

Hur kan myndigheter i planerings- och tillståndsärenden främja renskötseln som en central del av samisk kultur och ge samiska företrädare möjlighet till inflytande?

Workshoprapport, Sigtuna, 4–5 maj 2017

Sammanställt av: Rasmus Kløcker Larsen (SEI) & Kaisa Raitio (SLU)



Innehåll

1. Introduktion och syfte	3
2. Process och metod	4
3. Lagkraven och myndigheternas skyldigheter	5
3.1 Marie B. Hagsgårds presentation: Främja och ge möjlighet till inflytande	5
3.2 Debbie Chans presentation: konsultation av urfolk i British Colombia	7
4. Inledande anföranden	8
4.1 Jenny Wik-Karlsson (Svenska Samernas Riksförbund)	8
4.2 Henrik Bergqvist (Kulturdepartementet)	9
5. Resultat	10
5.1 Hemuppgiften	10
5.2 Grupparbete del A: Generella arbetssätt och hinder	11
5.3 Grupparbete del B: Specifika nya arbetssätt och behov för resurser	15
6. Våra reflektioner som processledare	18
Källor:	21
Bilaga 1: Workshopprogram	22
Bilaga 2: deltagarlista	23
Bilaga 3: Hemuppgift för deltagare	24
Bilaga 4: Svar på hemuppgiften	25

Framsidan: Workshopdeltagarna visar med handuppräknning om de anser att myndigheterna kan förbättra sin praxis inom befintlig lagstiftning.

1. Introduktion och syfte

Myndigheter har enligt regeringsformen (2010:1408) och lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk (2009:724) skyldighet att främja samers möjlighet att behålla och utveckla sin kultur. En central del av den samiska kulturen som ska främjas är den naturbetesbaserade renskötseln. Myndigheter ska ge samer möjlighet till inflytande i frågor som berör dem. Bestämmelserna i lagen om nationella minoriteter bygger på internationella åtaganden som Sverige har gjort gentemot samerna som minoritet och urfolk. Den senaste forskningen har också visat att hur myndigheter lever upp till denna skyldighet kan påverka förutsägbarheten i tillstånds- och planeringsprocesser och konfliktnivån mellan exploatörer och samebyar.

Hur kan myndigheter verksamma inom renskötselområdet uppfylla lagens krav att främja renskötseln som en central del av samisk kultur och ge samerna möjlighet till inflytande i planerings- och tillståndsprocesser?

Denna fråga diskuterades under en workshop den 4–5 maj 2017 på Sigtunastiftelsen. Workshopen arrangerades av Stockholm Environment Institute (SEI) och Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU) inom ramen för forskningsprojektet *'Omtvistade landskap: Navigering mellan konkurrerande markanvändning och kumulativa effekter'* (CO-LAND), finansierat inom Miljöforskningsanslaget av Naturvårdsverket 2016-2018, samt forskningsprojektet *'Impacts and Rights'*, finansierad av SLU.

Syftet med workshopen var att erbjuda myndigheter kunskap om lagkravens konkreta innehåll, samt möjlighet till att dela erfarenheter av och diskutera olika arbetssätt och rutiner för att uppfylla dessa krav (se program, bilaga 1).

De 34 deltagarna bestod av tjänstemän på statliga departement och myndigheter, samiska representanter för renskötseln, samt forskare från projektet CO-LAND (se deltagarlista, bilaga 2). De flesta deltog båda dagarna.

Workshopens två huvudtalare var Marie B. Hagsgård, expert inom samerätt, urfolksrätt och minoriteters rättigheter och sedan maj 2017 svensk expert i den Rådgivande Expertkommittén för Europeiska Ramkonventionen för skydd av nationella minoriteter, och Debbie Chan, legal council för justitieministeriet i British Columbia, Kanada, med ansvar för genomförande av provinsens riktlinjer för konsultation av urfolk.

Det förväntade utfallet från workshopen var ökad kunskap om myndigheternas skyldigheter samt en sammanfattning av möjliga arbetssätt och rutiner som myndigheter och renskötselns representanter kan anamma i planerings- och tillståndsprocesser. Alla deltagare fick också ett tillfälle att reflektera över vilka av dessa rutiner de kan använda i sin egen vardag. Målet är att myndigheter ska kunna medverka till överenskommelser som kan främja renskötseln och som såväl samiska företrädare som andra kan ställa sig bakom.

Denna rapport sammanfattar resultaten ("rådata") från workshopen. Dessa resultat kommer även användas och analyseras vidare i en vetenskaplig publikation.

2. Process och metod

Workshopen i Sigtuna var en i rad av flera dialogmöten med myndigheter, representanter för renskötseln och exploatörer, som organiserats av forskare och som fokuserat på markanvändning, samiska rättigheter, och konsekvenser av exploatering. De två tidigare tillfällen undersökte hur myndigheter kan ta hänsyn till kumulativa effekter på renskötseln (Vindeln, 2015) och hur konflikter mellan gruvindustrin och samebyar kan hanteras på ett konstruktivt sätt (Storforsen, 2016). Mötet i Vindeln var en del av ett forskningsprojekt finansierad av Vindval.¹ Mötet i Storforsen ingick i arbetet med ett regeringsuppdrag om samverkan mellan ren- och gruvnäring, som Länsstyrelsen i Norrbottens län var ansvarig för.²

Processlednings roll: I alla workshops har vi, Rasmus Kløcker Larsen (SEI) & Kaisa Raitio (SLU), haft två roller. I vår roll som *processledare* har vi planerat programmet, lett samtalet och sammanställt materialet (i denna workshoprapport). Som *forskare* har vi även observerat och analyserat workshopen utifrån vårt intresse i att undersöka hur mötesplatser kan skapas för kritisk dialog (konflikthantering), belysa olika perspektiv från samebyar och myndigheter (angående innebörden av rättigheter och skyldigheter) och att förstå institutioner och praxis (samiska, statliga och privata aktörer).

Motivering: Frågan som vi ställde på workshopen hade formulerats utifrån resultaten som framkommit under de två tidigare möten och en efterfrågan från både samebyar och myndigheter. Genom att lyfta frågan om myndigheternas skyldighet ansåg vi även att samtalet kunde bidra till i) ökad tydlighet i innebörden av ”att främja”, ii) ökad förutsägbarhet i planering, iii) mer hållbara beslut (acceptans), iv) att förebygga och hantera konflikter, och v) effektivare användning av allas resurser.

Avgränsningar: Inför workshopen gjordes några avgränsningar av samtalet. För det första fokuserade samtalet på den naturbetesbaserade renskötseln. Även om andra samiska kulturyttringar (t ex binärningar som jakt och fiske, andliga osv.) kunde diskuteras (och blev diskuterade) var det först och främst renskötseln och därmed samebyarnas rättigheter som var i fokus. För det andra var fokus på myndigheternas skyldigheter i samband med planerings- och tillståndprocesser för markanvändning – inte alla förvaltningsområden (t ex rovdjursförvaltningen, språkpolitiken osv.).

Data och användning: Deltagarna informerades i samband med inbjudan om att data från workshopen skulle användas för denna rapport och till vidare forskning. Under öppningen av workshopen förtydligades det att samtalen antecknades och att vi även tog bilder, spelade in huvudtalarna och observerade dynamiken i gruppen. Alla hade även möjlighet att kontakta oss individuellt och begära att inte inkluderas i bildmaterialet. Enlig vanlig forskningspraxis kan ”vem som sade vad” spåras i vår redovisning till respektive organisationen men inte individen. Vi anammade även metoder som gör det möjligt att vara transparenta kring (o)enighet, genom att dokumentera olika perspektiv och ge deltagarna möjlighet att granska våra anteckningar (se metodbeskrivning för grupparbeten, avsnitt 5.2 och 5.3).

¹ Se rapporten: <https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-6722-9.pdf?pid=19076>

² Se rapporten: <http://www.lansstyrelsen.se/Norrbotten/Sv/publikationer/2016/Pages/okad-samverkan.aspx>.

Programmet bestod av tre delmoment: i) inspirerande talare, ii) grupparbete kring generella arbetssätt, iii) grupparbete kring specifika förslag för varje myndighet (Fig. 2). Metoden för varje grupparbete redovisas i samband med resultaten (avsnitt 5.2 och 5.3). Svenska Samernas Riksförbund (SSR) gav ett inledande anförande för att delge sin syn på hur myndigheterna kan främja samebyarnas inflytande och Kulturdepartementet höll ett efterföljande anförande om regeringens pågående arbete på området. Summering från talarna redovisas i avsnitt 3 och 4.



Fig. 2. Programskiss.

Hemuppgift: Inför samtalet på workshopen uppmanades alla deltagare att förbereda sig genom några inledande reflektioner. Detta för att ge en bättre utgångspunkt för workshopen och komma längre i samtalet. Denna ”hemuppgift” bestod av fyra frågor, som fokuserade på: i) bra exempel av hur myndigheten har arbetat med att främja och ge inflytande, ii) kapacitet och kunskap gällande främjandet av samisk kultur, iii) vilka möjligheter till förbättring som finns, och iv) hinder, särskild i lagstiftning för att genomföra dessa. Dessa fyra frågor anpassades i sin formulering till myndigheter/departement respektive samebyar/SSR (se hemuppgiften, bilaga 3).

Återkoppling: För att stödja fortlöpande metodutveckling för design och facilitering av dialog mellan statliga myndigheter och samebyar fick alla deltagare möjlighet att fylla i ett återkopplingsformulär vid workshopens avslutning. De inkomna synpunkter kommer behandlas som del av analysen i den planerade forskningsartikeln.

3. Lagkraven och myndigheternas skyldigheter

3.1 Marie B. Hagsgårds presentation: Främja och ge möjlighet till inflytande

Samer är ett urfolk och en nationell minoritet i Sverige. Det innebär att alla förvaltningsmyndigheter, statliga och kommunala, har skyldighet att i sin verksamhet *främja* det samiska folkets möjligheter att behålla och utveckla sitt kultur- och samfundsliv. Det framgår av grundlagsbestämmelsen i 1 kap. 2 § st 6 RF och av 4 § lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk (2009:724).

Den samiska naturbetesbaserade renskötelsen är central del av samisk kultur och ett allmänt intresse som ska beaktas i myndigheternas verksamhet. Det innebär att myndigheter som fattar beslut som berör renskötelsen inom renskötseområdet har ett ansvar för att aktivt främja samers möjlighet att behålla och utveckla den naturbetesbaserade renskötelsen som en del av den samiska kulturen. Berör beslutet statlig mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen har samernas renskötsel ett särskilt företräde till marken eftersom den marken enligt förarbetena till rennäringslagen i första hand är avsedd för de renskötande samernas bruk.³

De svenska bestämmelserna ska tolkas och tillämpas fördragskonformt, dvs. så att de överensstämmer med Sveriges åtaganden enligt internationell rätt som Sverige är bunden av. När det gäller tolkningen av lagen om nationella minoriteter är innehållet i Europarådets Ramkonvention för skydd av nationella minoriteter särskilt intressant eftersom den svenska lagen bygger på den. Enligt artikel 5 i Ramkonventionen ska staten (och myndigheter) vara aktiva i att främja förutsättningarna för att nationella minoriteter (samer) ska kunna behålla och utveckla sin kultur och bevara de väsentliga beståndsdelarna av sin identitet, nämligen religion, språk, traditioner och kulturarv. Sverige är också bunden av artikel 27 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. Bestämmelsen innebär att myndigheter i sitt beslutsfattande ska beakta att samerna som urfolk ska kunna behålla och utveckla sin kultur med hjälp av sina markrättigheter och traditionella ekonomiska verksamheter (exempelvis renskötelsen).

Hur ska myndigheter veta hur de kan främja samers förutsättningar att behålla och utveckla den naturbetesbaserade renskötelsen? Här är det viktigt att förvaltningsmyndigheter innan de fattar beslut som berör marken inom renskötseområdet ger samer möjlighet till inflytande över frågor som berör dem (§ 5). Den bestämmelsen motsvaras också av en bestämmelse i Ramkonventionen för skydd av nationella minoriteter (artikel 15). Där framgår att stater (och myndigheter) ska skapa förutsättningar för att personer som tillhör nationella minoriteter effektivt ska kunna delta i offentliga angelägenheter som berör dem. Det tolkas som en skyldighet att tillförsäkra dem (samer) ett betydande inflytande på de beslut som tas så att såväl minoriteten som den andra parten, så långt möjligt kan ställa sig bakom besluten.⁴ Mark som traditionellt används av urfolk ska ges särskilt och effektivt skydd och representanter för urfolk bör aktivt involveras i alla beslut som rör landrättigheter och användning av sådan mark.⁵ FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (artikel 25 a) tolkas numera också som en rätt för minoriteter att delta i beslut som påverkar dem och deras kultur.

Rätten att få delta i och kunna påverka beslut som rör dem är en central princip i internationell rätt om urfolk och minoriteter. Det är en princip som Sverige har haft svårt att leva upp till och där kritik har framförts mot Sverige både från Europarådet och FN. Kritiken har bl.a. gällt att Sametinget har getts begränsat inflytande i beslutsprocesser som påverkar de traditionellt samiska områdena och näringarna. FN:s kommitté för mänskliga rättigheter har rekommenderat Sverige att i högre grad involvera samerna i sådana processer. Europarådet har uppmanat svenska myndigheter att utveckla former för konsultation med samerna, både centralt och lokalt, för att göra samer mer delaktiga när det fattas beslut som rör dem. FN:s kommitté för mänskliga rättigheter har uttalat att urfolk måste tillåtas att på ett meningsfullt sätt delta

³ Prop. 1971:51s.132.

⁴ Den rådgivande expertkommitténs kommentarer till, The Effective Participation of Persons Belonging to National Minorities in Cultural, Social and Economic Life and in Public Affairs, punkt 19, tillgänglig på, <https://rm.coe.int/16806b6a0b>

⁵ Aa punkt 53.

i beslut om verksamheter som inkräktar på deras traditionella kulturbaserade aktiviteter och deltagandet måste ha gett minoriteten en möjlighet att verkligen påverka beslutet.

Det räcker alltså inte att informera Sametinget eller berörda samebyar om beslut som kan påverka den naturbetesbaserade renskötelsen. För att myndigheterna ska ha uppfyllt sin skyldighet att ge sameer möjlighet till inflytande över besluten måste de ha haft möjlighet att påverka dem innan beslut fattas. I FN:s urfolksdeklaration finns exempel på hur konsultation kan utformas för att uppfylla kraven på att ge urfolk möjlighet för inflytande enligt internationell rätt. Där talar man om att konsultationerna ska utformas på ett sådant sätt att urfolken kan ge sitt fria informerade förhandssamtycke innan beslut som berör dem antas (artikel 19).⁶

Det är alltså viktigt att svenska myndigheter vars verksamheter berör marken inom renskötelsesområdet ger sameer möjlighet till inflytande och att kunna påverka beslut så att det främjar samernas möjlighet att behålla och utveckla den naturbetesbaserade renskötelsen. Myndigheterna ska i detta arbete sträva efter att uppnå överenskommelser som såväl samerna som majoritetsbefolkningen kan ställa sig bakom för att minska konflikterna mellan minoritet och majoritet. Ett gott exempel på när detta har lyckats är den s.k. Laponiaprocessen som har lett till att myndigheter samebyar och lokalbefolkning tillsammans förvaltar marken inom Världsarvsområdet Lapponia.⁷

Myndigheterna måste också i sin verksamhet inom renskötelsesområdet beakta samebyarnas renskötselrätt. Renskötselrätten är en civil bruksrätt av särskilt slag som huvudsakligen innebär en rätt att använda mark och vatten inom renskötelsesområdet för renbete, jakt och fiske. Renskötselrätten har samma grundlagsfästa egendomsskydd som äganderätten har. Det innebär att myndigheter genom sina beslut inte kan göra inskränkningar i renskötselrätten eller upphäva den utan att det finns angelägna allmänna intressen för detta. Om inskränkningar sker som leder till att pågående användning av marken för renskötsel avsevärt försvåras har samebyn rätt till ersättning enligt bestämmelserna i grundlagen (RF 2: 15 2 st).

För att myndigheter ska kunna främja samers möjlighet att behålla och utveckla den naturbetesbaserade renskötelsen och ge dem möjlighet att ha inflytande över beslut som berör den är det viktigt att myndigheten har kunskap om när ett beslut kan komma att påverka renskötelsen. Sådan kunskap bör finnas hos all personal hos myndigheter inom renskötelsesområdet.

OBS: Summeringen är skriven av Marie Hagsgård men är ingen exakt återrapportering av hennes anförande.

Se hela Marie Hagsgårds presentation här: <https://youtu.be/V1itOOYaK7w>.

3.2 Debbie Chans presentation: konsultation av urfolk i British Colombia

Debbie Chan berättade om sina erfarenheter som jurist (Legal Council) på Justitiedepartementet i British Colombia, Kanada, med att genomföra och utveckla provinsens arbetssätt för att konsultera och nå överenskommelser med urfolk (First Nations). British Colombia, och Kanada allmänt, har kommit långt i att utveckla rutiner för hur myndigheter ska konsultera och eftersträva att nå överenskommelser med

⁶ Renskötselrätten och de allmänna intressena av samisk kultur och renskötsel i nationalparker och naturreservat, En rapport till Naturvårdsverket 2016-10-28, Marie B. Hagsgård, s.32.

⁷ <http://laponia.nu/wp-content/uploads/2015/03/Laponia-forvaltningsplan-svenska.pdf>

urfolk. I de flesta områden inom British Colombia finns inga traktater (*treaties*) mellan staten och urfolken. I detta avseende liknar situationen den i Sverige och det kan därför finnas en del inspiration och lärdomar att hämta.

Provinsregeringen i British Colombia lanserade för ca. tio år sedan en ny vision för provinsens relation med urfolk, där syftet var att främja försoning och hållbara beslut samt att undvika ytterligare eskalering av konflikter, överklagande och domstolsprocesser. Även om statens skyldighet att konsultera urfolken i British Colombia är förankrade i grundlagen (*Constitution*) var det ett flertal viktiga domstolsbeslut som varit drivande för utvecklingen i Kanada och British Colombia. I *Tsilhqot'in Nation v. BC* (Supreme Court of Canada, 2014) fick ett urfolk för första gången ensamrätt till bruket och förvaltningen av särskilda områden. I *Haida Nation v. BC* (Supreme Court of Canada, 2004) förtydligades att staten har en skyldighet att konsultera urfolken och ge möjlighet till inflytande i beslut rörande planerings- och exploateringsbeslut som kan påverka dem. När skadan är omfattande och urfolksrättigheterna starka då måste myndigheterna söka att nå en överenskommelse med de berörda urfolkssamhällen. Utifrån denna domstolsutveckling har regeringen i British Colombia tagit fram en mycket omfattande procedur för att konsultera och ge möjlighet till inflytande.

Några särskild intressanta exempel på rutiner inom eller kopplat till denna konsultationsordning är följande: i) eftersom skyldigheten att konsultera och sträva efter överenskommelse med urfolken är förankrade i grundlagen har den större vikt än sektorslagstiftning – dvs. om en sektorsmyndighet fattar beslut utan att efterleva sin skyldighet att konsultera kan dessa beslut rivas upp i domstol (och detta har faktiskt hänt); ii) British Colombia har en central enhet på justitiedepartementet som proaktivt utbildar och vägleder alla myndigheters vad angår deras skyldighet att konsultera urfolken; iii) inför nya planerings- och tillståndsbeslut koordinerar berörda myndigheter med varandra för att säkra en effektiv kommunikation med de berörda urfolken och i denna samordning ingår en gemensam databas med samlad information kring urfolkens rättigheter och markanspråk; iv) tillståndsmyndigheter kan delegera vissa delar av konsultationen (t ex rörande konsekvensanalyser) till exploitörer, men måste alltid ha en egen dialog med urfolken; v) det finns flera finansieringsmekanismer (*capacity funding*) där berörda urfolkssamhällen bistås med medel för att anlita relevant experter; vi) för att effektivt koordinera och undvika att lägga mycket tid och resurser på varje enskilt ärende har regeringen i British Colombia och vissa urfolksorganisationer ingått strategiska avtal kring hur de lägger upp konsultationsprocesserna.

OBS: Denna summering är gjort av rapportförfattarna och är ingen exakt återrapportering av Debbie Chans anförande.

Se hela Debbie Chans presentation här: <https://youtu.be/jtnJNVBbKj4>.

4. Inledande anföranden

4.1 Jenny Wik-Karlsson (Svenska Samernas Riksförbund)

Jenny Wik-Karlsson, förbundsjurist på SSR:s kansli, berättade om samebyarnas syn på hur myndigheterna kan främja samers möjlighet att utveckla renskötelsen.

Planerings- och tillståndsprocesserna präglas av ett antagande om att renskötelsen kan "samexistera" med nya exploateringar. Detta är ett felaktigt antagande då anpassning till stora delar alltid har skett av en part som har saknad inflytande – dvs. renskötelsen. Det finns ett behov för att visa respekt för

egendomsrättigheterna, för de internationella rättigheterna och att efterleva de skydd som ändå finns för renskötseln. Dagens ”samråd” är problematiska då de ofta äger rum enbart mellan bolagen och samebyarna och präglas av generella beskrivningar, är tekniskt inriktade och fokuserade på akademisk kunskap. Samtidigt utelämnar de viktig information om landskapets betydelse, möjligheter för utveckling av renskötseln, samt socioekonomiska och kulturella effekter för samebyarna.

SSR efterfrågade en ny, gemensam plattform med klara spelregler för hur samebyarnas möjligheter att behålla och utveckla sin markanvändning ska främjas av myndigheterna: ”Främja är inte tekniska lösningar från bolag – lösningar måste komma från samebyarna” (Eftersom det är samebyarna som känner till renskötselns behov). En sådan plattform skulle gynna alla: tillståndsgivaren får ett bättre beslutsunderlag, projektören möjlighet att utforma ett bättre projekt, och samebyn får det underlag de behöver för att lämna sitt fria, informerade, i förväg lämnade och informerade samtycke (FPIC). Renskötarnas traditionella kunskap måste respekteras som en jämbördig kunskapsbas till den akademiska kunskapen. FPIC innebär enbart i få fall ett direkt veto; i de flesta fallen innebär det helt enkelt rättigheten till att vara delaktiga på lika villkor. SSR skulle föredra om man kunde lösa frågorna genom dialog och släppa processa så många ärenden i domstol, då det är smärtsamt och kostsamt. Vägen framåt är att myndigheter och samebyar (och andra samiska aktörer) lägger en gemensam ”spelplan” för samisk inflytande, med tidig dialog och gemensamma spelregler.

OBS: Denna summering är gjort av rapportförfattarna och är ingen exakt återrapportering av Jenny Wik-Karlssons anförande.

4.2 Henrik Bergqvist (Kulturdepartementet)

Henrik Bergqvist, Kansliråd på Kulturdepartementets Enhet för diskrimineringsfrågor, berättade om det pågående arbetet med ett regeringsuppdrag om att analysera förutsättningarna för att införa en konsultationsordning mellan staten och det samiska folket. Flera frågeställningar berördes: Varför har Regeringskansliet fått detta uppdrag, vad görs rent konkret, vem ska omfattas av ordningen, och hur ska det gå till.

Varför och vad görs: Arbetet med att ta fram en konsultationsordning inleddes mot bakgrund av det ökande internationella erkännandet av staters skyldighet att konsultera urfolk i frågor som berör dem. FN:s och Europarådets granskningar av genomförandet av internationella konventioner för mänskliga rättigheter har även resulterat i en samstämmig kritik av att den offentliga makten i Sverige brister i sin skyldighet att samråda med samiska folket i frågor som berör dem. Regeringskansliet håller för närvarande på att färdigställa ett förslag till en konsultationsprocedur och syftet är att gå ut med detta inom den befintliga mandatperioden som utlöper september 2018. Hänsyn tas även till pågående förhandlingar kring Nordisk Samekonvention.

Vad ska ingå: Det finns olika modeller för en konsultationsordning. Norge har exempelvis en sådan ordning med ett avtal som uppräknar 15–20 frågeområden som staten och samer ska samråda om. Frågan är om detta räcker? Ordningen måste också vara flexibel och vara praktiskt genomförbar. En konsultationsordning måste även koordineras med befintliga samrådsprocedurer i exempelvis skogsbruket och gruvsektorn.

Vem ska omfattas: svensk lag gällande samiska rättigheter är inriktad mot samebyar och renskötseln och även Sametinget är viktigt. Men en del av kritiken har varit att samråden måste inkludera alla samiska

representanter, också det starka samiska civilsamhället. Återigen måste det samtidigt vare praktiskt genomförbart; vissa organisationer har resurser och andra har inte det. Vad angår staten gäller minoritetslagstiftningen allmänt för myndigheter men inte för domstolarna som är oberoende. En fråga är om även statliga bolag ska innefattas.

Hur ska det gå till: Detta är kanske den svåraste frågan – hur säkerställer man att alla får komma till tals och blir informerade? Många samebyar har omfattande samrådsärenden redan idag och det finns behov för att ta ett samlat grepp så det inte blir ohanterligt. En fråga är också om det bör kunna få följderna om man som myndighet inte samråder? En sådan regel finns inte i dag och skyldigheten är allmän hållen: 'så långt det är möjligt'. Men om man inför obligatorisk samrådspplikt ska samiska aktörer då kunna överklaga till förvaltningsdomstolen? Sådana frågor måste övervägas.

OBS: Denna summering är gjord av rapportförfattarna och är ingen exakt återrapportering av Henrik Bergqvists anförande.

5. Resultat

5.1 Hemuppgiften

Inför första grupparbetet delades följande kortfattade summering av resultaten från hemuppgiften (för en mer omfattande sammanfattning av svaren på hemuppgiften, se bilaga 4). Summeringen gjordes enligt de fyra frågorna i hemuppgiften:

1) Bra exempel från existerande praktik

- Myndigheterna lyfter flera nya initiativ för att förbättra rutinerna
- Flera exempel av proaktiv tolkning av lagstiftning (t ex kring samtycke från samebyar)
- Samebyarna lyfter exempel där myndigheterna lyckas väl

2) Kapacitet och kunskap

- Flera myndigheter ser behov för ökade resurser och kunskap
- Delad syn kring utmaning (bland myndigheter och samebyar): existerande rutiner är individberoende och sårbara
- Myndigheter efterfrågar samebyarnas kunskap – men samebyarna upplever inte att deras kunskap respekteras

3) Göra mer?

- Myndigheter och samebyar: bättre konsekvensanalyser
- Myndigheter och samebyar: bättre hänsyn till kumulativa effekter
- Myndigheter önskar underlag – samebyar önskar möjlighet till inflytande
- Samråda tidigare i planeringen i stället för enskild projektnivå
- Samebyar efterfrågar finansiering av juridiskt stöd, samråd osv.
- Frågan lyfts: när har myndigheten "gjort nog"?

4) Hinder?

- Myndigheter: kunskapskrav i miljöbalken (MB), definition av ”påtagligt försvårande”
- Samebyar/SSR: Minerallagen och Skogsvårdslagen (SvL) särskild problematiska
- Myndigheter begränsas av allmän politisk styrning och efterfrågar förtydligande av sina uppdrag

5.2 Grupparbete del A: Generella arbetssätt och hinder

Under detta grupparbete diskuterades den övergripande frågan: *Vilka arbetssätt och rutiner kan myndigheter anamma för att främja samers möjlighet att behålla och utveckla renskötseln och ge möjlighet till inflytande?* Deltagarna delades in i förbestämda, blandade ”tvärgrupper” för att uppnå maximal diversitet och spridning mellan olika aktörer (dvs. representanter från samma myndighet placerades i olika grupper). Grupperna fick två frågor och uppgiften att göra två listor med deras svar: i) vilka rutiner/arbetssätt kan myndigheter anamma? ii) vilka hinder finns det för att göra det (lagstiftning osv.)? Dessa listor skulle inkludera både det som går att göra i dag och förslag på vad deltagarna skulle vilja göra om det gick. Fokus var på generell god praxis för alla myndigheter, gärna med specifika exempel.





Grupparbete i Sigtunastiftelsens rosengård.

Gruppernas redovisade resultat antecknades i en gemensam lista på whiteboard och de delades i a) praxis, rutiner och arbetssätt och b) förutsättningar och resurser. Om flera grupper hade kommit fram till samma förslag antecknades detta enbart en gång, men vi gjorde ingen mera systematisk (t ex tematisk) indelning av resultaten (Tabell 1).

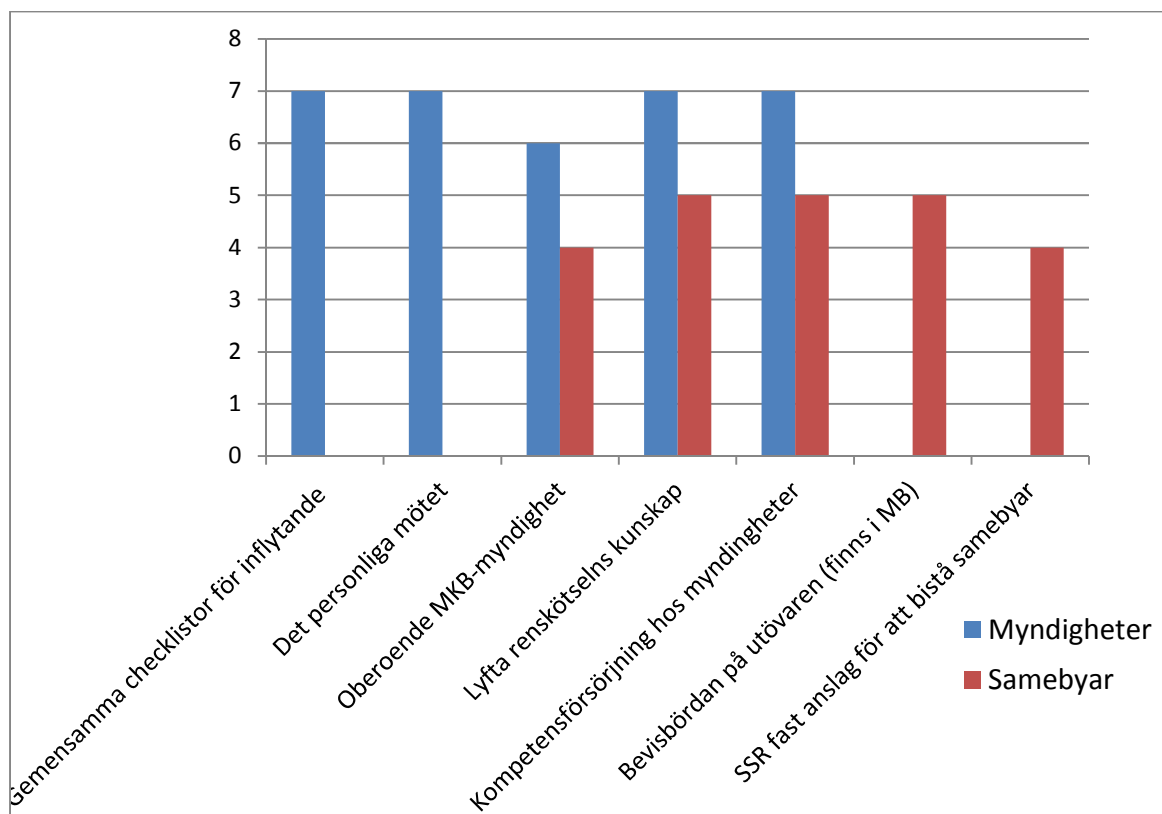
Tabell 1. Resultat från grupperna.

	Praxis, rutiner och arbetssätt	Förutsättningar och resurser
Möjligheter	<ul style="list-style-type: none"> • Bevisbördan på utövaren (finns i MB, men inte i praktiken) • Lyfta renskötselns kunskap • Oberoende MKB-myndighet/som granskar MKBn • Samebyvis "översiktsplan" + N2000-konceptet • Implementera lagar • Planera samråd utifrån renskötselåret • Samordning av beslut och uppgifter mellan myndigheter så samebyn slipper samordna • Lokal förankring • MPD som fristående myndighet som utför alla MKB för att de ska vara lika i utformning och objektiva • Samråd-modell - samlad • Inflytande innan/vid utpekande av olika riksintressen 	<ul style="list-style-type: none"> • Kompetensförsörjning -> kunskap hos myndigheter om a) renskötseln b) rättigheter/skyldigheter • Förse SSR med fast anslag för att bistå samebyar • Informationsportal: samlad, lätt tillgänglig • Personalresurser: det behövs en handläggare för kumulativa effekter på varje länsstyrelse • Tidsresurser (längre tid för samebyar att yttra sig) • Utbildning (renskötselagronom) för unga renskötare

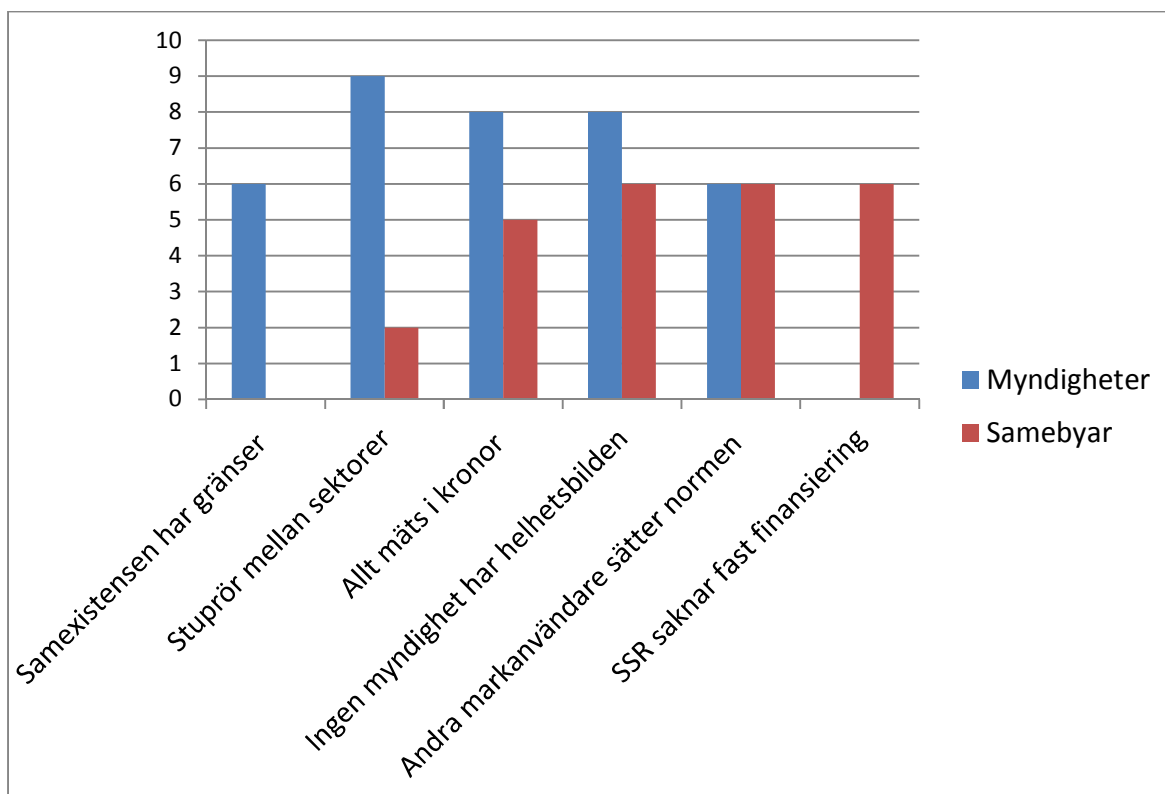
	<ul style="list-style-type: none"> • Gemensamma krav/checklista för inflytande mellan myndigheter och samebyar (Vad innebär inflytande? När kan den anses vara uppfyllt?) • Checklista för varje ärendetyp (vilka regler gäller utöver sektorslagstiftning) • Det personliga mötet • Vem gör vad? - Tydlighet • Utökad användning av rennärlingsdelegationen • En samordnande myndighet med ansvar för kumulativa effekter 	
Hinder	<ul style="list-style-type: none"> • Ingen myndighet har helhetsbilden • Andra markanvändare sätter normen • Allt mäts i kronor • Stuprör mellan sektorer • Lagkrav på MKB för slappa • Svaga/otydliga yttranden från samebyar och ST • Myndigheternas attityd • Gammalt underlag (STs markanvändningskartor) • Misstänksamhet mellan parter • Samexistensens gränser: samebyar tål inte hur mycket som helst • Samebyar i minoritet i rennärlingsdelegation 	<ul style="list-style-type: none"> • SSR saknar fast finansiering • Samebyar saknar resurser och kunskap • Brist på kontinuitet (individberoende) • Myndigheternas tidsramar för ärenden

När grupperna hade redovisat sina resultat till varandra fick alla deltagarna möjlighet att ge en bedömning kring hur realistisk det är att genomföra de föreslagna arbetssätten. Detta gjordes genom en omröstning där alla deltagare fick placera fem klisterlappar ("pluppar"), max en röst per rutin/hinder. Myndigheterna fick uppgiften att rösta på de fem förslag på bra rutiner som de tyckte var *mest genomförbara*, om de skulle ha tillräckligt med resurser (dvs förslag som inte förutsätter lagförändringar). Samebyarna ombads att rösta på vad de tyckte var *de viktigaste förslagen* på rutiner. I prioriteringen av hinder fick både myndigheter och samebyar samma fråga: vilka är de största hindren?

Alla deltagare använde inte alla sina pluppar och i ett fall användas även för många pluppar. Detta kan både skyllas på brister i instruktionen samt att vissa deltagare kan ha varit frånvarande från rummet under övningen. "Svarsprocenten" var därför inte 100% och varierade något mellan samebyar och myndigheter: 78 % (möjligheter) och 70 % (hinder) för samebyarna och 96 % (möjligheter) och 74 % (hinder) för myndigheterna. Syftet med denna övning var dock inte att göra exakta beräkningar utan att se övergripande mönster i deltagarnas prioriteringar samt att använda resultaten för att stimulera samtalet (så kallad "dialogiskt verktyg"). Här visar vi de "topp-5" hinder och möjligheter som myndigheterna och samebyarna prioriterade (Fig. 4 och 5).



Figur 4. "Topp-5" möjligheter prioriterade av båda myndigheter och samebyar. Y-axelns värde indikerar hur många personer som prioriterade möjligheten. I denna övning deltog 8 representanter för samebyar och 16 representanter från departement och myndigheter.



Figur 5. "Topp-5" hinder prioriterade av båda myndigheter och samebyar. Y-axelns värde indikerar hur många personer som röstade på ett hinder som ett av de största hindren. I denna övning deltog 8 representanter för samebyar och 16 representanter från departement och myndigheter.

När dessa diagram (Fig. 4 och 5) presenterades uppstod en diskussion i plenum kring vad som menas med att "samexistens" är ett hinder (prioriterad av flera myndighetspersoner, men inte av samebyarna). Vissa sameby- och myndighetsrepresentanter förtydligade hur de tolkade hindret:

"Det är naivt att tänka att det går att samexistera, det finns en gräns och riktiga intressekonflikter." (myndighetsrepresentant)

"...för att det [samexistens] är så luddigt hur jag ska göra om jag måste välja." (myndighetsrepresentant)

"...en politisk fluffierad söt vision är ett hinder för myndigheter." (samebyrepresentant)

"Vi har slutat prata om samexistens, för det handlar om att [överhuvudtaget] kunna existera." (samebyrepresentant)

5.3 Grupparbete del B: Specifika nya arbetssätt och behov för resurser

Här var den övergripande frågan: *Hur ser "att göra" listan ut för varje myndighet och hur kan vi stödja varandra i att genomföra dessa förslag?* Deltagarna delades här i grupper med varje/likartade myndigheter var för sig och samebyar i en egen grupp för att kunna diskutera sin specifika situation. Där

det enbart fanns en representant från en myndighet slogs flera myndigheter ihop i samma grupp. Myndighetsgrupperna fick följande frågor:

- i) Vilka potentiella nya/ändrade arbetsätt vill ni ta med tillbaka för diskussion inom er organisation?
- ii) Vilka möjligheter att öka kapacitet vill ni ta med tillbaka för diskussion inom er organisation?

Samebyarnas grupp fick frågorna:

- i) Hur behöver ni förbereda er för att bemöta myndigheternas proaktiva arbetsätt för främjande?
- ii) Vilka resurser behöver ni för detta arbete?

En grupp bestående av resurspersoner (forskare i CO-LAND projektet) fick frågan: Vilka tips och idéer har ni från samtalen de senaste två dagarna som ni vill dela med a) myndigheterna och b) samebyarna som stöd i deras vidare arbete?

Varje grupp fick redovisa sina resultat, dessa antecknades direkt på dator och alla kunde se redovisningen från skärmen. Observera att frågan till alla deltagarna var ang. *potentiella* nya arbetsätt som sedan kunde diskuteras i deras respektive organisationer. Följande listor redovisades av de respektive grupperna:

Samebyar

- Kompetensutveckling inom samebyar, t ex juridisk men även andra frågor
- Beroende av stärkt, fungerande organisation med långsiktig finansiering (SSR)
- Jurist som samordnar
- Förväntar ökat ansvar för förvaltning, t ex efter Girjas-domen
- Tydlig målbild för egen verksamhet och markanvändning – vad önskar vi med renskötseln?
- SSR tar fram framtidsdokument/mall för samebyar att arbete proaktivt, inte bara reaktivt
- Förutsättning att exploatörer står för samebyns kostnader. För att försäkra oberoendet av samebyn från exploatören kan en lösning vara att bolagen får lagkrav att betala till staten som sedan betalar till samebyarna.

Naturvårdsverket & Energimyndigheten

- Naturvårdsverket har redan tagit hjälp av externa experter (M.Hagsgård, E.Torp)
- Utveckla procedur för konsultation
- Behöver intern kompetenshöjning; detta har inletts med seminarier men måste fortsätta
- Arbetsätt för att hantera kumulativa effekter. Bestämna vem som tar ansvar för helheten. Inkl. främja genom att se positiva kumulativa effekter.

Länsstyrelserna (Norrbotten, Västernorrland)

- Arbete med information internt och externt. Tillsynsansvar till kommuner och andra.
- Egen kompetenshöjning – behöver vara ute och lära & få in djupare underlag från samebyar
- Dialog med sametinget kring ansvarsfördelning – mera helhet och mindre stuprör
- Samordning mellan länsstyrelserna – planavdelningarna

- Vara mer aktiva i samrådsfasen (enligt MB kap 6 – det som bolaget har ansvar för), ställa krav på bolagen. Och själv ha samråd med samebyarna.
- Checklista för MKB och hela prövningsprocessen (vad som ska täckas och prövas, konkreta krav, och juridiska biter som tas hänsyn till i beslut). Detta bör utvecklas tillsammans med samiska aktörer – samebyarna och sametinget.
- Ta fram en övergripande plan – både för markerna och för arbetssätt. Även mellan län. (Osäkert hur detta kan koordineras mellan länsstyrelserna, och vem som ansvarar för renskötselfrågor i varje län.)
- Ny handläggare med specifikt ansvar för kumulativa effekter på länsstyrelse, del av övergripande plan.
- Underlag för kumulativa effekter som baskunskap/beslutsgrund.

Sametinget

- Bör organisera dialogmöten med Miljöprövningsdelegationerna och länsstyrelserna – samla alla gemensamt
- Utbildning med andra myndigheter (har haft med Bergsstaten, men behöver ha med andra – och gärna årligen)
- Får många remisser, behöver se över hur vi prioriterar mellan ärenden
- Renskötselfrågorna borde vara samlade under en myndighet för att få mer tydlighet i vem som har ansvaret för de samiska näringarna och då särskilt renskötseln med dess markanvändning.

Bergsstaten

- Kan inte göra något vid koncessioner – skyldigheten ligger på länsstyrelsen (som yttrar sig till Bergsstaten)
- Prospektering: arbetsplaner – oftast är bolag och samebyar överens. De enstaka ärenden som hamnar hos oss då kan vi ha samtal med parter, om det finns önskemål på fysiskt möte.

Skogsstyrelsen

- Ta med hem Marie Hagsgårds presentation
- Fortsätta med kompetensutvecklingsarbete med SSR, bättre arbetssätt

Regeringskansliet (Henrik Bergqvist, Debbie Chan)

- Fortsätta ta fram Konsultationsordningen: avsikt att ange övergripande ram för konsultation. Praxis måste växa fram, men ordningen ska ge ram.
- Nordisk samekonvention: Bidrar också till en gemensamt ram, föredragskonform tolkning av skyldigheter.
- Mer aktiv dialog med samiska aktörer, t ex sametinget
- Regeringskansliet har nyligen återupprättat interdepartemental arbetsgrupp där 7 av 10 fackdepartement deltar, Kulturdepartementet är ordförande. Länsstyrelser är inte medlemmar men inbjudna.

Resursgrupp (CO-LAND forskare)

- Efterlyser en sammanfattande skrift/handbok som kort summerar myndigheternas skyldighet att främja och ge möjlighet till inflytande.
- Varje konsultation med samebyar bör påbörjas med att myndigheten påminner om att mötet äger rum utifrån dennas skyldighet att främja samisk kultur och ge möjlighet till inflytande, med användning av handboken ovan.
- Sammanställning av data om all markanvändning (finns idag bara i RenGIS/RPB, men det har inte varit meningen att detta ska ligga på sametinget).
- Beakta kunskap från samebyar som kunskap och inte som partsinlaga

6. Våra reflektioner som processledare

Denna rapport har fokuserat på att redovisa resultaten ("rådata") från workshopen och vi kommer i efterföljande vetenskaplig publikation ge en mera omfattande analys. Redan nu finns dock några tydliga mönster från samtalen som vi vill lyfta:

- 1. Många praktiska vinster genom bättre främjande:** En viktig lärdom från samtalen var att de flesta av deltagarna var överens om att det finns många praktiska argument för att skapa bättre förutsättningar för myndigheternas främjande av samisk kultur och inflytande. Ett tydligt exempel som framkom flera gånger var att genom tidig och effektiv dialog mellan myndigheter och samebyar kan planer och projekt styras rätt *innan* parterna hamnar i svårlösta konflikter, överklagande och domstolsprocesser. Detta skulle spara alla parter och samhället i stort omfattande resurser och tid. Samebyarna var tydliga med att man på inget sätt anser sig vare motståndare till all exploatering men att de ofta fick ta strid med nya projekt pga. att hänsyn till samiska rättigheter inte byggts in tidigt i planeringsprocessen. I dag finns det ett antal exploateringar och nya projekt som framkommit utan tillräckligt samiskt deltagande i planeringen och det är då samebyarna ofta motsätter sig projektet. Om planeringsfrågorna löses tidigare genom överenskommelser som alla partner kan ställa sig bakom kan många, om inte alla, av dessa svårlösta konfliktsituationer undvikas.
- 2. Gemensamt stöd från båda myndigheter och samebyar kring många av förslagen:** På generell nivå fanns en (kanske förvånande) hög grad av enighet mellan myndigheterna och samebyar kring vad de anser som största hindren och möjligheterna. Även om det såklart också fanns viss divergens, även mellan representanterna från samebyarna respektive myndigheterna, visar resultaten från prioriteringen (exempelvis Fig. 3 och 4) hur myndigheter och samebyar var överens om att placera tre respektive fyra av förslagen kring hinder och möjligheter i "top-5". Denna höga nivå av konvergens är positiv ur det synpunkt att det bör underlätta för politiker och beslutsfattare på departement och myndigheternas ledning att fatta beslut kring hur de kan skapa bättre förutsättningar för tjänstemän att efterleva sin skyldighet att främja samers möjlighet att utveckla renskötseln och ge dem möjlighet till inflytande – när både de direkt involverade tjänstemännen och samebyarna själva pekar på samma typer av hinder och möjligheter.

- 3. Mycket går att göra inom gällande sektorslagstiftning – men detta kräver att den tolkas tillsammans med grundlagen och minoritetslagen:** Många, om inte alla, av förslagen på rutiner och arbetssätt gick enligt deltagarna att tillämpa inom gällande sektorslagstiftning, om enbart tillräckligt med resurser och kunskap erhållas från staten. För att detta ska vara möjligt måste, som Marie Hagsgård förtydligade, sektorslagstiftningen dock tolkas grundlags- och fördragskonformt och myndigheterna måste proaktivt tolka sin respektive lagstiftning i linje med sina skyldigheter att främja samisk kultur och ge sameer möjlighet till inflytande. Den grundlags- och fördragskonforma tolkningen gäller även domstolar som prövar myndigheternas beslut. Det finns ett alltså ett antal åtgärder som ryms inom gällande sektorslagstiftning, även om de inte krävs i den (de är ”inom men utöver lagen”). Debbie Chan förtydligade i sin tur att, i British Colombia, har högsta domstolen tydlig uttalad att skyldigheten att främja vägar tyngst i en eventuell målkonflikt med sektorslagstiftningen och att myndighetsbeslut som strider med denna skyldighet inte har laga kraft.
- 4. Förtydliga innebörden av ”att främja” och ”inflytande”:** I flera fall var det trots allt tydligt att de svenska myndigheter fortsatt känner sig begränsade av sin sektorslagstiftning och/eller inte använder möjligheterna som faktiskt finns för att tolka lagstiftningen proaktivt. Denna observation understryker behovet för en samordnande vägledning till myndigheterna och ökad tydlighet kring innebörden av skyldigheten att främja och att ge inflytande. Flera förslag framkom kring utvecklandet av nya förordningar och ”checklista/or”. Det fanns enighet om att sådana vägledande dokument behöver utvecklas gemensamt av myndigheter och samebyar/SSR för att vara effektiva och legitima. Flera myndigheter uttryckte intresse av att utveckla sådana checklistor/förordningar för sin egen verksamhet. Det fanns dock också en efterfrågan på att utveckla mera övergripande överenskommelser mellan flera myndigheter och samebyarna/SSR, som ett sätt att skapa en mer samordnad och effektiv konsultationsprocedur. Varje myndighet skulle även kunna utveckla en handlingsplan, med konkret strategi för hur de vill utveckla sitt arbete med främjandet och inflytande.
- 5. Analysera eventuella ändringsbehov inom sektorslagstiftningar:** Existerande forskning och samtalen på workshopen tyder även på att det finns behov av att analysera sektorslagstiftning specifikt utifrån ett främjandeperspektiv och rätten till inflytande. Detta för att dels säkerställa att det inte finns direkta motsättningar eller regler som hindrar främjandet/inflytandet, dels för att analysera huruvida skyldigheten att främja/ge möjlighet till inflytande är i en tillräckligt hög grad inbyggd även i de sektorsspecifika regelverken.
- 6. Akut behov för att lösa resursfrågan för samebyarna:** Vissa huvudargument återkom under workshopen och speglas tydligt i resultaten ovan. För samebyarna var detta först och främst att resursfrågan måste lösas för de enskilda samebyarna och för SSR som samordnande organisation. Utan en seriös satsning från staten på en fast finansiering av SSR kommer inte samebyarna ha de nödvändiga resurserna (finansiella, kunskapsmässiga, anställda osv.) för att bemöta myndigheterna som likvärdig part i konsultationsförfaranden och ta den proaktiva roll som efterfrågas från båda myndigheter och bolag. Idag har SSR svårigheter att få finansiering från näringsdepartementet då SSR betraktas som intresseorganisation: de särskilda riktlinjerna för intresseorganisationer försvårar den typen av långsiktig finansiering som skulle behövas. Sett

utifrån lagkraven på att främja samisk kultur bör SSR dock betraktas inte som en "intresseorganisation" utan som en samordnande organisation för en näring och kulturform av det berörda urfolket med rätt till olika typer av kapacitetsfinansiering (sådana exempel presenterades exempelvis från British Columbia, se Debbie Chans presentation, avsnitt 3.2). Samebyarnas möjligheter att delta i alla de processer som de anser som prioriterade kan även underlättas av att myndigheterna skapar så effektiva rutiner som möjligt, så att samebyar kan delta i de processer och på sätt som gör störst nytta och är av störst vikt för dem. Detta kan innebära inte bara reaktivt arbete till andra markanvändares planer, utan att få resurser till att proaktivt kunna utveckla sina egna målbilder och lyfta frågor till myndigheter.

- 7. Akut behov för kompetensförsörjning för och samordning mellan myndigheterna:** För myndigheterna fanns ett flertal huvudargument som på samma sätt upprepades av många av deltagarna. Först och främst rörde detta behovet för i) kompetensförsörjning genom långsiktiga satsningar på anställningar av personer med relevant kunskap, ii) utbildning och träning, både introduktionsutbildningar för nyanställda och regelbundna fortbildningar, och iii) att regeringen utpekar en statlig instans med tydligt mandat att samordna myndigheternas främjande och konsultation med samebyarna. För närvarande råder osäkerhet inte bara kring lagkravens innebörd utan även om hur ansvaret ska fördelas när flera myndigheter är involverade. Olika myndigheter har också anammat olika praxis. En sådan samordnande instans skulle kunna publicera vägledande material kring hur skyldigheten att främja och ge möjlighet till inflytande ska tolkas konkret, tillhandahålla utbildningar och även säkerställa att förvaltningsmyndigheterna efterlever sin skyldighet. Dessa är några av de former av samordning och stöd som provinsens regering i British Columbia ger till sina myndigheter (se Debbie Chans presentation, avsnitt 3.2).

- 8. Akut behov för att skapa en helhetsbild av exploateringar i varje sameby och ta tag i frågan om signifikansbedömning inkl. s.k. toleransnivå:** En av de stora svårigheterna i myndigheternas prövning av nya exploateringar handlar om bristande underlag vad gäller att ha en helhetsbild över de redan existerande exploateringar på varje samebyns område, och en konsekvensanalys av dessa. Exploatörerna presenterar ibland sin bild av situationen (t ex rennäringsanalyser som en del av MKB), men myndigheterna saknar eget underlag för att bedöma kvalitén på dessa analyser. Då ligger allt ansvar på samebyn att leverera en analys av kumulativa konsekvenser, men utan att de fått tillräckliga resurser för att göra detta. Detta betyder att bedömningar om konsekvenser på renskötseln och samisk kultur fattas med betydligt svagare underlag än beslut om t ex hotade arter, kulturmiljöer eller dylikt, där myndigheter har sina egna inventeringsresultat och andra kunskapsunderlag oberoende av exploatörer. I brist på adekvat underlag blir det ytterst svårt för myndigheter att definiera när en ny exploatering riskerar att slå över vad en sameby kan förväntas tolerera i form av störningar och konkurrerande markanvändning på sina betesmarker. Det finns därmed ett akut behov av en statligt finansierad databas som skulle innehålla en analys av kumulativa effekterna från existerande exploateringar och störningar på samisk kultur och renskötseln inom varje sameby.

Källor:

Bildspel och filminspelningar från workshopen:

- CO-LAND projekthemsida (klicka ”läs på svenska”): <https://www.sei-international.org/projects?prid=2221>

Från Marie Hagsgårds presentation:

- Regeringsformen: <http://www.notisum.se/KBVLag/20110109.pdf>.
- Lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk: <http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/20090724.HTM>.
- Prop. 2008/09:158, Från erkännande till egenmakt - regeringens strategi för de nationella minoriteterna: <http://www.regeringen.se/rattsdokument/proposition/2009/03/prop.-200809158/>.
- Konsultutredning som Marie Hagsgård gjort åt NVV 2016 om myndigheters skyldigheter: https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Naturvard/Skydd-av-natur/Samiska_rattigheter_och_omradesskydd/.

Från Debbie Chans presentation:

- “Updated Procedures For Meeting Legal Obligations When Consulting First Nations”, Province of British Columbia, 07 May 2010. http://www2.gov.bc.ca/assets/gov/environment/natural-resource-stewardship/consulting-with-first-nations/first-nations/legal_obligations_when_consulting_with_first_nations.pdf.
- “Factsheet: Engaging Aboriginal groups in environmental assessments in B.C.”, <https://news.gov.bc.ca/factsheets/factsheet-engaging-aboriginal-groups-in-environmental-assessments-in-bc>.

Exempel på publikationer från vår forskning:

- Larsen, R. K., Raitio, K., Sandström, P., Skarin, A., Stinnerbom, M., Wik-Karlsson, J., Sandström, S., Österlin, C., Buhot, Y. (2016): Kumulativa effekter av exploateringar på renskötseln - vad behöver göras inom tillståndprocesser? *Vindval rapport 6722*, Naturvårdsverket/Swedish EPA, ISBN 978-91-620-6722-9, ISSN 0282-7298. <http://www.naturvardsverket.se/978-91-620-6722-9>.
- Larsen, R. K., Raitio, K., Stinnerbom, M., Wik-Karlsson, J. 2017. Sami-State collaboration in the governance of cumulative effects assessment: a critical action research approach. *Environmental Impact Assessment Review* 64: 67-76, <http://dx.doi.org/10.1016/j.eiar.2017.03.003>.

Bilaga 1: Workshopprogram

Torsdag 4:e maj

- 9.00: Ankomst, registrering, kaffe
- 10.00: Öppning av workshopen
- 10.15: ”Främja samers möjlighet att behålla och utveckla sin kultur och möjlighet till inflytande i myndigheters planerings- och tillståndsprocesser”, av Marie B Hagsgård
- 11.00: ”Hur kan myndigheterna främja samers möjlighet att utveckla renskötseln – SSR:s syn på vad lagkraven kan innefatta”, Jenny Wik-Karlsson, Svenska Samernas Riksförbund
- 11.30: ”Konsultation i frågor som rör det samiska folket”, Henrik Bergquist, Kulturdepartementet
- 12.00: Lunch
- 13.15: Grupparbete del A: Vilka arbetssätt och rutiner kan myndigheter anamma för att främja samers möjlighet att behålla och utveckla renskötseln och ge möjlighet till inflytande?
- 14.45: Kaffe/te & fika
- 16.45: Summering och avslutning av första dagen
- 17.00: Avslutning av officiellt program för dag 1
- 18.00: Gemensam middag på Sigtunastiftelsen

Fredag 5:e maj

- 8.00: Introduktion till andra dagen och summering från dag 1
- 8.30: ”Inspiration från det juridiska ramverket för konsultation av urfolk i British Columbia, Kanada”, Debbie Chan, Legal Services Branch, Ministry of Attorney General, BC, CA.
- 9.30: Grupparbete del B: Hur ser ”att göra” listan ut för varje myndighet och hur kan vi stödja varandra i att genomföra dessa förslag?
- 9.45: Kaffe/te & fika
- 12.00: Avslutande reflektioner och feedback
- 12.30: Workshop slut, lunch på Sigtunastiftelsen, hemresa

Bilaga 2: deltagarlista

Efternamn	Förnamn	Organisation
Adlercreutz	Susanne	Näringsdepartementet
Berg	Matti	SSR Markanvändningsgrupp / Girjas sameby
Berggren	Lars	Skogsstyrelsen
Bergquist	Henrik	Kulturdepartementet
Boström	Maria	SSR kansli
Bäckman	Anna	Västernorrland Länsstyrelse
Chan	Debbie	Ministry of the Attorney General, BC, CA
Ek	Hanna	Näringsdepartementet
Fell	Astrid	Energimyndigheten
Fjällås	Anders Erling	SSR / Semisjaur Njarg sameby
Gustavsson	Erik	Norrbotten Länsstyrelse
Hagsgård	Marie B	Kvalitetsutvecklaren AB
Hallberg	Nils	Naturvårdsverket
Henriksson	Stefan	Naturvårdsverket
Kaddik	Anna Marja	SSR kansli
Kirsten	Johanna	Näringsdepartementet
Larsen	Rasmus	Stockholm Environment Institute (SEI)
Manbré	Gunilla	Norrbotten Länsstyrelse
Modin	Gabriella	Naturvårdsverket
Nygård	Jakob	SSR / Sirges sameby / COLAND projektet
Persson	Åsa	Bergsstaten
Prytz	Ulrika	Västernorrland Länsstyrelse
Raitio	Kaisa	Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU)
Sandström	Per	Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU)
Skarin	Anna	Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU)
Stinnerbom	Jonas	SSR / Vilhelmina norra / COLAND projektet
Svonni	Jan Olof	SSR Markanvändningsgrupp / Gabna sameby
Vannar	Jonas	SSR Markanvändningsgrupp / Sirges sameby
Walkeapää	Anne	Sametinget
Wik-Karlsson	Jenny	SSR kansli
Öberg	Laila	Sametinget
Österlin	Carl	Stockholms Universitet

Bilaga 3: Hemuppgift för deltagare

Inför samtalet på workshopen är det bra om vi alla förbereder oss genom några inledande reflektioner. Detta gör att vi har en bättre utgångspunkt när vi ses och kan komma längre i samtalet.

Nedan ser du fyra frågor till myndigheter och departement respektive samebyar och SSR. Vi är tacksamma om du, **senast fredag 28:e april**, skickar oss dina svar. **Det behöver inte vara mer än en eller två korta punkter för varje fråga.**

Till myndigheter och departement

1. Vilka **bra exempel** finns det på hur ni arbetar med att främja samers möjlighet att behålla och utveckla renskötseln och ge möjlighet till inflytande?
2. Hur skulle du bedöma er **kapacitet** (resurser, kunskap) till att främja samers möjlighet att behålla och utveckla renskötseln och sin kultur idag?
3. Finns det områden där ni skulle vilja **göra mer**, och i så fall vad?
4. Vilka **hinder** upplever du att ni har, t ex kring specifika lagbestämmelser som styr er verksamhet?

Till samebyar och SSR

1. Vilka **bra exempel** finns det på hur myndigheterna främjar samers möjlighet att behålla och utveckla renskötseln och ge möjlighet till inflytande? Namnge myndigheten och ge ett konkret exempel.
2. Hur skulle du bedöma olika myndigheters **kapacitet** (resurser, kunskap) idag? Du får välja vilka myndigheter du kommenterar på, gärna alla du har erfarenhet av.
3. Finns det exempel på lagbestämmelser i sektorslagstiftning eller myndigheternas praxis som du upplever som särskild **problematis**k? Namnge lagstiftningen/myndigheten och ge exempel.

Ge exempel på konkreta **ändringar** som du skulle vilja se angående sektorslagstiftning eller myndighetpraxis? Namnge myndigheten och ge ett konkret exempel.

Bilaga 4: Svar på hemuppgiften

”Bra exempel”	”Myndigheters kapacitet”	”Områden där ni skulle vilja göra mer / se ändrat praxis”	”Hinder, t ex i lagbestämmelser”
Kultur- och Näringsdepartementen			
<p>Regeringskansliet har formaliserat en fördjupad dialog med Sametingets styrelse, två gånger om året. Även i andra sammanhang har vi återkommande och löpande kontakt.</p>	<p>Från Regeringskansliets sida har vi den kapacitet vi bedömer att vi behöver för de frågor regeringen arbetar med.</p>	<p>I budgetpropositionen för 2016 uttalade regeringen en ambitionshöjning för samepolitiken. Två viktiga processer inom ambitionshöjningen är nordisk samekonvention och en konsultationsordning i frågor som rör det samiska folket.</p>	<p>Inget att anmärka</p>
Naturvårdsverket			
<p>Laponiaprocessen och nuvarande Laponiatjuottjudus (världsarvsförvaltningen för Laponia).</p> <p>Friluftslivsarbetet i Sverige – kanalisering av användargrupper, planering och genomförande av fjälleder m.m. i förhållande till rennäringens intressen.</p> <p>Förvaltningen av världsarvet Laponia har lyfts fram som ett bra exempel, både processen som ledde fram och förvaltningen som sådan, som bygger på dialog och konsensus</p> <p>I vår processbeskrivning för föreskrifter och allmänna råd (ett internt rutin dokument) påminner vi om skyldigheten att tidigt inleda samråd med företrädare för rennäringen om kraven kan beröra rennäringen.</p>	<p>Inom Naturvårdsverket har frågan om renskötselrättens förhållande till våra olika ansvars- och verksamhetsområden lyfts särskilt under det senaste året.</p> <p>Vi har i dagsläget i viss mån begränsade resurser och kunskap, men arbetar aktivt för att öka kapaciteten.</p> <p>Det kan finnas behov av fördjupad kunskap. För att få mer kunskap har NV låtit genomföra två utredningar, en av Eivind Torp och en av Marie B. Hagsgård, vilka redovisades under hösten. Dessa ligger till grund för det ovan nämnda projektet.</p>	<p>Frågan aktualiseras ffa. när det rör områdesskydd (och då i första hand nationalparker och naturreservat). Vi arbetar aktivt för att ta fram arbetsmodeller som, i förekommande fall, beaktar renskötselrätten/rennäringen på ett adekvat sätt.</p>	<p>I en värld med begränsade resurser finns alltid en diskussion rörande vilka anspråk som ska äga företräde framför andra. Här finns förmodligen en del att göra, inte minst när det gäller att utbilda om (och därmed synliggöra) det samiska samhällets behov.</p>

<p>Vi inför undantag för rennärningen i nya föreskrifter för nationalparker</p> <p>Naturvårdsverket kommer att inleda ett projekt för att uppdatera kunskapsläget när det gäller renskötseldrätten inom skyddande områden, bl.a. för att säkerställa att bildandet av nationalparker och naturreservat ska ske på ett lagenligt och rättssäkert sätt.</p>			
Skogsstyrelsen			
<p>Skogsstyrelsen har omfattande samråd, kontakter och samarbete med såväl Sametinget som SSR och samebyar. Här nedan ges exempel på arbeten och projekt.</p> <p>Renbruksplan. Skogsstyrelsen har sedan mer än 15 år i samverkan med samebyar och Sametinget arbetat med renbruksplaner. Arbetet har redovisats i ett flertal rapporter. Från och med 2016 har Sametinget övertagit ägarskapet, eftersom renbruksplanerna alltmer blir ett viktigt verktyg för hela renskötseldrätten.</p> <p>Centrala samrådsgruppen skogsbruk-rennärning: Samrådsgruppen består av företrädare för myndigheter, renskötseldrätten och skogsbruket inom renskötseldrätten. Dess uppgift är att vara rådgivande och att diskutera principiellt viktiga frågor för</p>	<p>Kapacitet och resurser finns i form av:</p> <p>Utvecklade arbetsätt för hantering av olika typer av ärenden, med GIS och handläggarstöd</p> <p>Lokalt förankrad organisation, med ca 30 kontor inom renskötseldrätten</p> <p>Kompetens i frågor om skogsbruk-renskötseldrätten, såväl på nationell nivå som genom ansvariga på distrikt</p> <p>Förutom förvaltningsanslaget som finansierar tillsyn, rådgivning och uppföljning mm, så får Skogsstyrelsen få använda högst 2 mkr för att i samverkan med</p>	<p>Stödja samverkan och kunskapsutbyte direkt mellan näringarna</p> <p>Ökad direktkontakt med båda parterna vid samråd, särskilt i svåra ärenden. Detta kan gälla ärenden där det vid samrådet mellan skogsägaren och samebyn har framkommit skilda uppfattningar om var och hur skogsbruksåtgärden ska utföras.</p> <p>Kompetensutveckling för näringar om varandras förutsättningar och möjligheter, med utgångspunkt i målbilder för god hänsyn.</p>	<p>Bristande underlag och uppgifter om hur vissa områden nyttjas för renskötseldrätten. Uppgifterna är inte alltid tillräckligt detaljerade och högupplösta för att kunna hanteras. Myndigheten har inte tillgång till beteslandsindelningen som underlag för verksamheten.</p> <p>Tillsyn och ärendehanläggningen arbetar med enskilda ärenden (berörd del). Detta gör att frågor som kräver hänsyn på mer övergripande landskapsnivå får hanteras på andra sätt exempelvis vid utvecklade samrådsförfaranden emellan skogsbruk och renskötseldrätten.</p>

<p>skogsbruk och rennärning. I det ingår att följa upp och utvärdera de lokala samråden (20 § SvL) mellan skogsbruk och renskötsel, bland annat genom att samla in och sprida erfarenheter mellan länen.</p> <p>Remittering av förslag till föreskrifter och allmänna råd: När Skogsstyrelsen arbetar fram förslag till nya eller ändrade föreskrifter och allmänna råd skickas ett sådant förslag tillsammans med en konsekvensutredning till samråds- och remissinstanser som berörs av förslaget. Enligt 4 § förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ska Skogsstyrelsen innan myndigheten beslutar om föreskrifter eller allmänna råd ge statliga myndigheter, kommuner, landsting, organisationer, näringslivet och andra som kostnadsfritt eller på något annat betydande sätt berörs tillfälle att yttra sig i frågan och om konsekvensutredningen. Skogsstyrelsen skickar därmed vissa remisser till bl.a. Sametinget och SSR. Remisser publiceras även på Skogsstyrelsens hemsida, www.skogsstyrelsen.se, för att alla som vill yttra sig ska ges möjlighet till det.</p> <p>Samverkan vid större projekt och regeringsuppdrag: Under senare år har Skogsstyrelsen haft flera större projekt och regeringsuppdrag som berör skogsbruk-rensötsel. I dessa fall har företrädare för Sametinget och SSR deltagit</p>	<p>Sametinget och samebyarna arbeta vidare med renbruksplaner. Medlen får även användas av myndigheten i arbetet med att utveckla en god samverkan mellan renskötsel och skogsbruk.</p>		
---	---	--	--

<p>i referensgrupper. Detta kan ses som ett fördjupat samråd.</p> <p>Målbilder för god hänsyn skogsbruk-renskötsel. Ett större samverkansprojekt har påbörjats under hösten 2016 för att ta fram gemensamma målbilder för god hänsyn mellan skogsbruk och renskötsel. I arbetet medverkar både renskötsel, myndigheter och skogsbruk inom renskötseområdet.</p> <p>Skogsstyrelsen genomför årliga möten med Sametinget där högsta ledningen medverkar för att diskutera samverkan mm. Företrädare för renskötsel ingår också i nationella och berörda regionala sektorsråd.</p>			
---	--	--	--

<i>Norrbottnens länsstyrelse</i>			
Naturmiljöenheten ger berörda samebyar möjlighet att lämna synpunkter inför beslut om tillstånd och dispenser i skyddade områden.	Våra nuvarande resurser räcker till det mest grundläggande vad avser samråd och information. Mer resurser skulle avsevärt förbättra vår kunskap om rennäringen och våra möjligheter att delta i samhällsplaneringsfrågor samt att bidra med information till kommuner och andra myndigheter. Detta skulle i sin tur leda till smidigare ärendeprocesser	Denna fråga berörde vi till viss del i rapporten ”ökad dialog och samverkan gruvnäring och rennäring”. Vi skrev där att ”Myndigheternas uppdrag avseende rennäringen bör förtydligas och kompetensen hos berörda myndigheter säkras”	Tveksamt om man kan peka ut någon särskild lag som utgör ett hinder. I de flesta fall har man ju i lagstiftningsprocessen gjort avvägningar mellan olika intressen och ibland gagnar det andra intressen och ibland rennäringen. Det som är ”hinder” är att den ”politiska viljan” vill så mycket på samma mark, det ska vara renskötsel, gruvor, skogsbruk, vindkraft, turism osv.
Remissinstans för kommunernas tillfälliga skoterförbud			
Information om rennäringens till andra myndigheter, kommuner, enskilda		Sen vissa rennäringensfrågor flyttades till Sametinget tillsammans med resurserna och att det varit personalomsättning så har kunskaperna minskat. Det skulle behövas mer resurser och tid för att vara ute mer i samebyarna och sätta sig in mer i hur renskötseln bedrivs i varje sameby	
Tillsyn högsta renantal	Våra nuvarande resurser räcker till det mest grundläggande vad avser samråd och information. Mer resurser skulle avsevärt förbättra vår kunskap om rennäringen och våra möjligheter att delta i samhällsplaneringsfrågor samt att bidra med information till kommuner och andra myndigheter. Detta skulle i sin tur leda till smidigare ärendeprocesser.	Ökade resurser skulle också gagna länsstyrelsernas gemensamma kompetensuppbyggnad, inbördes samverkan och samsyn i viktiga rennäringensfrågor. Vi behöver ha en ökad närvaro i länets olika delar årligen för att kunna bevaka fler frågor till exempel genomföra tillsyn renräkning i fler än en sameby varje år. Vi får större kunskap om lokala förhållanden när vi är ute och träffar renskötare	
Bevaka rennäringens intresse som allmänt intresse och riksintresseområden			
Delta som remissinstans i utredningar, kontakter med departement mm			
Årlig samebyordförandekonferens			
Bygdemedel för rennäringens främjande			

<i>Västernorrlands länsstyrelse</i>			
<p>Vi ställer numera krav i tillståndsbesluten på att verksamhetsutövaren inte bara ska samråda med berörda samebyar inför vinterbetesperiod etc. utan föreskriver även att verksamheten endast får bedrivas om berörda samebyar samtyckt till det (byggtid och drifttid). Vi får se om det håller i högsta instans. Det har ännu inte prövats av MÖD.</p> <p>Vi försöker aktivt lära oss mer om renskötsel / samebyarnas förhållanden, genom t.ex. deltagande i olika möten med samebyar, sametinget och SSR.</p>	<p>Uppgifterna från samebyarna och sametinget (samrådet och i ansökningsförfarandet) samt sametingets uppgifter i befintligt kartsystem är viktiga för oss i vår bedömning. Vi arbetar aktivt för på att få in yttranden o.s.v. från framför allt samebyarna under prövningsprocessen.</p> <p>Vi försöker få bättre kunskap om rennärringsfrågorna. Vi har idag dock inte någon särskild rennärringsenhet på länsstyrelsen.</p> <p>Vi försöker skriva bra villkor för samebyarna och det allmänna rennärringsintresset, även i de fall vi har lite information att gå på.</p>	<p>Vi skulle behöva ha tillgång till mer och bättre underlag (ärendespecifika och generella) om de kumulativa effekter de samlade verksamheterna i ett visst område har och hur den nya planerade verksamheten adderar påverkansgraden på renskötseln.</p>	<p>Det är viktigt för oss att samebyarna och sametinget kommer in med relevant information och är tydliga i vilka krav de anser att prövningsmyndigheten ska ställa och varför.</p> <p>Kunskapskravets omfattning i 2 kap. 2 § miljöbalken och de kumulativa effekterna.</p> <p>Definitionen av "påtagligt försvarande" och "så långt som möjligt" i 3 kap. 5 § miljöbalken. Mer vägledning efterfrågas genom t.ex. avgöranden i MÖD.</p> <p>Var går gränsen för vad som krävs för att det allmänna rennärringsintresset ska vara tillräckligt tillvarataget? T.ex. hur många vindkraftparker tål den samlade rennärringen?</p>

<i>Sametinget</i>			
<p>Vi försöker i alla sammanhang lyfta nyttan med renskötsel och de samiska näringarna, genom bla. remisser och möten/kommunikationsytor med både departement och andra myndigheter. Vi försöker få Sverige att leva upp till de internationella dokument som Sverige skrivit på men även de uttalanden som är gjorda nationellt och de nationella mål som sätts upp.</p> <p>Sametinget har fått regeringsuppdrag tillsammans med Naturvårdsverket att vara fokuspunkt för CBD artiklarna 8j och 10c, Sametinget då för den samiska traditionella kunskapen. Detta är ett led i Sametingets arbete för självbestämmande.</p>	<p>Kapaciteten är för liten, även om det går med så ripsteg framåt- det är alldeles för långsamt. Kunskapen är god hos oss men krafter i form av resurser räcker inte till och genomslag i frågor tas inte på allvar. Traditionell kunskap accepteras inte som det ska göras enligt CBD.</p>	<p>Det finns många områden där vi skulle vilja göra mer ex. kumulativa effekter, traditionell kunskap, självbestämmande, påverka riktiga beslutsfattarna. Få Sverige förstå värdet av det samiska, både kultur och näringar. Få Sverige att se mer långsiktigt och inte låta ekonomi gå först i alla lägen.</p>	<p>Det finns många, främst lagstiftning och politik som hindrar arbetet.</p>

Samebyar/SSR synpunkter			
<p>Länsstyrelsen har ju ansvaret för "allmänintresset rennäring" ibland har länsstyrelsen agerat på ett sätt som är förnuftigt och ansvarstagande.</p> <p>Länsstyrelsen i norrbotten, Gallok, Laver, Porjus riksintresse rennäring vid bygge av nya ställverket i porjus</p> <p>Länsstyrelsen i Norrbotten har fattat proaktiva beslut i gruvärenden, fast effekter på renskötelsen har bara varit en bidragande orsak (Laver)</p> <p>Sametinget har också vid tillfällena tagit sitt ansvar.</p> <p>Skogsstyrelsen (Sametinget) – Renbruksplan att man varit drivande i arbetet (enskilda individer hos myndigheten), men med vissa frågetecken då man med ena handen stödjer arbetet och med andra handen inte godkänner renskötels utbredningsområde om vart hänsyn behöver tas. (SKS tycker fortfarande att Gränsdragningskommissionens utredning är "det bästa man har att gå efter").</p>	<p>Länsstyrelsen i norrbotten har bra kunskap om renskötelse, iaf en del avdelningar.</p> <p>Myndigheter generellt har för dålig kompetens/förståelse för betydelsen av helheten i landskapet för en sameby, brist på förståelse för rennäringens levnadsvillkor.</p> <p>Länsstyrelserna har för dålig koll på antalet vindparker som drabbar en enskild sameby och bedömer utifrån varje enskilt fall</p> <p>Kunskapen är individberoende, något som är synd men kanske oundvikligt</p> <p>Skogsstyrelsen – generellt låg kunskap om renskötelsen, hur skogsbruket påverkar renskötelsen, renskötelsen står inte särskilt högt på myndighetens lista över viktiga frågor. Finns absolut vissa individer i myndigheten med kunskap, men generellt är det en låg kunskapsnivå och förståelse. Kan även ha att göra med en viss attityd som är till förmån för volymproduktion och hos vissa bevarande av naturvärden. Renskötelsen står längst ned och man</p>	<p>Mera heltäckande utredningar MKB tidigt i processer som riskerar vara förödande för rennäringen</p> <p>Att flera myndigheter har som praxis att samebyn får hjälp med juridiska kostnader vid exploateringar, ex som bergsstaten. I Skogsbranschen finns inga ersättningsmöjligheter alls, vare sig det gäller samråd, betesbortfall etc.</p> <p>Renskötarnas traditionella kunskap ska tillmätas samma tilltro som vetenskaplig forskning, större respekt och tilltro till vad renskötarna säger.</p>	<p>Minerallagen och Bergstaten</p> <p>Lagstiftningen i samband med gruvprospektering och bearbetningskoncessioner. Största problemet är att bolag tillåts påbörja processer utan heltäckande utredningar, något som blir billigare för bolagen men sämre för de verksamheter som riskerar påverkas.</p> <p>SvL - §31 om att "berörd sameby har årlig tillgång till sammanhängande betesområden och till vegetation som behövs inom områdena för samling, flyttning och rastning av renar". Varje avverkningsobjekt bedöms enskilt av SKS och det är svårt (omöjligt?) säga att det är just det avverkningsobjektet som gör att samebyn inte kan bedriva renskötelse i området, SvL beaktar inte kumulativa effekter och myndighetens tjänstemän har dålig kunskap och förståelse om renskötelsens behov och funktion.</p> <p>Minerallagen: Miljöprövningen skulle göras innan koncessionsansökan behandlas.</p>

	vet inte riktigt hur man ska hantera den.		
--	---	--	--