Gintal, rådgivare vid det norska sametinget, avd. for rettigheter, naering og miljø, 23.8.2007.
- 104 E-postkontakt med Lars-Anders Baer, jurist och styrelseordförande i det svenska sametinget, 29.8.2007.
- 105 Sametingslag, 1 §.
- 106 Sametingslag, 6 §.
- 107 Sametingslag, 10 §.
- 108 Sametingslag, 21 §. Om en utländsk medborgare haft sin hemort i Finland de två åren som föregick valåret är även denne röstberättigad.
- 109 Citerade genom Nordisk samekonvensjon: Utkast fra finsk-norsk-svensk-samisk ekspertgruppe, s. 109.
- 110 Sametingslag, 22 §.
- 111 Myntti, 1998, s. 108. Hembygdsområdet finns numera fastslaget i sametingslagen § 4.
- 112 The second periodic report on the application of the framework convention on the protection of national minorities Finland, december 2004, s. 83. Justitieministeriet har även i ett utlåtande till utrikesministeriet ansett att förhandlingsplikten följs i allmänhet bra.
- 113 Resolution ResCMN(2007)1 om genomförandet i Finland av ramkonventionen för skydd av nationella minoriteter (antagen av ministerkommittén den 31 januari 2007 vid det 985te mötet med ministrarnas ställföreträdare), s. 2.
- 114 Forststyrelsens naturtjänster: Årsberättelse 2005, s. 13.
- 115 Utredningarna är följande: Kommitténs för sameärenden betänkande; KB 1952:12; Samekommitténs betänkande, KB 1973:46; Samedelegationens betänkande I, Förslag till en samelag och ändring av vissa lagar, KB 1990:32; Utredningsmannen Pekka Vihervuoris förslag med anledning av ILO:s urfolkskonvention 169, UM/allmänna avdelningens publikationer 3/1999; Betänkande av Samekommittén, KB 2001:14.
- 116 Sameloven § 2-2.
- 117 § 2-1.
- 118 Nordisk samekonvensjon: Utkast fra finsk-norsk-svensk-samisk ekspertgruppe, s. 123.
- 119 § 2-5.
- 120 § 2-3.
- 121 § 2-7.
- 122 Sametingslag 2 kap. 2 §.
- 123 3 kap. 1 §.
- 124 3 kap. 3 §.
- 125 Spiliopoulou Åkermark et al., 2007, s. 18.
- 126 Ibid, ss. 19-20.
- 127 Ibid, 2007, s. 24, samt Nordisk samekonvensjon: Utkast fra finsk-norsk-svensk-samisk ekspertgruppe, s. 132.
- 128 Uppgifter från Inga Britt Blindh, samiskt informationscentrum, 14.9.2007.
- 129 Myntti, 1998, s. 193.
- 130 Ibid.
- 131 Ibid.
- 132 Brändström, Malin, jurist, Svenska samers riksförbund, Stockholm 5.12.2007.
- 133 Författarens kursivering.
- 134 Spiliopoulou Åkermark et al., 2007, ss. 22.
- 135 Nordisk samekonvensjon: Utkast fra finsk-

- norsk-svensk-samisk ekspertgrupp, s. 133.
- 136 Reindriftsloven § 32: ”Rett til reinmerke har personer av samisk ætt som:  
1. ved lovens ikrafttredelse hadde reindrift som hovednæring i reinbeitedistrikt i sam-svar med lov 9. juni 1978 nr. 49 om reindrift § 4, jf. § 3, eller 2. har foreldre eller besteforeldre som har hatt reindrift som hovednæring, og som 3. inngår i siidaandel eller skal inngå i siidaandel etter beslutning i henhold til § 10 annet ledd eller lede siidaandel eller sideordnet rekrutteringsandel i henhold til §§ 11 til 15.”
- 137 Reindriftsloven § 51:  
”Med siida forstås i denne lov en gruppe av reineiere som utøver reindrift i fellesskap på bestemte arealer. Denne lov skiller mellom sommersiida og vintersiida. En sommersiida utøver reindrift i fellesskap i hovedsak på sommer- og høstbeiteområdene. En vintersiida utøver reindrift i fellesskap i hovedsak på vinter- og vårbeiteområdene.”
- 138 Lantbruks- og matdepartementet: Informasjon om ny reindriftslov 27.6.2007, s. 2., [http://www.regjeringen.no/Upload/LMD/Vedlegg/Regelverk/Infoskriv\\_270607\\_ny\\_reindriftslov.pdf](http://www.regjeringen.no/Upload/LMD/Vedlegg/Regelverk/Infoskriv_270607_ny_reindriftslov.pdf). Läst 29.10.2007.
- 139 NOU 2003:14, s. 148.
- 140 Renskötsellagen 848/1990, 3 § om rätt att bedriva renskötsel och 4 § om renägare. I det på norskt initiativ antagna protokoll nr 3 till EG- anslutningsfördraget för Österrike, Sverige, Finland och Norge kan samerna ges ensamrätt till renskötsel inom de traditionella områdena, trots bestämmelserna i Romfördraget. Detta väckte kraftigt motstånd hos de icke-samiska rensköterna inom samernas hembygdsområde (Myntti, 1998, s. 307).
- 141 Med avseende på MR-kommittén, vid vilken actio popularis inte godkänns, har renbeteslaget inte locus standi, vilket berördes i Länsman III-fallet, stycke 6.1.
- 142 Scheinin, 2003, s. 11.
- 143 Allard, 2006, s. 488.
- 144 Nordisk samekonvensjon: Utkast fra finsk-norsk-svensk-samisk ekspertgrupp, s. 229.
- 145 Statskog SF heter numera norsk utmark SF.
- 146 Ot.pr. nr 53 (2002–2003). 1.
- 147 Begreppet ”utmark” är intressant. Förr i tiden var utmark den mark som befann sig utanför gärdesgården där djuren betade (eftersom man då inhägnade åkrarna istället för betesdjuren). En juridisk definition av den norska utmarken finns i friluftslöven 1 a §, som fastslår att utmark är all icke-odlad mark som inte per definition i paragrafens första moment räknas som innmark.
- 148 Justis- og Politidepartementet: Finnmarksloven- en orientering, [http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/lover\\_regler/reglement/2005/Finnmarkseiendommen.html?id=272373#1](http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/lover_regler/reglement/2005/Finnmarkseiendommen.html?id=272373#1). Läst 5.7.2007.
- 149 Se t.ex. krönikan ”Finnmarksloven och folkeretten – prosessen i lovsaken” av Ann-Gøril Johansen, i Nordlys den 6/7.10.2003.
- 150 CEACR: Individual Observation concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 Norway (ratification: 1990) Published: 2004, stycke 19.
- 151 NRK, Troms og Finnmark, ”Som å bli spyttet i ansiktet”, 04.04.2003. [http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/nrk\\_troms\\_og\\_finnmark/finnmark/3021914.html?p\\_saksunivers\\_id=16899](http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/nrk_troms_og_finnmark/finnmark/3021914.html?p_saksunivers_id=16899), läst 2.10.2007.
- 152 Johansen i Nordlys, 6/7.10.2003.
- 153 St.prp.nr 53, 2002–2003, 2.7.
- 154 Ibid., 5.6.2.
- 155 Ibid, 2.7.
- 156 Dessa ändringar skedde i § 1 om lagens syfte, implementeringen av ILO-konventionen nr 169 i Finnmarksloven i § 3 (ILO-konventionen har företrädare framför Finnmarksloven i fall av motstridighet), bekräftande om samernas rättigheter i § 5, Sametingets riktlinjer för användandet av utmark § 4, sammansättningen av styrelsen för Finnmarkseiendommen § 7, samt reglerna för ändrat bruk av utmark och avhändelse av fast egendom § 10.
- 157 Sak 19/05, ss 9-10.
- 158 Ibid.
- 159 Gintal, Jon-Petter, rådgivare, norska sameetinget, avdelning rättigheter og miljø, e-postkontakt 23.8.2007 och 21.11.2007.
- 160 Rapport fra arbeidsgruppe: Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og sametinget, Avlevert til kommunal- og regionalministeren og Sametingspresidenten 20. april 2005, s. 3. Hädanefter Arbeidsgruppens rapport 2005.
- 161 Arbeids- og Inkluderingsdepartementet:

- Konsultationsplikt i sameiske saker: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/tema/Samopolitikk/Konsultationsplikt-i-samiske-saker.html?id=86931>. Läst 31.7.2007.
- 162 Se Representation alleging non-observance by Ecuador (2000) och Representation alleging non-observance by Colombia (1999). För en genomgång av ILO-kommitténs praxis på området se kapitel 4.2 om ILO-kommitténs uttalanden.
- 163 Arbidsgruppens rapport 2005, s. 10-11.
- 164 Ibid, s. 5.
- 165 Samiskt informationscentrum, tvångsförflyttning: [http://www.samer.se/GetDoc?meta\\_id=1281](http://www.samer.se/GetDoc?meta_id=1281). Läst 7.9.2007.
- 166 Skoltlag 24.2.1995/253.
- 167 Forststyrelsen, Sevettijärvi-Näätämö områdets historia: <http://www.luontoon.fi/page.asp?Section=4202>. Läst 7.9.2007.
- 168 RP 243/1994, inledning.
- 167 Ibid, stycke 2.4.
- 170 Rätten till information kan anses vara tryggt i GL 12 § 2 mom., GL 10 § 1 mom., samt GL 14 § 3 mom., och likaså rätten att söka ändring i GL 21 §.
- 171 RP 165/2003, s. 7.
- 172 RP 309/1993, s. 71.
- 173 Ibid, s. 66.
- 174 RP 1/1998, s. 75 (detaljmotivering 1/3).
- 175 Finlands grundlag 21 § 2 mom. stipulerar: Offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning ska tryggas genom lag.
- 176 Se The second periodic report on the application of the framework convention on the protection of national minorities Finland, december 2004, s. 82.
- 177 Prop. 2004/05:65, s. 56.
- 178 RP 165/2003, s. 39.
- 179 The second periodic report on the application of the framework convention on the protection of national minorities Finland, december 2004, s. 83.
- 180 Lag om justitiekanslern i statsrådet 25.2.2000/193, § 3 samt Lag om riksdagens justitieombudsman 14.3.2002/197, § 2.
- 181 LOV 1967-02-10 nr 00: Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).
- 182 "Hör medborgaren- bered klokt!" Finansministeriet 30.3.2005.
- 183 Myntti, 1997, s. 114.
- 184 E-postkontakt med Katju Holkeri, rådgivande tjänsteman, Finansministeriet 8.8.2007.
- 185 Utredningsinstruksen med veilededer i utredningsarbeid, Fornyings- og Administrasjonsdepartementet, 13.7.2007.
- 186 Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen (1979:429); beslutade den 3 december 1993, <http://www.noti-sum.se/rnp/SLS/lag/19790429.HTM>. Läst 8.8.2007.
- 187 Då det är nödvändigt att bevara skogarna så att inte skogsgränsen förskjuts (skogslagen 12 § 1 mom.).
- 188 Den engelska beteckningen National Forestry and Park Service, den finska metsähalitus.
- 189 Se Länsman III, stycke 6.2. Till följd av högsta domstolens beslut 22.6.1995 fanns det inga vidare nationella rättsvägar öppna för samerna.
- 190 Länsman II, stycke 7.8.
- 191 Skogslagen trädde dock inte heller i kraft förrän 12.12.1996.
- 192 NOU 2003:14, s. 262.
- 193 NOU 2003:14, s. 222.
- 194 Ibid.
- 195 Ibid, s. 223.
- 196 Ibid, s. 101
- 197 Ibid, s. 148.
- 198 Ibid, s. 223
- 199 Ibid, s. 146.
- 200 Ibid.
- 201 RP 81/2006, s. 9.
- 202 Ibid, s. 10.
- 203 MiUB 8/2006.
- 204 Spiliopoulou Åkermark et al., 2007, s. 28.
- 205 Ibid, s. 30.
- 206 Då ett område klassats som riksintresse innebär det att det har större betydelse än lokala intressen och dess värde och betydelse inte får skadas påtagligt.
- 207 Spiliopoulou Åkermark et al., 2007, s. 38.
- 208 Ibid, s. 22. Riksintresserna, som ordnas under miljöbalken, har inget att göra med att same-tinget är central förvaltningsmyndighet för rennärningen. Rennärningen ordnas under ren-

- näringslagen och är ett lagstiftningsområde isolerat från miljöbalken. Det är länsstyrelserna som har ansvar för riksintressena och det skulle vara svårt för sametinget att bedöma de andra riksintressena som finns.
- 209 Regeringskansliet, Plan- och bygglagen: <http://www.regeringen.se/sb/d/8906>. Läst 3.10.2007.
- 210 "Får jag lov? Om planering och byggande", SOU 2005:77, del I, s. 151.
- 211 Rapport från "Arctic Regional Workshop on Indigenous Peoples' Territories, Lands and Natural Resources", s. 8.
- 212 Egen betoning.
- 213 Report of the Committee Set Up to Examine the Representation Alleging Non-Observance by Ecuador of the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169), Made Under Article 24 of the ILO Constitution by the Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL), ILO Doc. GB.282/14/2 (Nov. 14, 2001), stycke 34-36.
- 214 Henriksen, 2006, s. 31.
- 215 Sprickbildningar i marken uppkommer t.ex. vid världen största järnmalsgruva under jord, Kirunavaara-gruvan i Kiruna kommun. När malmen tas upp ur gruvan fylls det tomma bergrummet successivt med gråberg som spricker och faller ned från hängväggen. Av detta bildas deformationer som ger upphov till bl.a. sprickbildningar och markdeformationer på markytan, vilka år 2003 upptäcktes vara mer omfattande och ske snabbare än vad som tidigare förutsätts. I det här fallet drabbas två samebyar i Sverige, nämligen Gabna och Laevas, då projekt för flyttning och omstruktureringen av Kiruna måste vidtas. Spiropoulou Åkermark et al., 2007, s. 51.
- 216 E-postkontakt med gruvöverinspektör Pekka Suomela vid Handel- och industriministeriet, 19.9.2007.
- 217 Kaivoslain uudistamistyöryhmän väliraportti 31.1.2006, ss. 9-10, [http://www.ktm.fi/files/16018/KAILA\\_valiraportti\\_1.2.2006final.pdf](http://www.ktm.fi/files/16018/KAILA_valiraportti_1.2.2006final.pdf), last 29.10.2007.
- 218 Prop 2004/05:40, s. 1.
- 219 ILO Standards and Supervision: <http://www.ilo.org/public/english/indigenous/standard/super2.htm>. Läst 5.10.2007.
- 220 ILO Standards and Supervision: <http://www.ilo.org/public/english/indigenous/standard/super.htm>. Läst 5.10.2007.
- 221 Se t.ex. Representation Alleging Non-Observance by Ecuador, stycke 31.
- 222 ILO-kommittén använder sig i Representation Alleging Non-Observance by Ecuador, stycke 32 av benämningen "the fundamental principle of participation, set forth in Article 7 (1) and (3)...". Det är dock svårt att avgöra vad "fundamental" avser i ett folkrättsligt hänseende. Det kunde t.ex. innebära att staten inte får avvika från rättigheten i fall av allmänt nödläge som hotar nationens fortbestånd, jfr MP-konventionen artikel 4. Artikel 27 MP-konventionen, som är närmast ILO-konventionens deltagandebestämmelser finns dock inte uppräknad listan över "non derogable rights" i artikel 4.2 MP-konventionen (inte heller artikel 1 eller 25). På grund av svårigheten att avgöra vad ILO-kommittén har menat med "en fundamental" deltagandepincip används inte det uttrycket här.
- 223 Ibid, stycke 31-33.
- 224 Ibid, stycke 37-39, se även Report of the Committee on Convention No. 107, Record of Proceedings of the 76th Session on the International Labour Conference (Geneva, 1989), stycke 74, s. 25/12.
- 225 Representation Alleging Non-Observance by Ecuador, stycke 39.
- 226 Ibid, stycke 44.
- 227 Report of the Committee Set Up to Examine the Representation Alleging Non-Observance by Mexico of the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169), Made Under Article 24 of the ILO Constitution by the Union of Workers of the Autonomous University of Mexico (STUNAM) and the Independent Union of Workers of La Jornada (SITRAJOR) (2001). GB.289/17/3 (Mar. 19, 2004) (2001). Stycke 83.
- 228 De engelska uttrycken lyder "most representative institutions of the indigenous movement" och "representative institutions of the indigenous people".
- 229 Representation Alleging Non-Observance by Mexico, stycke 102. ILO-kommittén

- verkar dock själv osäker på sin ståndpunkt ifråga om vad detta kan innebära, eftersom den sedan endast fastslår att om en lämplig konsultationprocess inte utvecklas med ursprungs- eller stamfolkens institutioner eller organisationer som verkligen kan anses representera dem är de resterande konsultationerna inte i linje med konventionens bestämmelser.
- 230 Artikel 34 kan jämföras med liknande bestämmelser i konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter från 1966, t.ex. artikel 2.2, som ger en viss flexibilitet till utvecklingsländer ifråga om uppfyllande av de i konventionen inskrivna ekonomiska rättigheterna för icke-medborgare.
- 231 Ibid, stycke 100.
- 232 Ibid, stycke 106.
- 233 Reresentationerna rörde länderna Bolivia, Kolombia, Danmark, Ecudaor, Guatemala, Mexiko och Peru. En representation från Brasilien inkom 2006 och har ännu inte behandlats i kommittén. 4 fall kom från olika länder under år 1999. 6 fall rörde Mexiko, varav 3 handlade om samma konstitutionella process. Representationerna rörde alltså både deltagande i administrativa och legislativa beslut.
- 234 Det finns även en artikel 6.11 rörande genetiskt modifierade organismer vilken inte tas upp här p.g.a. dess brist på direkt relevans för gruppen.
- 235 Verstichel, 2007, s. 42.
- 236 Kawashima, 2004, ss. 22-23.
- 237 Denna flexibilitet ska dock inte förväxlas med den flexibilitet staten har enligt ILO-kommitténs tolkning, som alltså inte berör Norge p.g.a. sametingets specifika ställning i den nationella rätten.
- 238 Om delegationen för sameärenden bestäms i förordning om delegationen för sameärenden 16.11.1990/988.
- 239 The second periodic report on the application of the framework convention on the protection of national minorities Finland, december 2004, s. 81. I rapporten används den engelska termen "hearing".
- 240 E-postkontakt med Mirja Kurkinen, regeringsråd med ansvar för sameärenden, Justitieministeriet, 21.9.2007.
- 241 Advisory Committee on the Framework Convention for Protection of National Minorities, Opinion on Finland, ACFC/OP/II (2006)003, Strasbourg, 20.4.2006, s. 28, stycke 155.
- 242 Ibid.,s. 28, stycke 156.
- 243 (Svenska) Regeringens skrivelse 2005/06:95 "En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006-2009".
- 244 Den svenska plan- och bygglagen 6 kap. 36 § ger däremot ett allmänt syfte för samråd: ett utbyte av information och synpunkter.
- 245 Skogsstyrelsen (Hemberg, Leif), Rapport 8 M 2001: Skogsbruk och rennärning, SUS 2001, s. 18.
- 246 Skogsstyrelsen, 2001, ss. 7-8.
- 247 "Arctic Regional Workshop on Indigenous Peoples' Territories, Lands and Natural Resources", s. 7.
- 248 Utkast till Nordisk samekonvention. Remissammandrag (på svenska). Justiteministeriet, Utlåtanden och utredningar 2007:6, 23.2.2007, s. 6.
- 249 Commission on Human Rights Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights Working Group on Indigenous Populations Twenty-second session 19-23 July 2004, E/CN.4/Sub.2/AC.4/2004/4.
- 250 CERD: General Recommendation No. 23: Indigenous Peoples : 18/08/97. Gen.Rec. No.23 (General Comments), <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/73984290dfea022b802565160056fe1c?Opendocument>, läst 8.10.2007.
- 251 Global Ecotourism Conference 2007: Draft Oslo Statment on Ecotourism, s. 3, [http://www.ecotourismglobalconference.org/?page\\_id=179](http://www.ecotourismglobalconference.org/?page_id=179). Läst 3.8.2007.
- 252 MRG International, 2007, s. 1.
- 253 CERD general recommendation no. 23: stycke 5. CERD har redan tidigare i ett fall rörande Nicaragua uttryckt sin oro över brist på adekvat konsultation mellan de centrala och de regionala myndigheterna i beslutsprocesser, vilket lett till otillräckligt deltagande av ursprungsfolk i sådana frågor som rör land och naturresurse samt kritiserat Sverige för behandlingen av samerna bl.a. i samband

- med landrättigheter
- 254 Se t.ex. artikel 10:  
"Indigenous peoples shall not be forcibly removed from their lands or territories. No relocation shall take place without the free, prior and informed consent of the indigenous peoples concerned and after agreement on just and fair compensation and, where possible, with the option of return."
- 255 World Bank OP/BP 4.10.
- 256 *Mary and Carrie Dann v. USA* (2002), paragraf 140.
- 257 *Maya Indigenous Communities v. Belize*, (2004).
- 258 Anaya, 2005, s. 16.
- 259 The UN Human Rights Committee's Concluding Observations in relation to the fifth periodic report of the Government of Canada, UN Document CCPR/C/CAN/CO/5, 20.4.2006, paragraf 22.
- 260 Denna rapport behandlar främst ursprungsfolkens rätt till deltagande i nationella administrativa beslut och politiska processer, men en intressant diskussion i samband med det fria på förhand informerade samtycket kan föras ifråga om deltagande i externt finansierade projekt också.
- 261 Samtal med Odindo Opiata, Stockholm 10.10.2007, advokat och förespråkare för mänskliga rättigheter vid Economic And Social Rights Centre, Hakijamii Trust, Kenya.



# RAPPORT FRÅN ÅLANDS FRED SINSTITUT

Report from the Åland Islands Peace Institute

Ålands fredsinstitut jobbar både praktiskt och med forskning rörande freds- och konfliktfrågor i vid bemärkelse och med utgångspunkt i Åland och dess särställning. Institutet fokuserar på självstyrelseformer, minoritetsfrågor, demilitarisering och konflikthantering.

Ålands fredsinstitut ingår i flera nationella och internationella nätverk av organisationer som arbetar med närliggande frågor. Fredsinstitutet är en politiskt och religiöst obunden stiftelse som grundades 1992. Institutets styrelse fattar beslut om den övergripande verksamheten medan forskarrådet ansvarar för den vetenskapliga inriktningen.

Institutet har konsultativ status inom FN:s ekonomiska och sociala råd, ECOSOC.

Ålands fredsinstituts forskare och gästforskare arbetar inom tre breda ämnesområden:

- Säkerhet
- Autonomier, inklusive Ålandsexemplet
- Minoriteter

Institutet publicerar böcker och rapporter inom dessa områden. Genom att ordna seminarier och konferenser och genom ett växande bibliotek som är öppet för allmänheten fungerar institutet som en samlingspunkt för Åland, Norden och Östersjöområdet. Autonomi- och konflikthanteringsseminarier ordnas med grupper från konfliktområden världen över.

RAPPORT FRÅN ÅLANDS FRED SINSTITUT  
REPORT FROM THE ÅLAND ISLANDS PEACE INSTITUTE

**Nr 1-2008**

Samernas rätt till deltagande i miljöfrågor  
*Petra Granholm*

Utgiven av Ålands fredsinstitut  
PB 85, AX-22101 Mariehamn, Åland, Finland  
peace@peace.ax      www.peace.ax

ISSN 1797-1845 (Tryckt)

ISSN 1797-1853 (Online)

ISBN 978-952-5265-26-2 (Tryckt)

ISBN 978-952-5265-27-9 (Online)

ISBN 978-952-5265-26-2



9 789525 265262

RAPPORT FRÅN ÅLANDS FRED SINSTITUT  
REPORT FROM THE ÅLAND ISLANDS PEACE INSTITUTE

**No. 1-2007**

Gibraltar, Jerusalem, Kaliningrad:  
Peripherality, Marginality, Hybridity  
*Christopher S. Browning & Pertti Joenniemi*  
ISBN 978-952-5265-22-4 (Print)  
ISBN 978-952-5265-23-1 (Online)

**No. 2-2007**

Immigrant Integration on Åland  
– an exploratory study  
*Bogdan Sate*  
ISBN 978-952-5265-24-8 (Print)  
ISBN 978-952-5265-25-5 (Online)

Rapporterna kan laddas ner kostnadsfritt från [www.peace.ax](http://www.peace.ax) eller beställas (10 euro inkl. porto) från Ålands fredsinstitut, PB 85, AX-22101 Mariehamn, Åland, Finland, tel +358 18 15570, fax +358 18 21026 [info@peace.ax](mailto:info@peace.ax)