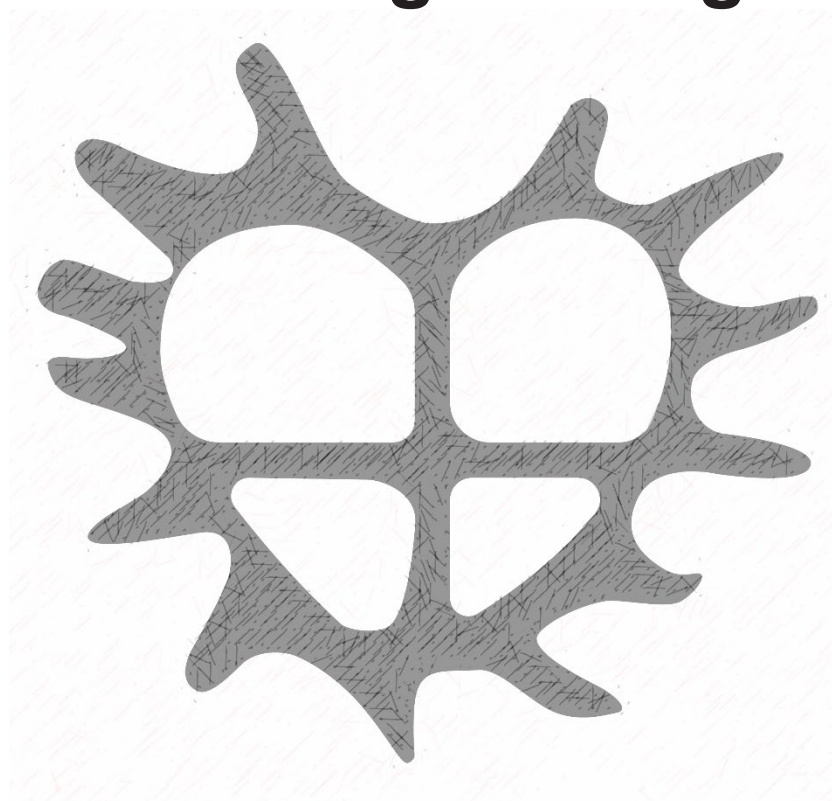


OECD-rapport om landsbygdspolitik

Att involvera urfolket samerna i regional utveckling i Sverige



Översättning till svenska av OECD-rapporten "Linking the Indigenous Sami People with Regional and Rural Development in Sweden" (2019)

Att involvera urfolket samerna i regional utveckling i Sverige

Ansvarig för översättningen:
Sametinget i Sverige

Översättning till svenska

Ursprungligen publicerad av OECD på engelska med titeln *Linking the Indigenous Sami People with Regional Development in Sweden*, OECD Policy Reviews © OECD (2019)
<https://doi.org/10.1787/9789264310544-en>

Föreliggande översättning utfördes inte av OECD och ska inte anses vara en officiell OECD-översättning. Översättningens kvalitet och dess överensstämmelse med den ursprungliga texten är översättarnas ansvar. I händelse av diskrepans mellan det ursprungliga verket och översättningen, är det den ursprungliga texten som är gällande.

© 2020 Sametinget i Sverige

Åsikter och argument i denna rapport återspeglar inte nödvändigtvis OECD:s medlemsländers officiella uppfattning. Detta dokument liksom all data och de kartor som inkluderats, används utan avsikt att skada något territoriums suveränitet, varken begränsning av internationella gränsområden och landgränser eller namnet på något territorium, någon stad eller något område.

Statistiska data för Israel tillhandahålls av israeliska myndigheter, på respektive israelisk myndighets ansvar. OECD:s användning av sådana data används utan att ta ställning för statusen på Golanhöjderna, östra Jerusalem och israeliska bosättningar i enlighet med internationell rätt.

Rättelser i OECD-publikationer finns on line på: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

Förord

Livskraftiga urfolksekonomier är grundläggande för självbestämmande. I 13 av de länder som är medlemmar i OECD finns en ursprungsbefolkning som omfattar ungefär 38 miljoner. Ursprungsfolk lämnar viktiga bidrag till dessa medlemsländers kultur, kulturarv och ekonomiska utveckling. Urfolkens olika andliga trossystem och världsåskådningar över hela världen har sina rötter i relationen med marken och naturen och betonar förvaltningen av dessa. Urfolkens världsåskådningar visar vägen till hållbar utveckling.

För alltför många indikatorer – inkomst, sysselsättning, förväntad livslängd och utbildningsresultat – finns det i många länder väsentliga klyftor mellan urfolk och icke-urfolk. I Australien, Kanada, Mexiko, Nya Zeeland och USA har urfolk i genomsnitt en årlig hushållsinkomst som är 30 procent lägre än icke-urfolkens. De lever också 6 år kortare än icke-urfolken. Fullföljd skolgång är genomsnittligt 16 procentenheter lägre hos urfolken och sysselsättningsgraden är 13 procentenheter lägre än hos icke-urfolk. Att förbättra urfolkens välbefinnande är avgörande för att uppnå en inkluderande utveckling.

Geografi är en nyckelfaktor som formar urfolkens ekonomiska utveckling och välbefinnande. Traditionella landområden är tätt sammankopplade med urfolkens språk, identiteter och näringar. Urfolk har även tillgångar och möjligheter som är viktiga för regionala landsbygdsekonomier. Emellertid är ofta urfolken inte inkluderade i strävanden att främja regional utveckling. Detta bidrar till bestående ojämlikheter i det socioekonomiska resultat som urfolk erfar. Denna studie – *Linking Indigenous Peoples with Regional Development: Sweden* – tränger in i dessa problemområden.

Samerna är ett urfolk som sedan urminnes tider har levt i ett område som idag sträcker sig över delar av Ryssland, Finland, Norge och Sverige – ett område som sammantaget benämns Sápmi (Sameland). Samerna har en viktig funktion i dessa nordliga ekonomier på grund av sin markanvändning, sitt utövande av rennäring, jordbruk/gårdsbruk och livsmedelsproduktion samt sin förbindelse med regionens turistnäring. Emellertid är kopplingen till regionala utvecklingsstrategier ofta osammanhängande och svaga i Sverige och andra länder där samerna bor. Att förbättra samernas och deras lokala samhällens kopplingar till regionala utvecklingsprogram skulle bidra till att bevara och främja den samiska kulturen och åstadkomma nya arbetstillfällen och företag.

Denna studie lägger fram rekommendationer på tre huvudsakliga områden: i) förbättrad insamling och åtkomst av statistik om samiskt näringsliv och välbefinnande; ii) förbättring av policyer och program för att skapa en utvecklande miljö för samiska företag och näringar samt; iii) stärkta kopplingar mellan samerna – som en grupp av olika individer och institutioner – och regionalt utvecklingsarbete. Förhoppningsvis ger denna studie, tillsammans med OECD:s vidare tematiska arbete inom dessa ämnen, tillämpbara rekommendationer om hur samerna och andra urfolk bättre ska kunna inkluderas i regional utveckling, med lärdomar från och inlemmande av deras egna perspektiv på hållbar utveckling i processen. Denna rapport bidrar till OECD:s arbetsprogram för regional tillväxt och landsbygdsutveckling. Den godkändes av Arbetsgruppen för landsbygdpolicy [CFE/RDPC/RUR(2018)4] vid dess 21:a session den 6 november 2018.

Tack

Rapporten *Linking Indigenous Peoples with Regional Development in Sweden* framställdes av OECDs center för företagande, SMF, regioner och städer under ledning av direktör Lamia Kamal-Chaoui, (OECD Centre for Entrepreneurship, SMEs, Regions and Cities). Den utarbetades som ett led i programarbetet inom arbetsgruppen för landsbygds politik inom kommittén för regional utvecklings politik.

Denna rapport samordnades av Chris McDonald och Tamara Krawchenko under överinseende av José Enrique Garcilazo, chef för enheten för regional- och landsbygds politik inom avdelningen för regional utveckling och turism, som leds av Alain Dupeyras. Rapporten avfattades av Tamara Krawchenko.

Denna rapport möjliggjordes av stöd från Näringsdepartementet i Sverige och innebar ett nära samarbete med Sametinget i Sverige. OECD-sekretariatet vill uttrycka varmt tack till Patrik Johansson och Lena Lind vid näringsdepartementet i Sverige för daglig samordning av projektet och för övergripande rådgivning och vägledning. Särskilt tack riktas också till företrädare och tjänstemän vid Sametinget i Sverige, i synnerhet Matilda Månsson (juridisk rådgivare) för hennes nära samordning av projektet och övergripande vägledning samt till Lars Anders Baer, särskild rådgivare, för hans expertis och återkoppling. Stort tack går också till Per-Olof Nutti, styrelseordförande i svenska Sametinget, Marita Stinnerbom, Stefan Mikaelsson, Ingela Nilsson, Anne Walkeapää, Rickard Doj, Lars-Ove Sjajn, Peter Benson, Patrik Sällström och Leif Juogda för den djupanalys som de har utfört och deras höga nivå av engagemang tillsammans med OECD:s arbetsgrupp.

Dessutom vill arbetsgruppen från OECD tacka många experter som har stått för utförliga kommentarer och granskningar vid näringsdepartementet: Susanne Adlercreutz, Maria Ahlsved, Helena Busk, Nina Björesten, Hanna Ek, Camilla Frisch, Viktor Johnsson, Åsa Lövelius Kebert, Johanna Kirsten, Anna Larsson, Isabella Löb, Mattias Moberg, Linda Nöremark, Katarina Persson Nilsson, Conny Öhman, Hans Rolandsson, Eva Sörell, Lars Söderlind, Bilge Tekin Befrits, Nilla Thomson, Filip Vestling, Jacob Wichman. Tacket utsträcks även till Astrid Öfverholm, Nilla Thomson och Filip Vestling, Börje Alriksson (miljödepartementet); Imber Råbock, Patrik Sällström, Marcus Jernström och Peter Nergård (Tillväxtverket); Lars Werke (Statistiska centralbyrån); Ida Åhrén, Lars-Marcus Kuhmunen och Göran Ternbo (kulturdepartementet); Sophie Hedenstierna (utrikesdepartementet); Carita Nyssölä Linde (socialdepartementet); Carolina Östgren (utbildningsdepartementet); Britt-Inger Stoltz (Myndigheten för yrkeshögskolan); Gunilla Skotnicka (Naturvårdsverket) och Johan Wester (Skogsstyrelsen). Denna studie drog även nytta av råd och forskning från Annette Löf, Patrik Lantto och Per Axelsson (Umeå Universitet); Kaisa Raitio (Sveriges Lantbruksuniversitet); Rasmus Klöcker Larsen (Stockholm Environment Institute); Per Sandström (Sveriges Lantbruksuniversitet); samt Christina Allard (Luleå Tekniska Universitet).

Rapporten berikades avsevärt genom medverkan av: Agneta Granström, Sofia Mörtlund, Jenny Mozgovoy, Patrik Wallgren, och Erika Falk (Region Norrbotten); Anna Omberg (Region Jämtland-Härjedalen); Kerstin Brinnen (SveMin); Kurt Budge (Beowulf Mining); Anders Forsgren (Boliden); Viveka Beckeman (Sveaskog); Anneli Jonsson (Idre Sameby); John Kostet och Jonas Lundström (Region Västerbotten, länsstyrelsen); Lilianne Viklund (länsstyrelsen Norrbotten); Maria Ljung (länsstyrelsen Jämtland-Härjedalen); Susanne Lantz (länsstyrelsen Västerbotten); Robert Bernhardsson (kommunerna i Norrbotten och kommunalråd i Jokkmokk); Erik Bergkvist, Nina Björby, Olivia Collin, Dan Jonasson, Sofia Kling, John Kostet och Tomas Mörtzell (Region Västerbotten); Sofia Kling och Monica Lejon (Region Jämtland-Härjedalen); Erika Mattson (Swedish Lapland); Timo Mulk-Pesonen (Arbetsförmedlingen); Lotta Lauritz, (LKAB); Åsa Persson (Bergsstaten); Helena Axheim (Trafikverket); Lars Berggren (Skogsstyrelsen); Susanna Israelsson och Isak Utsi (Sáminuorra); Helena Omma, Mattias Berglund, Kjell-Åke Pittja (Ávki AB Gällivare); Liza Påve (Gällivare turistbyrå); Christin Utsi (duodji-företagare); Lennart Pittja och Andreas Hinzer (Gällivare kommun); Birgitta Isaksson, (Kiruna kommun); Annelie Päiviö och Kerstin Kemlén (Dálvaddis ekonomiska förening); Ulf Nårsa (Riksorganisationen Same Ätnam); Sigrid Stångberg (Landsförbundet Svenska Samer); Karin Vannar (Renägarförbundet); Victoria Harnesk (Slow Food Sápmi); Åsa Larsson Blind och Elle Merete Omma (Samerådet/Sámiráddi); Per-Gustav Idivuoma och Britt-Inger Tuorda (Samernas Utbildningscentrum); Olof Tomas Utsi och Jenny Wik-Karlsson (Svenska Samernas Riksförbund); Mari-Ann Nutti (Sameslöjdstiftelsen Sámi Duodji); Inger-Ann Omma (Vapsten sameby); Po Lindroth (Destination Jokkmokk); Inger Junkka (Visit Gällivare Lapland); Sara Kristiansson (Sparbanken Nord/Arvidsjaur/Gällivare); Annika Almqvist och Stefan Andersson (Jokkmokk); Peter Manner (Arvidsjaur kommun); Åsa Nordin Jonsson (Världsarvet Laponia); Ulf Nårsa och Lilian Mikaelsson (Riksorganisationen Same Ätnam); Sigrid Stångberg (Landsförbundet Svenska Samer); Ylva Maria Pavval och Greta Blind (Chicks in Sápmi); Jerker Bexelius (Gaaltije sydsamiskt kulturcentrum); Nils Anders Jonsson (sydsamiska samebyar); Anna Kråik Åström (Östersunds kommun); Jeanette Kråik, (Bergs kommun); Elina Andersson, (Länsstyrelsen Jämtland); Tom Söderman (Dragon mining); Ivan Nygren, Stefan Touma och Isak Johansson (KJIN Schakt); Kåre Höglund och Merethe Norum (Agnico Eagle); Hans Degerman (Blaiken Vind) och Tor Karlsson (Sveaskog); Birgitta Boström (SCA), Cecilia Persson (Skogsstyrelsen); Mikael Jakobsson (Lycksele sameförening); Eva Bromée, (Lycksele kommun); Marita Stinnerbom (Vilhelmina Norra sameby); Oscar Östergren (Tärnaby Samiskt centrum); Jenny Wik- Karlsson och Ella-Carin Blindh (Svenska Samernas Riksförbund); Karin Fällman (Gold of Lapland); Michael Lindblad; Carl-Olof Blomqvist (skogsägare); Kåre Höglund och Merethe Norum (Agnico Eagle) samt Christina Ranberg Wickberg (Såhkie Umeå sameförening).

Slutligen vill OECD-sekretariatet rikta varmt tack till Louise Head, Europeiska Kommissionen, och Gareth Hitchings, FedDev Ontario Kanada, som deltog i uppdraget som expertgranskare och delade med sig av sin expertkunskap. Tack riktas även till Pilar Philip och Cicely Dupont-Nivore som ledde publiceringsprocessen och till Eleonore Morena som iordningställde manuskriptet för publicering och till Inga-Wiktoria Påve för konstverket på omslaget.

Innehållsförteckning

Förkortningar och akronymer	11
Sammanfattning	13
Bedömning och rekommendationer	16
Kapitel 1. Samisk ekonomi, näringar och välbefinnande	29
Samiska lokalsamhällen och samisk identitet i Sverige	31
Den samiska ekonomin och näringar i norra Sverige	34
Samiskt välbefinnande – en bred översikt av utvecklingen	47
Förbättrad datainsamling och statistik	52
Noter	59
Referenser	63
Kapitel 2. Att involvera samerna i policyer och program för regional tillväxt och landsbygds- utveckling	69
System för flernivåstyrning av landsbygdsutveckling och regional utveckling – samiska frågor på nationell, regional och lokal nivå	71
Att skapa en miljö som öppnar möjligheter för samiska företag och näringar	101
Noter	112
Referenser	115
Kapitel 3. Inkluderande riktlinjer och styrning av regional tillväxt och landsbygdsutveckling	119
Att förbättra samernas koppling till regional tillväxt och landsbygdsutveckling	120
Markförvaltning och regional utveckling	129
Behovet av förstärkt regional planering och ett integrerat perspektiv	139
Mot en övergripande nationell samepolitik	142
Noter	143
Referenser	144

Tabeller

Tabell 1.1. Befolkning och demografi i norra Sverige, länsvis	35
Tabell 1.2. Sysselsättningsgrad i procent av helheten för näringsgrenar, 2016	37
Tabell 1.3. BNP, genomsnittlig årlig tillväxt, 2000-16	37
Tabell 1.4. Absoluta fördelar: Västerbottens, Norrbottens och Jämtlands län	38
Tabell 1.5. Jämförelse av yrken bland samer och icke-samer	46
Tabell 1.6. Samhällstillgångar och urfolks ekonomiska utveckling	49
Tabell 2.1. Svenska departement av särskild betydelse för samiska frågor	74
Tabell 2.2. Översikt över Sametingets budget 2018, tusental SEK	77
Tabell 2.3. Komponenter i de europeiska struktur- och investeringsmedlen, Sverige, programperioden 2014-2020	79

Tabell 2.4. Nationell strategi för regional tillväxt och attraktionskraft (2015-20): Prioriteringar och fokusområden	83
Tabell 2.5. Prioriteringar för Smart Specialisering – Nordliga regioner	86
Tabell 2.6. SWOT Sametingets plan för landsbygdsutveckling 2014-2020	87
Tabell 2.7. Sveriges landsbygdsprogram 2014-20 – Medel som förvaltas av Sametinget.....	88
Tabell 2.8. Europeiska Kommissionens regionala utvecklingsfonder för samiska frågor, efter programperioder.....	93
Tabell 2.9. Regionala strategier: Norrbotten, Västerbotten, Jämtland.....	96
Tabell 3.1. Samiska juridiska ramverk och politiska institutioner	124
Tabell 3.2. Skogsägarskap, länsvis, Sverige, 2013.....	132

Figurer

Figur 1.1. Samebyarnas områden.....	32
Figur 1.2. Sysselsättningsgrad per län, 2005-17.....	38
Figur 1.3. Priset på renkött per kg, SEK, Sverige	41
Figur 1.4. Antal besöksnätter, Sverige och de nordliga länen, 2008-17.....	43
Figur 1.5. Välbefinnande i Övre Norrland	48
Figur 2.1. Flernivåstyrning i Sverige från den 1 januari 2019.....	72
Figur 2.2. Schematisk bild av upplägg för regional tillväxt genom offentlig styrning.....	80
Figur 2.3. Schematisk bild av upplägg för landsbygdspolitik genom offentlig styrning.....	81
Figur 2.4. Sverige: Organisationsskiss över turismorgan.....	85
Figur 3.1. Samiska organisationer, Sápmi och Sverige.....	121
Figur 3.2. Karta över renkötselområdet	141

Rutor

Ruta 1.1. En not om terminologi	31
Ruta 1.2. Samebymedlemskap i Sverige	34
Ruta 1.3. Ett samiskt perspektiv på ekonomisk utveckling	40
Ruta 1.4. Jämförelse av yrken bland samer och icke-samer.....	46
Ruta 1.5. Förbättring av relevansen av mått på välbefinnande för urfolksgrupper	48
Ruta 1.6. Samiska kvinnors villkor	52
Ruta 1.7. Insatser för att förbättra insamlingen av samisk statistik i Norge	54
Ruta 1.8. Riktad finansiering av urfolksforskning: Australien, Kanada och Norge	57
Ruta 1.9. Urfolks datasuveränitet – varför den är viktig	58
Ruta 2.1. Det svenska Sametingets dubbla roll som folkvald församling och statlig myndighet	76
Ruta 2.2. Den samordnande rollen för strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015-2020.....	82
Ruta 2.3. Turism och offentlig finansiering i Sverige – Fokus på kultur- och naturbaserad turism....	84
Ruta 2.4. Sametingets SWOT-analys inför landsbygdsprogrammet (2014-2020)	87
Ruta 2.5. Att ta itu med den landsbygds- och regionalpolitiska klyftan: Sveriges drivkraft för en ny landsbygdspolitik.....	91
Ruta 2.6. Samers minoritets- och språkrättigheter – argument för reformering.....	100
Ruta 2.7. Utformning av program för urfolk: Erfarenheter från Kanada	103
Ruta 2.8. Urfolks finansinstitut.....	104
Ruta 2.9. Utbildning i affärsskicklighet för urfolk i Kanada.....	108
Ruta 2.10. Förstärkning av urfolks immateriella rättigheter.....	111

Ruta 3.1. Samiska politiska institutioner och rättighetsramverk: Jämförelse av Finland, Norge och Sverige.....	122
Ruta 3.2. Samhällsutveckling och ekonomisk utveckling i Idre sameby	125
Ruta 3.3. Kapacitetsbyggande och tvärkulturell medvetenhet: Exempel från Australien och Kanada.	128
Ruta 3.4. En typologi för urfolks markförvaltning.....	130
Ruta 3.5. Skogsnäringen i Sverige	132
Ruta 3.6. Gruvprospektering och miljötillstånd i Sverige	134
Ruta 3.7. Samiska rättigheter rörande naturresursutvinning i Sverige	134
Ruta 3.8. Rättsliga instrument för att möjliggöra förhandlingar mellan urfolks lokalsamhällen och gruvförespråkare.....	137

Sammanfattning

Bedömning

Samerna är viktiga för ekonomisk utveckling och livskvalitet i norra Sverige

Samerna är ett urfolk som sedan urminnes tider har bebott ett område som idag sträcker sig över Kolahalvön i Ryssland, norra Finland, norra Norges kust- och inlandsområden samt den norra halvan av Sverige. Samerna är det enda urfolket i Sverige och har en folkmängd mellan 20 000 och 40 000. En mer precis siffra går inte att ge, eftersom Sverige inte samlar in statistisk information om etnicitet. Brist på statistik om samerna i Sverige gör det svårt att få en klar bild över samiska företag, näringar och välbefinnande.

Norra Sverige står inför unika utmaningar relaterat till gles befolkning och långa avstånd och har samtidigt unika styrkor – samernas gemensamma kulturarv utgör en av dessa styrkor. Många samiska företag använder traditionell kunskap i förvaltningen av landskapet och i produktionen av varor och tjänster. Samiska företag tycks balansera sitt deltagande på marknaden med icke-marknadsmässiga värderingar och betonar sålunda betydelsen av en hållbar kultur i ett långsiktigt perspektiv.

De främsta samiska affärssektorerna i norra Sverige är renskötsel, turism och den kulturella sektorn samt andra landsbygdsnäringar.

- Den samiska rennäringen ser en växande efterfrågan. Med omkring 3 900 renskötare i Sverige uppskattas näringens totala omsättning till omkring 43 miljoner dollar (400 miljoner SEK). Även om det finns tillväxtpotential för denna näring är den också begränsad av faktorer som rovdjurstryck, klimatförändringar och konkurrerande markanvändning (t.ex. gruvdrift).
- Samernas unika kultur och traditioner är en viktig del av regionala turismstrategier. Det finns emellertid mycket få samiska företagare som erbjuder turistaktiviteter. En växande naturbaserad turistsektor med aktiviteter som jakt, fiske, skidåkning, snöskoterturer och hundslädesturer (sic!) har potential att skapa nya inkomstkällor och framtida arbetstillfällen för samer.
- Samisk matproduktion och *duodji* (slöjd och konsthantverk) har också tillväxtpotential. För närvarande är den samiska kulturen relativt liten. Utsikterna för kommersialisering av denna sektor skiftar och kräver antingen startkapital eller bidrag för att blomstra.

Rekommendationer

För ökat samiskt inflytande i regional utveckling

En miljö som främjar samiskt näringsliv formas av sektoriella politikområden på nationell nivå (t.ex. infrastrukturutveckling, mineralutvinning, miljöpolitik och företagsstöd) samt nationella system för regional tillväxt och landsbygdsutveckling jämsides med policyer och tjänster på regional nivå/länsstyrelser och kommunal nivå.

Denna rapport lägger fram rekommendationer om hur samerna bättre kan involveras i regional utveckling på tre huvudsakliga områden:

1. Förbättrad insamling och tillgång till data om samiskt näringsliv och välbefinnande

- Sammanställa tillgängliga datakällor och identifiera bristen på statistik i användning och spridning.
- Ökade forskningsmedel för datainsamling om samer.
- Utveckla etiska riktlinjer för samerelaterad forskning.
- Förstärk rollen och kompetensen hos Sametinget när det gäller insamling av statistik.
- Skapa statistiska koder (SNI-koder) för samiskt näringsliv.

2. Förstärkta policyer och program för att skapa en utvecklande miljö för samiska företag och näringar

- Inkludera samerna i regionala utvecklingsprogram och landsbygdsutvecklingsprogram.
- Åtgärda hinder i regelverk och ekonomiska förutsättningar för att samiskt näringsliv ska kunna utvecklas.
- Stärk branschorganisationerna för högre status och för att underlätta tillgången på resurser och samlad expertis, till exempel företagskluster och kreativa nav.
- Utöka möjligheterna till praktik och utbildning för samiska företag.
- Förstärk stödmöjligheterna för att utveckla en hållbar turistnäring ledd av samer.
- Uppmärksamma vid utformningen av program att investeringar i samisk kultur och utbildning är investeringar i den samiska ekonomiska utvecklingen.

3. Förstärkta kopplingar mellan samerna – som en grupp bestående av olika individer och institutioner – och regionalt utvecklingsarbete

- Ökat samarbete med det samiska samhället när det gäller regionala utvecklingsplaner och landsbygdsutveckling, styrning och programskrivning
- Förtydliga samisk rätt till konsultation när det gäller markanvändning, stöd kapacitetsuppbyggnad så att samiska institutioner och organisationer kan bidra på ett meningsfullt sätt i sådana sammanhang.
- Inkludera hänsyn till samisk markanvändning i regional samhällsplanering.
- Påbörja ett arbete mot en utveckling av en nationell samepolitik som kan som kan:
 - Identifiera framtida prioriteringar för samisk samhällsutveckling;
 - Analysera det existerande politiska systemet på ett integrerande sätt och identifiera förbättringsområden;
 - Förtydliga ansvaret för samiska frågor mellan olika myndigheter och departement;

-
- Etablera mekanismer för kapacitetsbyggande av Sametinget (såsom samförståndsavtal för att hantera data, information och resurser);
 - Etablera överenskomna mekanismer för koordination och dialog mellan olika förvaltningsnivåer.
 - Etablera en årlig strategisk dialog mellan Sveriges regering och Sametinget för att analysera framsteg i implementeringen av strategier och identifiera prioriteringar för framtida åtgärder.
 - I ett längre perspektiv bör Sverige överväga hur systemet för urfolksrättigheter kan utvecklas för att möta det samiska folkets nutida behov för att bättre stödja deras unika kulturella identitet och självbestämmande.

Bedömning och rekommendationer

Bedömning

Samerna är viktiga för norra Sveriges ekonomiska utveckling och livskvalitet

Samerna är ett urfolk som sedan urminnes tider har bebott ett område som idag sträcker sig över fyra länder, bestående av Kolahalvön i Ryssland, norra Finland, norra Norges kust och inland samt norra delen av Sverige. Detta område kallas av samerna med ett gemensamt namn för Sápmi (sameland). Samerna är det enda ursprungsfolket i Sverige och har en folkmängd som uppskattas till mellan 20 000 och 40 000. En mer exakt folkmängd är inte känd, eftersom Sverige inte samlar in någon statistisk information om etnicitet. För Sápmi-regionen i vidare mening uppskattas den samiska befolkningen till mellan 70 000 och 80 000, varav flertalet är bosatta i Norge.

Norra Sverige står inför unika utmaningar som hänger samman med glesbygd och långa avstånd och har på samma gång unika styrkor – samernas kollektiva tillgångar utgör en av dessa styrkor. Den samiska ekonomin i norra Sverige omfattar i regel små företag med hållbarhet som etisk grundsyn och som betonar sambandet med kulturen. Den mest synliga verksamheten är rennäringen, vilken i lag är erkänd som grundläggande för samisk företagsamhet och kultur. Emellertid är samer även aktiva inom andra ekonomiska verksamheter såsom kultursektorn (särskilt en ny ”våg” av levande kultur: film, musik, litteratur osv.), fiske och jakt, livsmedelsförädling och konsthantverk, som bidrar till norra Sveriges identitet och livskvalitet, samt dess ekonomiska konkurrenskraft. För att garantera att den samiska ekonomin blir förstärkt och når sin maximala potential så är det viktigt att förstå hur politik för regional tillväxt och landsbygdsutveckling skulle kunna bli mer inkluderande för dem.

Samisk ekonomisk utveckling är baserad på ett symbiotiskt förhållande med naturen och på överföringen av samernas språk och kulturella traditioner

Den samiska ekonomin i norra Sverige har ett flertal kännetecken såsom sambandet mellan företagsverksamheter och överföringen av kultur och samiska institutioner, användningen av traditionell kunskap i förvaltningen av landskapet och produktionen av varor och tjänster, balanseringen av marknadsnärvaro med icke-marknadsmässiga värderingar samt den unika ordning för egendomsrätt som är förknippad med rennäringen.

Rennäringen ser växande efterfrågan – men det är en näringsgren som är utsatt för press

Rennäringen kännetecknas av småskalig ekologisk produktion av renkött med hög kvalitet i enlighet med naturens villkor och årstidsväxlingar. Växande konsumentefterfrågan på hållbart producerade och ekologiska livsmedelsprodukter har ökat efterfrågan på renkött och genomsnittspriset per kg är för närvarande historiskt högt. En studie 2014 uppskattar

värdet på rennärningen i Finland och Sverige (alla aspekter inklusive renkött, skinn och andra biprodukter såsom horn) till en sysselsättningseffekt på 15 000 och en total omsättning på 1,3 miljarder EUR: Sverige står för omkring en tredjedel av denna totalsumma. Det finns uppskattningsvis 3900 renskötare i Sverige, av vilka 72 % har registrerade företag; omkring 59 % av dessa företag har rennärningen som sin främsta ekonomiska verksamhet.

Det skulle kunna finnas möjligheter för tillväxt i den här sektorn genom förbättrad tillgång till marknader och tillskott av verksamheter som tillför värde. Emellertid finns det också begränsande faktorer för tillväxten av samiskt näringsliv. Sålunda står renskötare inför nödvändigheten att samexistera med rovdjur, anpassa sig till klimatförändringar och minskad tillgång till renlav, samt komma överens med andra markanvändare i konflikter (renskötselrätten bygger på urminnes hävd och utövas i anslutning till andra markanvändare). Stora infrastrukturprojekt, gruvbrytning, energianläggningar och skogsbruk kan inverka negativt på tillgången till betesmark och renarnas främsta föda – mark- och trädlavar. Det har exempelvis skett en väsentlig minskning (71%) av de lavrika skogarnas areal under de senaste 60 åren i Sverige.

Till skillnad från rennärningen är fisket numera sällan en huvudsaklig källa till inkomst men har ett rekreativt värde. Samebymedlemmar har i regel rätt att fiska i sjöar inom samebyns geografiska område för eget bruk och för den kommersiella marknaden, men inte för turiständamål. Jakt (främst älgjakt) är en viktig verksamhet bland samebymedlemmar och innebär en avsevärd andel av den totala inkomsten för renskötare.

Det finns en växande marknad för turism i norra Sverige, men det finns få turistföretag som ägs av samer

Antal besöksnätter har vuxit starkt i Sverige under det senaste årtiondet och turistnärningen har ambitiösa mål att uppnå 100 % tillväxt av sektorn till 2020. Turismrelaterade verksamheter är viktiga för arbetsmarknaden i de nordliga länen. Under 2016 sysselsatte logi, och konst, underhållning och rekreation mellan 7 och 9 % av arbetskraften i de nordliga länen – varav Västerbotten hade den största tillväxten i denna sektor de senaste åren.

Det finns uppskattningsvis 40 enskilda samiska företagare som är aktiva inom turism, varav de flesta har varit i branschen mindre än tio år. De flesta av dessa företagare är kvinnor och omkring 50 % driver företag i kombination med rennärning och andra samiska näringar såsom *duodji* (samiskt konsthantverk). Organiserad samisk turism är sålunda en relativt ny samisk yrkesutövning. Den övervägande majoriteten av dessa företag är småskaliga och bara några få sysselsätter mer än fem säsongsanställda. En växande naturbaserad turistsektor med aktiviteter som jakt, fiske, skidåkning, snöskoteråkning och hundslädesturer har potential för att leda till nya inkomstkällor och framtida sysselsättningsmöjligheter för samer. Dessa verksamheter behöver hanteras varsamt, eftersom de kan inverka negativt på rennärningen.

Det finns dessutom möjligheter i näringar som är knutna till turism såsom matproduktion och *duodji*. Det finns en växande efterfrågan på högkvalitativa och ekologiska livsmedelsprodukter i hela världen, något som samiska livsmedelsprodukter är väl lämpade för. Dessa verksamheter är högst begränsade för närvarande. Sålunda har mindre än 2 % (65 företag) av de 3700 företag som är registrerade i Sametingets företagsregister uppgett matproduktion som livsmedelsproduktion som sin främsta verksamhet. Det finns mycket få samiskt ägda köttförädlings företag – därför får de samer som är verksamma inom rennärningen sällan del av mervärdet från köttförädling. *Duodji* har ett starkt symboliskt värde för den samiska identiteten och är viktig för kulturell överföring. Av de 3700 företag som är registrerade i Sametingets företagsregister har endast 2 % (78 företag) uppgett

duodji som sin huvudsakliga verksamhet. Ett av de största hindren för expansion av denna näring är mångfalden av produkter som kulturellt approprierar *duodji* i stil och material men som i själva verket är massproducerade, huvudsakligen för turistmarknaden.

Den samiska kultursektorn är relativt liten – den kommer troligen att behöva startkapital, bidrag och annat stöd för att blomstra

Samisk kultur och tradition är en unik tillgång för norra Sverige. Denna sektor omfattar foto, film, scenkonst, litteratur, musik/jojk, multimedia, skön konst och museiverksamhet. Relativt få samiska företag anger detta som sin främsta verksamhet. Av de 3700 företag som är registrerade i Sametingets företagsregister har 2,7 % (100 företag) kultur som sin huvudsakliga verksamhet. Utsikterna för kommersialisering i denna sektor skiftar och kan kräva antingen startkapital eller bidrag för att leva. Nationell politik spelar därför en viktig roll för att stötta och uppmuntra tillväxten i denna sektor. Därtill är regionala och kommunala myndigheter avgörande för att utveckla och stötta den kulturella infrastrukturen – t.ex. lokaler för workshops, museer, teatrar, utrymme för framträdanden och umgänge – som hjälper denna näring att leva. Samiska aktörer, musiker, filmregissörer osv. utgör en liten procentuell del bland samiska företag men har en stor inverkan på det svenska samhället och har uppnått internationellt erkännande.

Brist på statistiska data om samerna i Sverige gör det svårt att förstå det samiska näringslivet, näringar och välbefinnande

Det finns inga officiella statistiska data över det samiska näringslivets omfattning, inte heller några data om samiska företag i Sverige. Inom landsbygdsnäringarna arbetar samer i en rad sektorer och kommersiella verksamheter utanför traditionellt samiska yrken och samisk kultur, både som företagsägare och anställda i näringar som gruvdrift och skogsbruk men det är svårt att uppskatta vidden och storleken på dessa verksamheter.

Denna brist på data gör det besvärligt att presentera en övergripande bild av näringar och välbefinnande samt förändringar över tid. Data visar företrädesvis traditionella verksamheter helt enkelt därför att dessa är lättare att identifiera som samiska med rådande insamlingsrutiner (dessa verksamheter går in under koder för rennäring i officiell statistik). Det uppskattas att mindre än 20 % av den samiska befolkningen är knuten till rennäringen. Därför är spännvidden och mångfalden av utkomstmöjligheter dåligt beskrivna och det i sin tur påverkar hur samers insatser uppmärksammas och kopplas till regionalpolitiken i norra Sverige.

Sametinget är ansvarigt för framtagandet av viss statistik (t.ex. om rennäringen) men har begränsade resurser och mandat för att utveckla och övervaka indikatorer på områden som näringsgren/företag, kultur och social utveckling. Även om Sametinget har en röstlängd för personer som skulle kunna vara en användbar källa till data så kan den inte användas för att framställa statistik på grund av förbudet för statliga myndigheter att samla in data om etnicitet.

En stor bredd av upplägg på alla förvaltningsnivåer bildar den miljö som främjar samisk företagsutveckling

Den miljö som främjar samiskt näringsliv bildas av en rad nationella sektoriella politiska upplägg (t.ex. infrastrukturutveckling, exploatering av naturresurser, miljöpolitik och stöd för företagsutveckling) samt ramar för regional tillväxt och landsbygdsutveckling jämsides med upplägg och tjänster på regional- eller läns- samt kommunnivå. Denna politiska miljö strukturerar hur samiska rättigheter förverkligas i praktiken, hur tjänster utförs och vilka typer av företagsstöd som erbjuds.

Sveriges nationella strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015-2020 är det främsta systemet för vägledning av regionala utvecklingsupplägg. Strategin integrerar ekonomisk, social och miljömässig (ekologisk) hållbarhet i alla regionala tillväxtprioriteringar och den anger prioriteringar på nationell nivå för att främja hållbar regional utveckling. Denna strategi hänvisar till samiskt näringsliv som en unik tillgång för de nordliga regionerna för vilka det är viktigt att förbättra samordning över gränserna.

Medan de nationella regeringarnas strategiska målsättningar, program och finansieringar strukturerar möjligheter på den regionala och den lokala nivån så utvecklar regionerna själva regionala utvecklingsstrategier (RUS). Trots att samernas kulturella tillgångar framhävs i alla de nordliga regionala utvecklingsstrategierna så är det bara Västerbottens region som konkret påpekar behovet av förbättrade relationer med samerna.

Kommunerna är också betydelsefulla för regional utveckling; exempelvis tillhandhåller de tjänster för samerna beträffande språkrättigheter och är därför viktiga för den kulturella överföringen. Kommuner rådgör också med renskötare där frågor om markrättigheter eller förbudsområden kan uppkomma. Där kommuner har varit proaktiva i sina relationer med samer till stöd för ekonomisk och kulturell utveckling har resultaten varit mycket positiva. Ävki, ekonomibyrån och utvecklingsbolaget i Gällivare, är ett lysande exempel.

Rekommendationer

Förbättra insamling och spridning av data

Det pågår diskussioner om behovet av statistik om minoriteter och etniska grupper i Sverige – däribland samerna. Idealet vore att information kunde samlas in genom Sveriges undersökningar av levnadsförhållanden (ULF/SILC) som löpande undersöker en rad variabler över tid och skulle underlätta jämförande analyser mellan grupper. Utan lagändring behövs emellertid alternativa strategier. Några möjligheter att förbättra insamling och spridning av data om samer sammanfattas nedan.

- **Sammanställa aktuella datakällor och identifiera begränsningar i användning och spridning av data.** Befintliga data om det samiska folket och lokala samhällen (liksom alla andra etniska minoriteter) är fragmenterade och svåra att sammanställa. Det behövs resurser för att bedöma vad som för närvarande samlas in, vad som är känt och av vem, samt för att analysera hur data ur olika källor eventuellt skulle kunna sammanställas på ett jämförbart sätt för att utveckla en mer gedigen bild av samiska förhållanden.
- **Öka forskningsmedlen för datainsamling om samer.** Givet bristen på officiell statistik om samerna i Sverige finns ett särskilt behov av forskningsanslag för att fylla denna lucka. Sveriges största institution för forskningsfinansiering – Vetenskapsrådet – har inga riktade finansieringsprogram för samiska forskare eller studier av samer. Detta i kontrast mot de australiensiska, kanadensiska och norska råden för forskningsfinansiering som har specifika finansieringskanaler för forskning om urfolk och deras lokalsamhällen samt, i fallet Kanada, finansiering riktad särskilt till forskare med urfolksbakgrund.
- **Utveckla etiska vägledningar för forskning om samerna.** Etiska riktlinjer för forskning om samer bör utvecklas och struktureras för att underlätta jämförande forskning i de fyra länder som Sápmi sträcker sig över. Norska sametinget utvecklar för närvarande etiska riktlinjer för hälsoforskning som skulle kunna bilda grund för ett vidare system som omfattar hela Sápmi.

- **Förstärk Sametingets roll och kapacitet för statistikinsamling.** Att förse Sametinget med kompetens för samisk ekonomisk statistik och rapportering av policyutveckling och beslutsfattande om regelsystem (med resurser) skulle kunna omfatta: i) ett standardiserat tillvägagångssätt för renbruksplaner (som beskriver hur samebyar använder mark för renskötsel), vilket skulle kunna utökas till att omfatta strategiska prioriteringar för framtida markanvändning, och ii) en årlig rapport om tillståndet för den samiska ekonomin, som ger en överblick av trender i ekonomiska verksamheter – dels sådana som är relaterade till rennäring, dels sådana som inte är det, och som belyser innovationer för bästa praxis i olika kategorier (t.ex. renskötsel, *duodji*, kvinnor, ungdomar osv.). Ett avtal om samarbete mellan Sametinget och andra väsentliga statliga, regionala och lokala utvecklingsorgan (t.ex. Tillväxtverket) om ekonomisk statistik, dels för att reglera samarbete om data och information, dels för att dela på expertis/handläggare, skulle kunna stödja sådana insatser. Sådana insatser kräver förstärkt kapacitet inom Sametinget för att fullgöra en utökad roll och, i fallet med renbruksplaner, skulle alla samebyar behöva involveras.
- **Utveckla statistiska koder för samiskt näringsliv.** Bristen på näringskoder (Standard för Svensk Näringsgrensindelning, SNI) för samiskt ägda företag gör det svårt att uppehålla och uppdatera statistik och påvisa värdet av samiska näringslivsgrenar. Ett prefix för samiskt näringsliv och kommersiella verksamheter i SNI-systemet för statistik skulle underlätta att urskilja relevanta data och löpande övervaka förändringar över tid. Detta skulle göra det möjligt att beskriva och förklara betydelsen av samisk företagsverksamhet.

En stimulerande miljö för samiska företag och näringsmöjligheter

Den svenska regeringen tillhandahåller en rad stöd för samiska företag, däribland EU-stöd som administreras av Sametinget som en myndighet under regeringen. Dessa stödprogram tillsammans med initiativ på de regionala och lokala nivåerna fyller en väsentlig funktion för att stödja samisk ekonomisk utveckling och kulturell överföring. Det finns flera sätt att förbättra de aktuella politiska ramarna för samiska företag och ekonomisk utveckling.

Göra utformningen av program för regional tillväxt och landsbygdsutveckling mer inkluderande för samerna

Samiska företag och institutioner kan möta vissa särskilda svårigheter med att få tillgång till EU-medel. Exempelvis kan den lägsta nivån för bidrag och krav på motprestation vara alltför hög; överföringen av traditionell kunskap och kultur kanske inte erkänns som en legitim målsättning för ekonomisk utveckling; det råder brist på överensstämmelse mellan renskötares behov och tillgängliga stödformer och; den administrativa bördan i ansökningsförfarandet kan bli för stor för mikroföretag.

Det finns flera valmöjligheter för att överbrygga svårigheterna och göra program för regional tillväxt och landsbygdsutveckling mer inkluderande för samerna, vilket hör till den svenska regeringens ansvarsområde men även till EU-nivån:

- Tillse att samiska företag och ekonomiska utvecklingsmål avspeglas bättre i framtida revideringar av Smart specialisering (ett verktyg för regional utveckling) och Europeiska regionala utvecklingsfondens tilldelningar i Sápmi;
- Tillhandahåll stöd för förmedlande organisationer som kan stödja samarbete mellan samiskägda företag så att de kan skala upp för att gemensamt ansöka om bidrag;

- Ändra regler/skapa undantag i system för befintliga program som utgör hinder för samiskägda företag;
- Inrätta ett separat program för samisk ekonomisk utveckling som skulle kunna kombinera finansiering från EU-fonder för landsbygdsutveckling och regional tillväxt samt ge det svenska Sametinget befogenhet att förvalta den och främja den samiska ekonomin; och
- Undersök möjligheten att koppla samman fokusområden såsom språk och hälsa inom Europeiska socialfonden med samerna i satsningar för regional utveckling och landsbygdsutveckling.

Ta itu med regelhinder och finansiella hinder för samisk företagsutveckling.

En del samiska företag har svårt att få tillgång till kapital för företagsutveckling antingen därför att de är små och de lånetyper som är tillgängliga kanske inte passar, eftersom det råder brist på data om näringspotentialen för *duodji* eller därför att renskötarens markanvändningsrättigheter inte kan användas som säkerhet för finansiella syften. Dessa typer av svårigheter för att få tillgång till finansiering är gemensamma för urfolksföretagare i hela OECD. Det finns två nyckelfaktorer att beakta för att undanröja juridiska och finansiella hinder för samisk företagsutveckling:

- Avskaffa rennäringslagens (1971) begränsningar för *samebyar* att bedriva annan näringsverksamhet; och
- Undersök huruvida det är genomförbart att inrätta ett samiskt lett finansinstitut (potentiellt en pan-samisk sådan) som skulle kunna tillhandahålla finansiell förmedling och kompetenshöjande insatser för samiska entreprenörer och företag.

Varje revidering av lagar och regler som avser renskötsel bör även beakta skillnader i rättigheter och tillgång till mark för samer som är samebymedlemmar och samer som inte är det.

Garantera att program för regional tillväxt och landsbygdsutveckling stöder klusterverksamhet för att stödja små företag

Genom klusterverksamhet i vissa sektorer kan samiska företagare bygga upp kapacitet (t.ex. gå samman om marknadssatsningar) och få bättre tillgång till marknader. Det finns exempel på nav för utveckling av *duodji* som har fyllt en viktig funktion i samhället. Offentlig finansiering för att stötta dessa typer av nav/centrum (t.ex. initiala lån och anslag för projekt) kan därmed stärka både samiskt näringsliv och kulturell utveckling. Möjligheter för att stödja samiska företagens klusteraktiviteter på bättre sätt är att:

- infoga en specifik hänvisning i programkriterierna för EU-fonderna för landsbygdsutveckling och regional tillväxt till stöd för småskaliga kluster av samiska företag; och
- erkänna den roll som samiska institutioner (skolor och kulturcentra) kan ha som företagskuvöser liksom för företagstillväxt samt tillgodose att de har den finansiering som behövs för att fylla den funktionen.

Bygga upp kapacitet i den samiska näringslivssektorn – stärka förmedlande institutioners roll

Förmedlande institutioner – de som kan tjäna som broar mellan regering och andra finansiärer och företag – erbjuder ett väsentligt stöd för samiskt företagande. Ett bra exempel på detta är Ävki, ekonomibyrå och utvecklingsbolag i Gällivare, som har specialkompetens för att stödja samiskt näringsliv. Sådana organisationer är ofta i en prekär

finansieringssituation, oproportionerligt beroende av kortsiktig finansiering. En mer stabil verksamhet skulle hjälpa dem att förbättra sina tjänster, utveckla nya projekt inklusive mentorskap för nya och aspirerande företagare, samt bygga upp sin förmåga att samarbeta med andra i regionala och lokala utvecklingssträvanden. Alternativ för att stödja samiska utvecklingsorganisationer på ett bättre sätt är att:

- tillhandahålla grundfinansiering för dessa institutioner för att stödja projekt och samisk samhällsutveckling; och
- överväga att införa Ávki-modellen till andra kommuner inom förvaltningsområdet för samiska (alternativt utreda en gemensam servicemodell kommuner emellan).

Kompetensutveckling och möjligheter till praktik för samisk företagsutveckling

Tillväxtmöjligheter för samiska företag och i norra Sverige i allmänhet på områden som turism, kulturnärings och livsmedelsproduktion kräver utbildning och affärsskicklighet för att nå nya marknader och utveckla produkter och upplevelser av hög kvalitet. Utbildningsmöjligheterna i Sveriges vanliga utbildningsinstitutioner ligger ofta långt ifrån platser där samer bor, de ger inte undervisning på samiska eller följer helt enkelt inte ett schema som är anpassat efter renarnas årliga flyttningar vilket påverkar många samers liv. Inom landsbygdsprogrammet finns medel som förvaltas av Sametinget för att stödja kompetensutveckling. Emellertid skulle räckvidden och specialiseringen av sådan utbildning kunna utvidgas och omfatta ett bredare spektrum av aktörer och institutioner. Möjliga val för stärkta färdigheter och möjligheter till kompetensutveckling för samisk företagsutveckling är att:

- anpassa regler relaterade till utbud av företagsutbildningsprogram för att bättre motsvara samiska företagares behov på landsbygden; och
- öka tillgängligheten till kulturellt anpassade möjligheter till företagsutbildning (t.ex. på samiska och/eller som drivs av det samiska samhället och samiska institutioner).

Utveckling av en hållbar turistnäring ledd av samer

Turistnäringen har utpekats som en tillväxtmöjlighet i norra Sverige. Det finns potential för att utveckla denna näring ytterligare – särskilt bland samiska företagare. Länsstyrelserna och regionerna visar stort intresse för hur de kan stödja besöksnäringen tillsammans med kommuner och nyckelaktörer, bland dem samerna. Exempelvis investerar Region Norrbotten i Swedish Lapland som företrädare för besöksnäringen, för att stärka arbetet på området med samiska företagare. Det finns behov att koppla samisk turism med bredare satsningar.

En del av att bygga upp en hållbar turistnäring i norra Sverige kräver hantering av konflikter om markanvändning. Länsstyrelserna borde förse turistföretagare med bättre vägledning i fråga om efterlevnad av regler innan de tar kontakt med samer. Mer generellt finns ett behov att utveckla medvetenhet och kulturell kunskap för turistföretagare.

Möjligheter för att utveckla en mer hållbar samiskt ledd turistnäring är att:

- erbjuda en hållbar finansiell lösning för samiskledda strävanden rörande certifiering, förbättring av medvetenhet samt kompetenshöjning för turistföretag;
- de nordliga länen tillsammans med lokala destinationsbolag samarbetar med Sametinget, regionala turistorganisationer, regionala och lokala destinationsbolag som Swedish Lapland och Visit Sápmi för att garantera synliggörande av samisk turism i lokalt och regionalt marknadsföringsmaterial. Det noteras att Visit Sápmi inte längre är aktivt till följd av brist på finansiering; och

- länsstyrelserna utvecklar och verkar för vägledning om hur turistföretagare bör förhålla sig till renskötseln samt övervakar att regler efterlevs (inklusive att tillhandahålla information om tider och flyttvägar när renhjordar förflyttas).

Investeringar i samisk kultur och utbildning är investeringar i samisk ekonomisk utveckling

Samisk ekonomisk utveckling är knuten till samisk kultur. Alla nordliga regionala utvecklingsstrategier nämner den samiska kulturens betydelse som en nyckeltillgång. Det är emellertid få institutioner som främjar samisk kultur i Sverige jämfört med exempelvis Norge. Samiska organisationer som stödjer kultursektorn är högggradigt beroende av projektfinansiering och frivilliga insatser. Det är mycket svårt att bygga upp starka kulturella institutioner med dessa begränsningar. Den osäkra finansieringen i den här sektorn betyder att anställda i de samiska kulturinstitutionerna ofta har begränsad anställningstrygghet och tenderar att komplettera denna inkomst med *duodji*. Valmöjligheter för att utveckla starkare samiska kulturinstitutioner för att stödja ekonomiska utvecklingssträvanden är att:

- arbeta med Sámi Duodji/Sameslöjdstiftelsen för att utveckla en strategi för att öka medvetenheten om äkthetsbeviset *duodji-märket* i Sverige, särskilt inom turistsektorn; och
- företa en granskning av samers tillgång till kulturinstitutioner för samer i norra Sverige samt att identifiera möjligheter till hållbar finansiering kopplade till samhällsutveckling och ekonomisk utveckling.

Bättre koppla samer till strävanden för regional tillväxt och landsbygdsutveckling

Förbättra det samiska samhällets involvering i regional tillväxt och landsbygdsutveckling

Nyligen genomförda regionreformer i Sverige erbjuder nya möjligheter för samer att medverka och inkluderas i beslutsfattande i norra Sverige. Även om samernas unika tillgångar för utveckling i norr är erkända på en allmän nivå, så har regionala strategier för utveckling inga klara mekanismer (policyer/program) för att stödja dessa tillgångar och främja deras utveckling och det finns begränsade incitament för att involvera samerna på regional nivå.

Djupare förståelse och medvetenhet om det samiska samhället och samiska näringar behövs. Det samiska samhället kännetecknas av många lokala och småskaliga institutioner (samebyar, sameföreningar, utbildnings-, konst- och kulturinstitutioner) som fyller en viktig funktion för överföringen av samiskt språk och kultur, släktband och identitet. Emellertid tenderar dessa institutioner att sakna kapacitet och omfattning för att på ett meningsfullt sätt delta i (och påverka) beslutsfattande samt dra till sig och organisera resurser för att främja kulturaktiviteter och kulturutbyte samt ekonomisk utveckling. Sametinget och de samiska riksorganisationerna spelar förvisso en viktig roll på nationell nivå; emellertid tenderar de att fogas in i en ram av kultur och språk (men inte ekonomisk utveckling), och kontakterna på kommunal och regional nivå är svaga.

Kontaktytor finns i många former – från information till samråd och på den mest delaktiga nivån, gemensamt beslutsfattande. Mer strukturerade processer för kontakt, där de som deltar har en verklig inverkan på resultatet, kommer att bygga förtroende bland aktörerna. Möjligheter för att förbättra kontakterna med det samiska samhället i samband med regional tillväxt och landsbygdsutveckling:

- Etablera en årlig dialog och en överenskommelse mellan Sametinget och de nordliga länen (länsstyrelser och regioner) för ett strategiskt samarbete på områden som ekonomisk utveckling, kultur och språk, markförvaltning samt hälso- och utbildningstjänster;
- Implementera ett system och verktyg för offentliga organs skyldigheter (länsstyrelser, regioner, kommuner) att samråda med samerna och komplettera detta med initiativ för att stärka kompetensen i förvaltningarna och tvärkulturell förståelse;
- Värdera vilka följder samrådsskyldigheten får för resurstilldelningen på Sametinget och den administrativa kapaciteten för att säkerställa effektiv implementering; samt
- Växande kompetenser för regional samhällsplanering erbjuder unika möjligheter för regionerna att anta en stark vision för utveckling. Denna samhällsplanering borde inkludera samerna. Sametinget i Sverige har uttryckt intresse för ett regionalt samarbetsavtal av det slag som används i Norge och som skulle kunna användas för att beakta frågor om markanvändning ur ett integrerat perspektiv.

Markförvaltning och regional utveckling

Rätt till konsultation i frågor om markanvändning bör klargöras och kapacitetsförstärkning för samiska institutioner/organisationer

Frågorna om hur mark används, hur markrättigheter och samråd om nya exploateringar struktureras samt vem som är och borde bli involverad i denna process hör till de mest utmanande frågeställningar som måste behandlas vad gäller hur samerna inkluderas i regional tillväxt och landsbygdsutveckling. En analys som Sametinget gjort av de hot som samerna står inför ställer frågan om rättigheter till mark och naturresurser i centrum. Den kommersiella användningen av mark för resursutvinning och utvinningsindustrier, ökat friluftsliv och turism i norr, förvaltningen av naturskyddsområden och nationalparker som kan begränsa renars förflyttningar, ökad rovdjurspopulation och effekter av klimatförändring är alla erkända som potentiella hot mot traditionella näringar och renskötsel.

Det behövs starkare och mer konsekventa parametrar för hur och när konsultationer bör ske och med vem. Det är viktigt inte bara för samerna utan också för de näringar som söker utveckling i norr och för vilka det är oklart vem de borde samråda med och hur. Frånvaron av samisk rätt till mark i förening med samiska rättigheter kopplade till renskötsel och mineralutvinning som riksintressen skapar osäkerhet och konflikter för alla parter i norra Sverige.

I frånvaro av lagstiftning som klargör olösta frågor angående samiska markrättigheter så kan åtskilliga åtgärder bidra till att bättre strukturera samarbetsprocessen med samerna om exploatering av naturresurser och utnyttjande:

- Utveckla vägledningar för gruv-, skogs- och energinäringarna tillsammans med Sametinget och andra samiska intressenter om hur samarbetsprocessen bör gå till och vem som bör involveras i processen, en vägledning som är tydlig och fast, inklusive parametrar för vad slags information som lämnas till lokalsamhället vid varje steg i processen;

- Tillgodose kontakter uppåt i beslutskedjan och regler för hur och när underrättelser bör ske samt kontakternas karaktär (formalisering osv.) inom ramen för minerallagen och miljöbalken; samt
- Förstärk samebyarnas kapacitet att bli effektiva samarbetspartners; detta kan innebära finansiella resurser tillsammans med övergripande institutionella och analytiska resurser för att kunna leva upp till kraven för konsultation.

Förvaltningen av världsarvet Laponia noteras som bästa praxis för gemensam förvaltning i Sverige. Laponias modell för gemensam förvaltning har på ett meningsfullt sätt inkluderat samerna i beslutsfattande och även om det kvarstår driftsfrågor (som behovet att förstärka samernas kapacitet för att delta), så är det en modell som bör förstärkas och efterliknas på andra områden.

Förbättrad regional samhällsplanering och ett integrerat perspektiv

Rennäringen är en del av det nationella systemet för samhällsplanering och markanvändning men annan faktisk markanvändning som är viktig för renskötseln är införlivad i sektorspolitik som lätt blir stuprör (t.ex. om turism, stora rovdjur, transporter och energiinvesteringar). Det finns behov av ett integrerat perspektiv som spänner över både samhällsplanering och markanvändning och sektoriella dimensioner – transport, infrastruktur och, väldigt väsentligt, naturresurser och utvinningsindustrier (energi, gruvdrift, skogsbruk). Det samiska lokalsamhällets markanvändning borde beaktas i konsekvensanalyserna av markanvändning och markförvaltning, och detta borde ske i alla sektoriella tillståndprocesser. För närvarande väger de samiska perspektiven ofta lätt i beslutsprocesser om tillståndsgivning och/eller behandlas på ett inkonsekvent sätt.

En viktig resurs för att hjälpa till att utveckla ett integrerat perspektiv på markanvändning som införlivar det samiska perspektivet är så kallade renbruksplaner. Renbruksplanerna beskriver hur samebyarna använder marken för att bedriva renskötsel och används för att informera andra markanvändare om renskötseln och för att koordinera olika slags markanvändning och hantera konflikter som kan uppstå. Samebyarna kan dock vara tveksamma till att dela med sig av detaljerade data om hur marken används eftersom det kan misstolkas. Sveriges regering tillhandahåller årligen finansiellt stöd till Sametinget för arbetet med renbruksplaner.

Regional samhällsplanering som är bättre integrerad och mer inkluderande för samerna kan uppnås genom:

- Införlivande av renbruksplaner i strategisk samhällsplanering och planering av markanvändning och beslut om tillstånd; samt
- Tilldelning av kompetens till det organ som är ansvarigt för regional utveckling för att framställa en plan för regional samhällsplanering och se till att den blir integrerad i planeringen av framtida användning av naturresurser och samisk markanvändning.

På väg mot en övergripande nationell samepolitik

Den politik som berör samerna är begränsad till en undergrupp av frågor som beror på det sätt rättighetssystemet struktureras – nämligen rennäring och kultur samt språkrättigheter som hänger samman med samernas ställning som nationell minoritet. Det finns politiska stuprör som gör det svårt att få en övergripande förståelse hur samerna involveras och hur politiska avsikter riktas mot dem.

Det behövs en övergripande nationell samepolitik. Möjligheter att förbättra policyramverket för samerna i Sverige är:

- Att Sveriges regering i partnerskap med Sametinget och samiska institutioner går i riktning mot att utveckla en nationell samepolitik som kan:
 1. Ange framtida prioriteringar för samisk samhällsutveckling;
 2. Utvärdera det aktuella policyramverket på ett integrerat sätt och ange åtgärder för att förbättra det;
 3. Klargör ansvaret för det samiska samhället mellan olika myndigheter och förvaltningsnivåer;
 4. Inrätta mekanismer för att bygga upp Sametingets kapacitet (såsom ett samförståndsavtal för att styra data, information och gemensam resursanvändning); samt
 5. Inrätta överenskomna mekanismer för samordning och dialog mellan olika förvaltningsnivåer.
- Upprätta en årlig strategisk dialog mellan den svenska regeringen och Sametinget för att utvärdera framsteg i implementeringen av denna politik, och ange prioriteringar för framtida åtgärder.
- På medellång till lång sikt bör Sverige överväga hur detta system av rättigheter skulle kunna utvecklas för att hantera det samiska folkets aktuella behov och för att bättre stödja deras unika kulturella identitet och självbestämmande. Att öppna upp för att reformera ett system av rättigheter är extremt politisk och otvivelaktigt en lång och krävande process. Emellertid finns det i många länder en växande erkänsla för att denna utveckling är nödvändig för att förbättra relationer och stödja urfolks självbestämmande.

Kapitel 1. Samisk ekonomi, näringar och välbefinnande

Detta kapitel presenterar en diagnos av den samiska ekonomin, näringar och välbefinnande bland samer, infogad i ett större sammanhang som är norra Sveriges regionala ekonomi. Den utforskar det samiska samhället och samisk identitet i förhållande till nationell lagstiftning; beskriver den samiska ekonomin; diskuterar betydelsen av välbefinnande för att förstå det samiska samhället och ekonomisk utveckling; ger rekommendationer om att förbättra data om samers ekonomiska verksamhet, socioekonomiska utfall och markanvändning, inklusive betydelsen av urfolks datasuveränitet.

Samerna är ett urfolk som sedan urminnes tider har bebott ett område som idag sträcker sig över fyra länder och består av Kolahalvön i Ryssland, norra Finland, norra Sveriges kust- och inland samt den norra hälften av Sverige. Detta område benämns sammantaget som Sápmi (Sameland).¹ Samerna är det enda urfolket i Sverige och folkmängden uppskattas till mellan 20 000 och 40 000.² En mer precis folkmängd är inte känd eftersom statistisk information om etnicitet inte samlas in i Sverige.³ För Sápmi-regionen i vidare mening är den samiska befolkningen uppskattad till omkring 70 000 å 80 000, varav majoriteten bor i Norge.

Samerna är viktiga för den ekonomiska utvecklingen och välbefinnandet i norra Sverige. Det samiska samhället – kulturen, traditionerna, språket och livsstilen – är unikt i norr och utgör en viktig kulturell tillgång. Den samiska ekonomin i norra Sverige är baserad på traditionella verksamheter som renskötsel, fiske och jakt, *duodji* (samiskt konsthantverk) och kulturella näringar vid sidan av nya och framväxande möjligheter med rötter i samisk tradition inom områden som livsmedelsproduktion och -bearbetning, turism och en rad andra näringar. Renskötsel erkänns i lag som en bas för samisk företagsverksamhet och samisk kultur. Dessa verksamheter bedrivs ofta både hållbart och ekologiskt – och visar därmed potential för hållbar tillväxt i regionen.

Ekonomisk utveckling är en viktig del av självbestämmande; även om självbestämmandets omfattning i svensk kontext är begränsad då det i svensk lag definieras som samiskt ansvar för samiska angelägenheter. Som diskuteras i detta kapitel står samiskt näringsliv inför flera svårigheter och ofta är osynliggjorda. Förbättrade villkor och stöd skulle kunna stärka denna ekonomi, och tillföra fördelar för samer och generellt sett för norra Sverige. Under de senaste 40 åren har svenska staten gjort framsteg i sitt förhållande till samerna (t.ex. genom att erkänna deras status som urfolk och att inrätta Sametinget), samt genom att tillhandahålla ekonomiskt och annat stöd för att hjälpa samerna att bygga upp sina egna institutioner för att stärka självbestämmandet på lokal, nationell och internationell nivå. Emellertid har diskriminering genom historien, beroende av statliga institutioner, brist på förståelse i det svenska samhället, föränderligt arktiskt klimat samt konflikter och osäkerheter om markanvändning haft negativ inverkan på ekonomisk utveckling och välbefinnande för samerna.⁴

Detta kapitel presenterar en diagnos av samisk ekonomi, näringar och välbefinnande sett i ett större sammanhang, norra Sveriges regionala ekonomi. Det är uppbyggt av fyra delar. Först beskrivs det samiska samhället och identiteten i förhållande till nationell lagstiftning, vilket i sin tur präglar samernas ekonomiska verksamheter. Därefter beskrivs den samiska ekonomin med traditionell näringar i fokus. Efter det diskuterar kapitlet betydelsen av välbefinnande i samband med förståelse av det samiska samhället och dess ekonomiska utveckling. Kapitlet slutar med en diskussion om betydelsen av förbättrad statistik om samiska verksamheter, socioekonomiska utfall och markanvändning, och det läggs fram en rad rekommendationer för hur detta skulle kunna uppnås.

Ruta 1.1. En not om terminologi

Notera att termen “det samiska folket” används i denna rapport för att beteckna det samiska samhället som helhet. Termen *sameby* används i rapporten för att beskriva den ekonomiska och administrativa förening som bildas för att organisera renskötsel inom sitt geografiska område. Ordet *sameby* implicerar att medlemmarna bor i närheten av varandra, vilket inte behöver vara fallet. Det nordsamiska ordet för hantverk – *duodji* – används genomgående.

Samiska lokalsamhällen och samisk identitet i Sverige

Samerna är enligt svensk lag erkända både som en nationell minoritet och som ett urfolk, och omfattas av den lagstiftning som gäller för alla svenska medborgare i gemen

Inför en diskussion av den samiska ekonomin, näringar och välbefinnande är det viktigt att först beakta vilka samerna är och hur deras identitet och ekonomiska verksamheter formas av nationella lagar. Även om samerna är ett urfolk bland många så är deras identitet skiftande och kompliceras av det faktum att nationella lagar behandlar samerna olika i de fyra länder som Sápmi sträcker sig över. Det sätt på vilket samers identitet och rättigheter erkänns enligt lag har vittgående följder för angelägenheter som självbestämmande, markrättigheter, offentligt stöd för samisk undervisning, språk och kulturprogram. Dessa rättigheter har betydelse också i fråga om sätten på vilka de formar och reproducerar traditionella urfolksnäringar som renskötsel – ett ämne som vi återkommer till.

Sveriges riksdag erkände samerna som urfolk 1977. Riksdagen erkände 1999 även samerna som en av Sveriges fem nationella minoriteter, i enlighet med Europarådets ramkonvention om skydd av nationella minoriteter (FCNM).⁵ Enligt svensk lag behandlas därför samerna som både en nationell minoritet och ett urfolk. Vad internationell lag beträffar har Sverige ännu inte ratificerat Internationella Arbetsorganisationens (ILO) 15 konvention nummer 169 (1989) angående urfolk och stamfolk som anger självidentifiering som det grundläggande kriteriet för att fastställa urfolkstillhörighet och tillhörande rättigheter till självbestämmande, mark och naturtillgångar för urfolk.⁶ Den svenska grundlagen (Regeringsformen) ändrades 2011 och gav urfolket samerna uttryckligt erkännande som ett folk och stipulerade att deras möjligheter att bevara och utveckla ett eget kulturellt och socialt liv ska främjas. Sverige röstade också till stöd för FN-deklarationen 2007 om urfolks rättigheter (men med en förklarande not);⁷ stödde 2014 års slutdokument om urfolk och har stöttat flera andra resolutioner och initiativ från FN angående urfolksrättigheter. En expertgrupp med företrädare för regeringarna i Finland, Norge och Sverige samt representanter för respektive sameting i dessa länder kom 2005 överens om att utarbeta en nordisk samekonvention som skulle staka ut gemensamma nordiska tillvägagångssätt för att garantera och stärka samiska rättigheter för att bevara och utveckla språk, kultur, näringar och samhällsliv med minsta möjliga hinder av nationsgränser. Det återstår för samtliga länder att ratificera denna konvention och den har ännu inte trätt i kraft.⁸

Urfolksrättigheterna är knutna till renskötsel, medan nationella minoriteters rättigheter avser språk och kultur

Beträffande nationella minoriteters rättigheter har staten skyldighet att främja samers och andra nationella minoriteters rätt att upprätthålla och utveckla sina kulturer och språk i Sverige.⁹ När det rör sig om uttryck för samers rättigheter som urfolk görs emellertid en väsentlig skillnad mellan de samer som har medlemskap i samebyar och de som inte har det (se anmärkning om terminologi, Ruta 1.1). Samebyar är inte byar i betydelsen byggda samhällen; snarare är de ekonomiska och administrativa föreningar (kooperativa företag), bildade för att organisera renskötseln inom sitt geografiska område och dess medlemmar har vissa jakt- och fiskerättigheter (men inte kontroll över fiske och jakt).¹⁰

Figur 1.1. Samebyarnas områden



Källa: Samer (2018^[1]), Karta över Samebyar, <http://www.samer.se/4333> (Hämtad den 23 november 2018).

Det finns 51 samebyar i Sverige som täcker ungefär en tredjedel av landets yta.¹¹ Dessa utgör områden/markar där renskötsel som traditionell näring är tillåten och bedrivs (renskötselområden). Emellertid är s.k. statlig mark omstridd av, exempelvis, Sametinget (FN:s ekonomiska och sociala råd 1997^[2]).¹² Det kungliga påbudet från 1683 har ofta använts för att bestyrka statens anspråk att marken i norr var svenska statens egendom.¹³ Dessa utgör en källa till en pågående tvist och har nyligen aktualiserats genom ett domstolsärende som har lyfts av Girjas sameby gentemot svenska staten angående dess rätt att bestämma över jakt och fiske inom sitt geografiska område. Hovrätten fastslog 2018 att Girjas sameby nu har ”bättre rätt” att bestämma över jakt och fiske inom sitt geografiska område men inte ”exklusiv rätt” att handlägga jakt- och fisketillstånd i Girjas sameby oberoende av staten. Detta fall har överklagats till Högsta domstolen.

Renskötsel har stor kulturell och ekonomisk betydelse för det samiska samhället och har förklarats som en angelägenhet av riksintresse (i miljöbalken), med betoning av möjligheten att, enligt lag, bevara rätt till renbete på privat och statligt ägd mark. Enligt den svenska rennäringslagen (1971:437) är rätten att bedriva renskötsel och därmed förknippade näringar hävdvunnen sedan urminnes tid och tillhör exklusivt det samiska folket (liksom i Norge).¹⁴ Emellertid är det endast samer som är medlemmar i en sameby som, enligt lagen, har möjlighet att utöva denna rätt. Sålunda har Sverige huvudsakligen tolkat urfolksrätt som baserad på en aspekt av traditionell näring. Samebyn avgör själv vem som kan bli medlem.

Majoriteten av samerna är inte medlemmar i en sameby och är enligt lag förhindrade att utöva renskötsel och har inte jakt- och fiskerättigheter på samebyområden. Med andra ord är de enligt lagen likställda med andra svenska medborgare. Den speciella behandlingen av renskötare härstammar från den första renbeteslagen 1886 och har orsakat starka strider och splittring bland samerna.¹⁵ Ifall man inte har ärvt renskötselrätten inom en sameby är det mycket svårt att bli medlem, beroende på bristen på renbetesmark och därav samebymedlemmarnas tvekan att acceptera nya medlemmar. Å andra sidan kan detta också ha bidragit till det faktum att det fortfarande är möjligt att livnära sig på renskötsel och det finns de som arbetar heltid som renskötare. Rennäringslagen från 1971 införde en ”avgift för renskötsel och ett röstsystem som gynnade de större renägarna; detta stötte så småningom bort de mindre renägarna och ledde till att de, och följaktligen deras barn, förlorade de mark- och vattenrättigheter som är förenade med medlemskap i sameby” (Larsen et al., 2017^[3]). I praktiken ärvs medlemskap i samebyar av familjemedlemmar (Pontén, 2015, p. 46^[4]). Vidare finns det statligt förordnade trösklar för hjordens storlek i ett visst område som begränsar utvidgningen av dessa verksamheter. Trösklarna anges med hänsyn till betesmarkernas långsiktiga hållbarhet. Sammanfattningsvis hänger rätten till renskötsel, jakt och fiske ihop med samhällsgemenskap och ekonomiskt beteende.

Med avseende på renskötsel kräver tillämpningen av renskötselrättigheterna tillgång till mark och har lett till växande konflikter om markanvändning mellan exempelvis renskötare och gruv- och energianläggningar, skogsindustrin, privata markägare på områden som är renarnas vinterbetesmark och mellan dem som utövar småviltjakt på kronomark ovanför odlingsgränsen. Exempelvis har det visat sig att kalhuggning av stora ytor av skog har minskat trädlavar för renbete (Sandström et al., 2016^[5]). Hahn (2000^[6]) har i sin forskning visat att samiska rättigheter har brutits ner sedan den första renbeteslagen 1886, när den svenska staten hade en klar ståndpunkt i konflikter (och om tillhörande rättigheter) som var relativt gynnsam för samerna. Det har bedömts att denna rättsliga klarhet sedan dess har gått förlorad då konkurrerande markanvändning på dessa territorier har ökat – särskilt i fall som anses vara riksintresse, såsom skogsbruk, energiinfrastruktur och gruvdrift.

Ruta 1.2. Sameby-medlemskap i Sverige

Medlemskap i en sameby regleras i kapitel 11 och 12 i rennäringslagen. Lagen (kapitel 9) stadgar att en sameby inte får bedriva annan ekonomisk verksamhet än renskötsel. Vidare, i enlighet med lagen (kapitel 11), kan medlemskap i en sameby bestå av:

- Samer som deltar i renskötseln inom samebyns betesmarker
- Samer som har deltagit i renskötsel och inom samebyns betesmarker och som har haft detta som fortlöpande sysselsättning och som inte har övergått till annan huvudsaklig sysselsättning.
- Änkling eller barn till medlem i en sameby (enligt definition ovan) eller änka eller barn till en avliden medlem.

Vidare anmärker lagens kapitel 12 att en sameby kan acceptera som medlem en annan same (utöver dem som anges i avdelning 11 ovan) om han/hon avser att bedriva renskötsel med egna renar inom samebyns betesområde. Sametinget kan, under särskilda omständigheter, tillåta medlemskap ifall den sökande vägras medlemskap,

Källa: Renbeteslagen

Sametinget i Sverige har sin egen definition av vem som är same

Sametinget i Sverige är både en folkvald politisk församling och en myndighet som utför ålagda administrativa uppgifter. Sametinget definierar som same en person som uppfyller ett subjektivt kriterium och ett av tre objektiva kriterier med syftet att definiera vem som kan bli registrerad i röstlängden och således är röstberättigad i val till Sametinget. Enligt denna lag avses som same en person som anser sig själv vara same (subjektivt) och försäkrar att det samiska språket talas eller har talats i hemmet, eller försäkrar att någon av föräldrarna eller far- eller morföräldrarna har talat samiska i hemmet, eller har en förälder som är eller har varit uppförd på röstlängden till Sametinget. De främsta varieteterna av det samiska språket är nordsamiska, östsamiska, central(lule)samiska och sydsamiska, omfattande nio dialekter.¹⁶ Det uppskattas att 6000 samer i Sverige talar nordsamiska, 800 samer i Sverige och Norge talar lulesamiska och 700 i Sverige och Norge talar sydsamiska (Sametinget, 2018_[7]). Alla varianter av det samiska språket är erkända i svensk lag och har således samma nivå av skydd, oavsett antalet användare.

Den samiska ekonomin och näringar i norra Sverige

Samerna lever i hela Sverige och deltar i ett brett spektrum av ekonomiska verksamheter men är inte statistiskt identifierbara och följaktligen är deras ekonomiska bidrag mindre synliggjorda. Det finns inga officiella statistiska data om bredden av samiska branscher och näringar, inte heller data om samiska företag i Sverige. Denna brist på statistik gör det besvärligt att presentera en övergripande bild av näringar och välbefinnande samt förändringens karaktär med tiden. Långt mer är känt om de samer som deltar i vad som anses vara traditionella näringar och som bor i det renskötselområde som är beläget i de svenska delarna av Sápmi, främst i Norrbotten, Västerbotten, Jämtland och de nordligaste delarna av Dalarna, eftersom dessa verksamheter omfattas av koder för rennäring i officiell statistik (i motsats till etnisk identifiering).¹⁷ Det har emellertid uppskattats att mindre än 20 % av den samiska befolkningen är knuten till renskötsel (Axelsson and Sköld, 2006_[8]).

Givet begränsad datatillgång fokuserar denna avdelning bara på en delmängd av samisk ekonomi i norra Sverige – traditionella verksamheter som är mer synliga tack vare samiska företags- och branschföreningar, näringsklassificering/medlemskap i sameby eller deltagande i den företagsstudie som utförts av Sametinget. Den fortsätter genom att beskriva norra Sveriges ekonomi i vidare mening och därefter den samiska näringslivssektorn.

Norra Sveriges regionala ekonomi

Det finns tre väsentliga drag som formar norra Sveriges regionala ekonomi – överflöd av naturtillgångar, glesbygd (låg folktäthet och stora vidder) samt ett arktiskt klimat. De nordliga länen Jämtland-Härjedalen, Västerbotten och Norrbotten står tillsammans för hälften av Sveriges landyta. De är glest befolkade och har, med undantag för Västerbotten, upplevt en nettoförlust av befolkning under flera årtionden.¹⁸ Under det att norra Sverige är avlägset med lågfolktäthet och stora landtytor så är det också mycket centraliserat – det mesta av befolkningen är koncentrerad i stora städer längs kusten med några mindre städer i inlandet. Den befolkning som bor utanför denna bebyggelse är mycket liten (och i många områden även koncentrerad i småstäder). Eftersom avstånden mellan orterna är stora är pendling inte alltid en möjlighet. Detta betyder att varje stad, särskilt i norra Sveriges inland, ofta utgör sin egen arbetsmarknad.

Genomsnittsåldern för befolkningen i de tre länen är högre än det nationella genomsnittet, liksom beroendekvoten (andelen av befolkningen som är 65 år och äldre i förhållande till åldrarna 15-64), särskilt i fallen Jämtland och Västerbotten. Befolkningsberäkningar till 2050 förutser att både Jämtland och Norrbotten fortsätter förlora befolkning (med -4,8 % respektive -7,2 % mellan 2015 och 2050), medan Västerbotten fortsatt kommer att se en ökning (med 3,2 %) (Eurostat, 2016_[9]). Denna befolkningsdynamik har flera konsekvenser för regionernas respektive utveckling. En åldrande befolkning tillsammans med utflyttning – särskilt i landsbygdsområden – kommer att göra det svårare för dessa orter att bevara och utföra offentliga tjänster såsom sjukvård och undervisning. Samtidigt minskar befolkningen i förvärvsarbetande åldrar vilket leder till brister på arbetsmarknaden i några områden.

Tabell 1.1. Befolkning och demografi i norra Sverige, länsvis

	Befolkning, 2017	Befolknings- förändring, 1970-2017	Befolkningens genomsnitts- ålder 2017	Beroendekvot, % 65+ /bef. 15-64	Folktäthet per km², 2017	Landareal km², 2017	Andel (%) av Sveriges landmassa
Jämtland-	129 806	-1,13	43,2	38,0	2,7	48 935.4	12,0
Härjedalen	268 465	15,16	41,7	32,91	4,9	54 664.6	13,4
Västerbotten	251 295	-1,59	43,7	37,61	2,6	97 238.8	23.87
Norrbotten	10 120 242	25,2	41,2	31,47	24,8	407 310.6	x
Sverige							

Anm: "x" = inte tillämpligt.

Källa: Statistiska centralbyrån (2018_[10]), *Befolkningsstatistik*, Statistisk databas,

http://www.statistikdatabas.en.scb.se/pxweb/en/ssd/START_BE_BE0101_BE0101B/BefolkningMedelAlder/tabell/tabellViewLayout1/?rxid=86abd797-7854-4564-9150-c9b06ae3ab07# (Hämtat dn 6 mars 2018).

Norra Sverige industrialiserades snabbt efter andra världskriget med bas i skogsbruk, energi och mineralutvinning. Idag domineras alltså ekonomierna i Jämtland-Härjedalen, Västerbotten och Norrbotten av dessa näringar och har även en stor sysselsättningsandel i den offentliga sektorn (Tabell 1.2). De tre länen påverkades negativt av den ekonomiska lågkonjunkturen 2008 och har, allmänt sett, cykliska ekonomier på grund av näringarnas karaktär som kännetecknas av perioder med toppar av investering, särskilt i stora energi- och gruvprojekt, följda av nergångar i både avkastning och sysselsättning. Mellan 2000 och 2016 låg den genomsnittliga årliga bruttonationalprodukten (BNP) i var och en av dessa regioner under riksgenomsnitt (Tabell 1.3). I Norrbottens län växte både varu- och tjänstesektorerna i ekonomin med samma takt under den här perioden, medan tjänstesektorn i Jämtland-Härjedalen har upplevt den snabbaste tillväxten, som överträffar andra sektorer. Västerbotten har haft den högsta genomsnittliga årliga tillväxten av BNP i varuproduktionen 2000-2016, men dess tjänstesektor har också varit stark med en högre tillväxttakt än de båda andra länen under den här perioden.

I motsats till historiska trender (Se figur 1.2) låg sysselsättningsnivån 2017 i både Jämtland och Västerbotten över Sveriges som helhet (med 68,6% respektive 68,7% gentemot 67,8% för Sverige), medan den var lägre i Norrbotten (med 64,9 % år 2017). Arbetslösheten 2017 var lägre än det nationella genomsnittet i alla tre länen.¹⁹

Tabell 1.2. Sysselsättningsgrad i procent av helheten för näringsgrenar, 2016

	Jämtland- Härjedalen	Västerbotten	Norrboten	Sverige
A – Företag inom jordbruk, skogsbruk och fiske	5,4	3,4	3,4	2,0
B+C - Gruvor, stenbrott, tillverkning	7,4	11,6	12,5	11,4
D+E – Energi- och miljöföretag	1,2	1,4	1,4	1,0
F - Byggnadsindustri	7,4	7,6	8,7	7,1
G – Handel	9,6	9,8	9,0	12,0
H – Transport- och lagerföretag	4,5	4,5	5,1	4,7
I – Hotell och restauranger	4,5	3,0	3,4	3,5
J – Informations- och kommunikationsföretag	2,1	2,6	2,1	4,1
K - Finansiella institut och försäkringsföretag	1,2	1,1	1,3	1,9
L - Fastighetsbolag	1,5	1,5	1,5	1,6
M+N - Intresseorganisationer, vetenskapliga och tekniska bolag; administrativa och stödtjänsteföretag	9,9	8,5	9,7	11,8
O – Offentliga myndigheter och Försvarsmakten	7,9	4,9	8,2	5,8
P – Utbildningsinstitutioner	11,0	13,1	10,2	10,8
Q – Hälsovårds- och socialtjänsteinrättningar	20,0	21,9	18,8	16,8
R+S+T+U – Institutioner för konst, underhållning och rekreation; andra tjänsteföretag osv.	4,7	4,0	3,8	4,4
00 – Okänd verksamhet	1,7	1,0	1,1	1,0

Källa: Statistiska centralbyrån (2016^[12]), *Förvärvsarbetande 16+ år per region. Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik (RAMS) Europeiska gemenskapens statistiska nomenklatur över ekonomiska aktiviteter (NACE) Rev. 2 och år*, http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/en/ssd/START__AM_A_M0207_AM0207K/DagSNI07KonK/tabell/tabellViewLayout1/?rxid=86abd797-7854-4564-9150- c9b06ae3ab07.

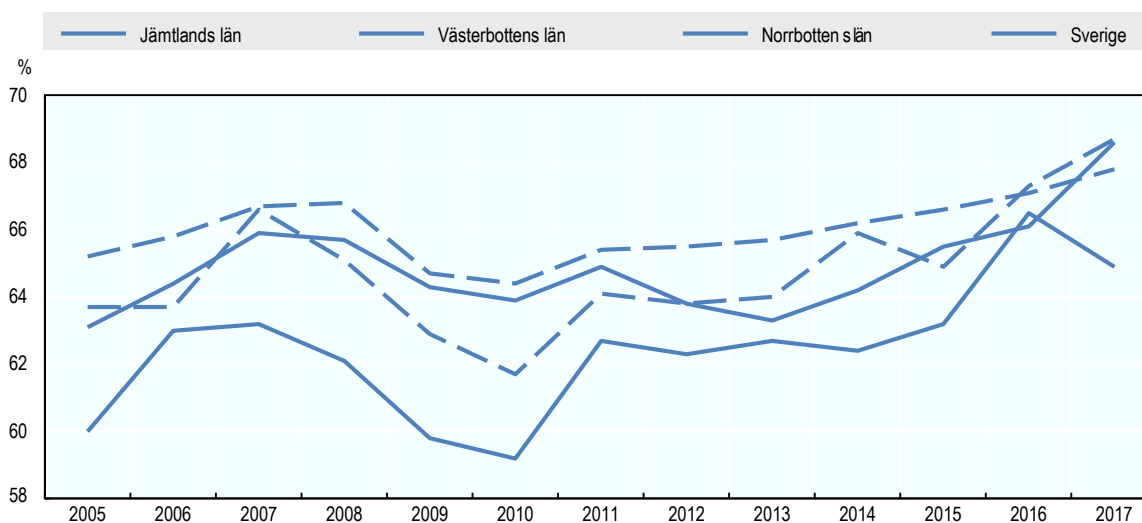
Tabell 1.3. BNP, Genomsnittlig årlig tillväxt, 2000-2016

	Sverige (%)	Jämtland- Härjedalen (%)	Västerbotten (%)	Norrboten (%)
A01-F43 varuproducenter	0,8	0,9	2,5	2,0
G45-T98 tjänsteproducenter	3,1	1,9	2,1	2,0
Ospecificerat	2,2	1,4	2,3	1,9
Förvaltning och icke-vinstdrivande hushållstjänster (NPISH)	2,2	1,4	1,6	1,2
Ekonomi totalt	2,2	1,4	2,1	1,8

Anm.: NPISH = Households and non-profit institutions serving households.

Källa: Statistiska centralbyrån (2018^[13]), *Bruttonationalprodukt (GRDP, ESA2010), Aktuella priser, miljoner SEK per region, Näringsklassificering NACE Rev. 2 och år*, http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/en/ssd/START_NR_NR0105_NR0105A/NR0105ENS2010T03A/?rxid=07a6bcad-db37-49a7-a254-4c0712e315be.

Figur 1.2. Sysselsättningsgrad per län, 2005-2017



Källa: Statistiska centralbyrån (2018_[14]), *Arbetsmarknadsstatistik*, <http://www.statistikdatabasen.scb.se/>.

Tidigare arbete av OECD om gleset befolkade områden i norr (Northern Sparsely Populated Areas; NSPA) (2017_[15]) har noterat vikten av att urskilja områden med absoluta fördelar – dvs. lokala tillgångar som möjliggör produktivitet och produktdifferentiering och som är unika för den regionen – för att övervinna svårigheter som brist på fördelar av agglomeration och större avstånd till marknader som är gemensamma för dessa nordliga ekonomier. I norra Sverige omfattar dessa absoluta fördelar mineraler och energi, skogsbruk samt en växande turistnäring och de är kopplade till immobila tillgångar såsom resurstillgångar, kusttopografi och nationalparker. De inbegriper också samernas kollektiva tillgångar (finansiella, tekniska, mänskliga, sociala och kulturella) som är unika för den delen av världen – en sida som återkommer. De absoluta fördelarna för NSPA-regionen är i stort baserade på naturtillgångar som ger upphov till motstridiga krav på markanvändning. Behovet av effektiva förvaltningsramar för att hantera denna viktiga tillgång diskuteras i kapitel 3.

Tabell 1.4. Absoluta fördelar: Västerbottens, Norrbottens och Jämtlands län

Region	Absoluta fördelar
Jämtlands län	Attraktiva landskap (berg, sjöar, älvar och vildmarksområden), närhet till Trondheim i Norge, en historia och tradition av turismrelaterad verksamhet, samt livsmedelsproducenter som är integrerade med turistnäringen.
Västerbottens län	Mineraltillgångar och skogsresurser, en historia och tradition av tillverkning och tjänster kopplade till dessa naturresursbaserade näringar, dess attraktiva landskap och närheten till Norrbotten, samt infrastrukturindustri baserad på forskning och innovation omkring Umeå Universitet.
Norrbottens län	Mineraltillgångar och skogsresurser, attraktiva landskap (berg, sjöar och älvar, vildmarksområden), nätverk för industriforskning integrerade inom Luleå Tekniska Universitet, samt närheten till Norge och Finland.

Anm: Analys som bygger på fallstudier av NSPA.

Källa: OECD (2017_[15]), *OECD Territorial Reviews: Northern Sparsely Populated Areas*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268234-en>, p. 193.

Den samiskt näringslivssektorn

Den samiska näringslivssektorn består av en mångfald verksamheter och näringar som har en gemensam bas i det nära förhållandet mellan traditionella näringar, miljö och kultur och som i allmänhet kännetecknas av småskalighet och lokal produktion. Den här sektorn kan kategoriseras i fyra grupper:

1. Renskötselföretag med kompletterande jakt- och fiskeriverksamhet;
2. Samiska företag med en bas i traditionell kultur såsom samisk *duodji* (konsthantverk), turistnäring, samisk matproduktion/hantverk;
3. Samiska företag inom kultursektorn baserade på traditionella näringar såsom formgivning, konst musik/jojk, teater, litteratur, fotografi, film osv.; samt
4. Andra företag som ägs av samer men inte är direkt förknippade med den samiska kulturen men ändå viktiga ur ett landsbygdsperspektiv, för utveckling och för samiska näringar.

Dessa ekonomiska verksamheter tenderar att kombinera inslag som är viktiga för välbefinnande och livsstil och således stödjer kulturell överföring. Många samiska ekonomiska verksamheter idag härstammar från traditionella levnadssätt, samspel med naturen, kulturella uttryck, seder och traditionell kunskap, och det är därför svårt att särskilja icke-kommersiella traditionella/hävdvunna verksamheter från kommersiella (Sametinget, 2018^[7]). Medan samiska näringar traditionellt har baserats på verksamheter som renskötsel, jakt och fiske samt *duodji*, så har de utvecklats till att omfatta små verksamheter som småskaligt jordbruk, livsmedelsproduktion, turism, tolktjänster, musik och medieproduktion – som alla innebär tillväxtpotentialer. Det är värt att notera att trots att det finns ett nära förhållande mellan traditionella näringar, miljö och kultur så finns inga väletablerade band mellan de olika kategorierna, såsom mellan turistnäringen, renskötseln och den samiska kulturen.

Ekonomisk utveckling ur det samiska samhällets perspektiv bygger på ett symbiotiskt förhållande till naturen och överföringen av samiskt språk och kulturella traditioner (Ruta 1.3). Det finns kommersiellt livsdugliga verksamheter som når dessa mål såsom livsmedelsproduktion, *duodji*, artistiska och kulturella uttryck samt turism. Det finns potential för att dessa företag ska växa inom en ram som det samiska samhället själv bestämt. Från konventionell ståndpunkt är samerna viktiga ekonomiska aktörer på grund av sin markanvändning och möjligheter att stödja diversifiering i landsbygdsområden genom unika säljbara produkter och tjänster. Emellertid är denna potential och ekonomiska roll inte riktigt förstådd bland beslutsfattare. Dessutom innebär ofta renskötseln, som gör samerna mycket synliga i norra Sverige, att renskötarnas intressen ställs mot intressen i stora företag med intensiv markanvändning – problem som ska diskuteras mer ingående i kapitlen 2 och 3.

Den informella ekonomin är viktig bland samerna, liksom familjeband. Familjen själv uppfattas som en mycket större konstruktion än gängse i moderna västerländska samhällen; detta är särskilt fallet hos renskötande samer. Den informella formen gör det svårt att mäta den ekonomiska betydelsen av samisk hushållning då det inte är en ren penningekonomi – t.ex. lokal mat (renkött, viltkött, fisk, bär) distribueras informellt för egen konsumtion och för att delas med vänner och släktingar. Husbehovsjakt och -fiske för personlig konsumtion är vanlig tillsammans med småskaligt jordbruk för eget bruk och bärplockning. Antalet personer som deltar är svårt att uppskatta, men verksamheterna betraktas i allmänhet som en viktig del av livet, antingen genom personlig delaktighet eller genom familje- och grannrelationer. Tillgång till traditionella produkter ordnas dessutom informellt genom att man delar med sig, vilket ses som en viktig social och kulturell handling.

Ruta 1.3. Ett samiskt perspektiv på ekonomisk utveckling

Den samiska ekonomin, som bygger på traditionella näringar såsom renskötsel, jakt och fiske, är beroende av gemensam tillgång till mark och vatten. Samerna bedriver därför sina verksamheter på ett sätt som respekterar naturen och nyttjar marker, naturtillgångar och biologisk mångfald på ett hållbart sätt. Den samiska synen på naturen som en besjälad, levande varelse står i skarp kontrast till den västerländska synen på naturen. Denna natursyn har kännetecknat samiska värderingar, seder, sociala strukturer och yrken och den avspeglas i det samiska språket. Skyddet för naturen sammanhänger därför med bevarandet av samisk kultur. Därför skiljer sig begreppet ekonomisk utveckling och tillväxt ur samiskt perspektiv mycket från det svenska samhällets uppfattning. Principer om hållbarhet och kulturell reproduktion sätts främst i samiska överväganden.

Betoning av kulturellt bevarande utesluter inte anpassning till innovationer och nya förutsättningar. Att bevara tolkas som att kunna bedriva traditionella näringar och upprätthålla samiska inslag och traditioner i ett modernt samhälle.

Samisk traditionell kunskap, *árbediehtu*, är vägledande för utvecklingen av samiska yrken. Det är en kunskap som bygger på en holistisk syn och samspel mellan människa och natur i motsats till marknadsdominerande synsätt och produktionssystem. Nyttjandet av naturtillgångar bör anpassas till en flexibel balans mellan vad naturen kan ge och vad den kan tåla utan att det leder till jordförstöring eller negativa följder på klimat och ekosystem.

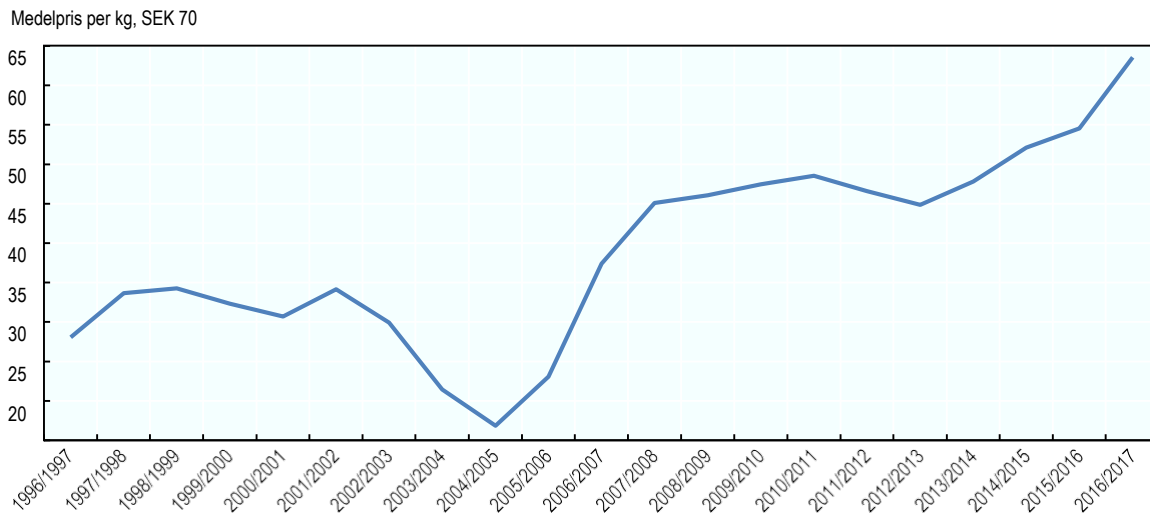
Samerna tror att balanserad företagsutveckling sker genom småskaliga, ekologiskt och socialt hållbara lösningar, lokal förvaltning av naturtillgångar, beaktande av biologisk mångfald och ansvarsfull konsumtion. Likaså att hållbar ekonomisk tillväxt sker med klimatsmart teknik, effektiva naturresurser och miljövänlig resursförbrukning.

Källa: Sametinget (2018_[7]), 2018 Frågeformulär.

Renskötsel, jakt och fiske

Rennäringen kännetecknas av småskalig, ekologisk produktion av renkött med hög kvalitet utifrån naturliga förutsättningar och årstidsväxlingar. Konsumenternas växande efterfrågan på hållbart producerade och ekologiska livsmedelsprodukter har ökat efterfrågan på renkött och genomsnittspriset per kilogram ligger för närvarande historiskt högt (Figur 1.3). En studie från 2014 uppskattar värdet av rennäringen i Finland och Sverige (alla aspekter inklusive renkött, skinn och andra biprodukter såsom horn) till en sysselsättningseffekt på 15 000 och en total omsättning på omkring 1,3 miljarder EUR (Paliskuntain yhdistys, 2018_[16]). Sverige står för ungefär en tredjedel av den totala mängden (Paliskuntain yhdistys, 2018_[16]). Enligt data som samlats in av Sametinget finns det 3900 renägare, varav 72 % har registrerade företag; omkring 59 % av dessa företag uppger att renskötsel är deras främsta ekonomiska verksamhet (Sametinget, 2018_[7]).²⁰

Figur 1.3. Priset på renkött per kg, SEK, Sverige



Källa: Sametinget, (2018^[17]), *Renslakten i Kronor*, <https://www.sametinget.se/statistik/ekonomi> (Hämtad den 19 mars 2018).

Enligt lag måste renskötsel bedrivas på ett sätt som upprätthåller biologisk mångfald och som garanterar naturbetesmarkernas långsiktiga produktionsförmåga (dvs. sätta gränsvärden).²¹ Renar flyttar i allmänhet från sommarens högfjällsområden till vinterns skogar – och omfattar ett vidsträckt område. Sveriges renskötselområde täcker 150 000 km², motsvarande en tredjedel av Sveriges landyta.²² Allvarliga störningar vid vissa tider och på vissa platser kan leda till över- eller underutnyttjande av betesresurser, vilket i sin tur får konsekvenser för andra delar av betescykeln. Renarnas naturliga beteende och behov avgör hur renskötseln utövas. Renskötseln är till sin natur sådan att utövandet förutsätter flexibilitet i förhållande till miljö- och vädervariationer. Näringen kan vissa tider på året vara intensiv och kräva vistelse bortan från hemmet på avlägsna platser med begränsad tillgänglighet (numera används vanligtvis helikoptrar, motorcyklar och snöskotrar). Utövandet av renskötsel tillsammans med andra ekonomiska verksamheter kräver på så sätt flexibilitet och kan begränsa de typer av verksamheter som kan bedrivas vid sidan av. De rättigheter som definieras i rennäringslagen begränsar förutsättningarna att tjäna pengar inom de marker som är traditionella för samer som arbetar med renskötsel. Därutöver, som definieras av lagen, är samebyar förbjudna att bedriva någon annan ekonomisk verksamhet än renskötsel, vilket begränsar samebyarnas förutsättningar att fungera som medel för att bygga upp andra företagsinitiativ; detta hindrar emellertid inte medlemmar i en sameby som arbetar med renskötsel från att ha egna företag och det finns inga restriktioner för sådana företags verksamheter.²³ Överlag handlar den omständigheten att många samiska företag inom renskötseln är relativt små inte enbart om preferens utan är också ett faktum som följer av de ekologiska begränsningarna och skulle också kunna vara en följd av förutsättningarna för vilka slags ekonomiska verksamheter som kan bedrivas vid sidan av renskötsel.

Renskötseln är hårt pressad i norra Sverige. Renskötselrätten bygger på urminnes hävd och bedrivs i anslutning till andra markanvändare vilket kan leda till konflikter om markanvändning. Stora infrastrukturprojekt, gruvverksamhet, energianläggningar och skogsbruk kan ha negativ inverkan på tillgången till betesmark och renarnas huvudsakliga föda – lavar på mark och träd. Det har till exempel skett en minskning (71 %) av arealen med

lavrika skogar under de senaste 60 åren i Sverige (Sandström et al., 2016^[5]). Omkring 2500 renar dog i trafikolyckor under 2017 i de fyra nordligaste länen (Sveriges Radio, 2018^[18]). Som kommer att diskuteras i kapitel 3 kräver rennäringens långsiktiga hållbarhet förbättringar i reglering och tillämpning för att hantera konkurrens om markanvändning. Medan strategier för renskötsel (dvs. användningen av olika betesmarker och betesresurser) och strategier för djurhållning kan tillämpas för att hantera inverkan på klimatet har forskning i Sverige pekat på att konkurrerande markanvändning samt brist på verktyg och svårigheter med att utöva inflytande genom samråd snarare har motsatt effekt på anpassningsförmågan inom rennäringen (Tyler et al., 2007^[19]; Löf, 2014^[20]).

Till skillnad från renskötsel är jakt- och fiskeriverksamhet sällan en huvudsaklig källa till inkomst och har ett rekreativsvärde. Samebymedlemmar har rätt att fiska i vissa sjöar för eget bruk och för den kommersiella marknaden men inte för turistiska syften.²⁴ Av de 3700 företag som är registrerade i Sametingets företagsregister har bara två uppgett jakt som sin huvudsakliga verksamhet, medan åtta har angett fiske som sin huvudsakliga verksamhet (Sametinget, 2018^[7]).

Kommersiellt fiske var mest utbrett på 1970-talet, då omkring 85 % av det totala antalet fiskare i Sveriges fem nordligaste kommuner utgjordes av samer som fiskade i den övre delen av Lule älvs vattensystem (Sametinget, 2018^[7]). Husbehovsfiske hör i många områden till vardagslivet för både renskötande samer och jordbrukande samer men också för andra än samer. Detta är en kombination av självhushållning och bytesekonomi bland familjemedlemmar och vänner.

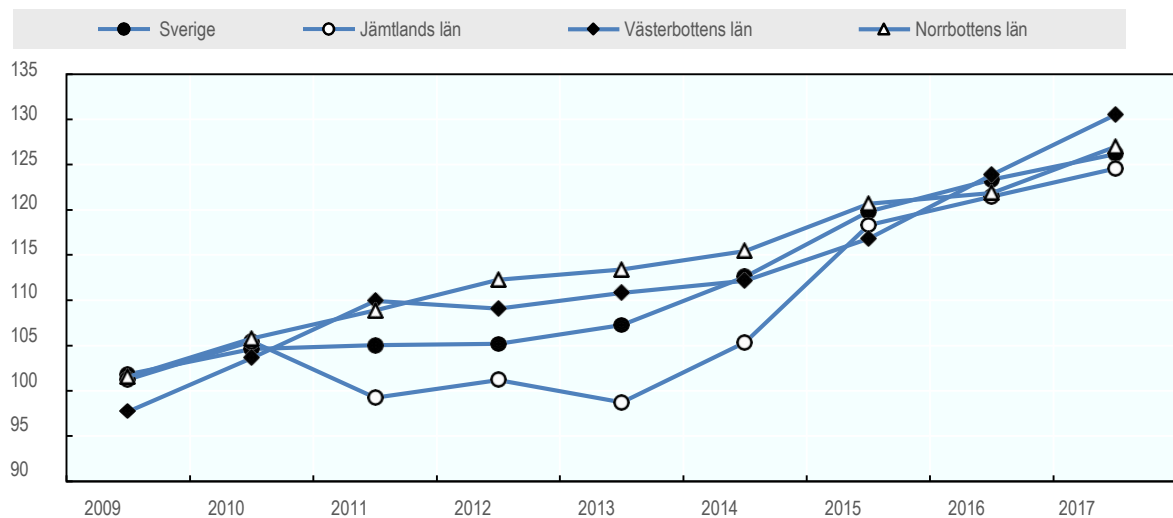
Jakt (huvudsakligen älgjakt) är en viktig verksamhet bland samebymedlemmar och står för en avsevärd andel av medlemmarnas samlade inkomst. Det mesta av älgköttet på den svenska marknaden levereras av samebymedlemmar. Exempelvis i Luokta Mavas sameby har medlemmarna licens att fälla 50 vuxna älgar och 45 älgkalvar till ett uppskattat värde av 845 000 SEK.²⁵

Turism, duodji och livsmedelsproduktion

Det finns en växande marknad för turism i norra Sverige och turistnäringen har ambitiösa mål att uppnå 100 procents tillväxt i sektorn år 2020 (Invest in Norrbotten, 2018^[21]). Antalet besöksnätter har vuxit starkt i Sverige under det senaste årtiondet och tillväxten i de nordliga länen ligger i linje med det nationella genomsnittet (Figur 1.4). Turistrelaterade verksamheter är viktiga för de nordliga länens arbetsmarknader. Logi-, konst-, underhållnings- och rekreationstjänster sysselsatte 2016 9,3 % av arbetskraften i Jämtland-Härjedalen, 7,2 % i Norrbotten och 7 % i Västerbotten. Västerbotten har upplevt den snabbaste tillväxten i den här sektorn på senare år med särskilt stark tillväxt i inrikes turism.²⁶ Även om turistsektorn öppnar möjligheter så möter den också problem genom att säsongen tenderar att vara kort och avstånden mellan sevärdheterna är stora i norra Sverige. Det finns bara några områden i norra Sverige där turistsektorn har medfört en påtaglig omstrukturering av den regionala ekonomin – framför allt stora skidorter (Almstedt, Lundmark and Pettersson, 2016^[22]).

Figur 1.4. Antal besöksnätter, Sverige och de nordliga länen, 2008 – 2017

Tillväxtindex (2008 = 100)



Källa: Statistiska centralbyrån (2017_[23]), *Övernattningar, alla hotell, semesterbyar, vandrarhem, campingplatser, kommersiellt uthyrda privata stugor och lägenheter regions-/länsvis - år 2008-2017*.

Det finns uppskattningsvis 40 enskilda samiska företagare som är aktiva inom turism, varav de flesta har varit företagare i mindre än tio år (Sametinget, 2018_[7]). De flesta av dessa företagare är kvinnor och omkring 50 % driver företag i kombination med renskötsel eller andra samiska yrken som *duodji* (Leu and Müller, 2016_[24]). Organiserad samisk turism är således en relativt ny samisk yrkesverksamhet. Företag på det här området har vuxit fram från fokusering på turer med färdledare i fjällen och jakt till turistaktiviteter förknippade med att lära sig om samiska traditioner och levnadssätt. Omkring en fjärdedel av de samiska turistföretagen fokuserar på konferensarrangemang som erbjuder möjligheter till jakt och fiske (Sametinget, 2018_[7]). Det övervägande antalet av dessa företag är småskaliga och endast ett fåtal sysselsätter mer än fem säsongsarbetare. Utöver aktiviteter genom turistföretag finns det också en mängd turistupplevelser tillgängliga på museer och återförsäljningsställen för samisk *duodji*.

Turismen medför blandade fördelar för de samiska lokalsamhällena och det debatteras om hur samerna borde medverka i dessa verksamheter. Samerna utnyttjas ofta i turistreklam och marknadsföring i norra Europa och de utgör således en tillgång för den växande turistnäringen. Detta skulle kunna vara till nytta genom att medvetenheten om samernas kultur och traditioner ökar, men samtidigt finns det en risk för att samerna avbildas som de exotiska "andra". Förvisso har det förekommit att turistbroschyrer i norra Sverige avbildat samer förknippade med en rensköttande, nomadisk livsstil på ett sätt som inte alltid är kulturellt lyhört eller avspeglar nutida förhållanden – samernas moderna värld blir sällan representerad (Müller and Pettersson, 2001_[25]). Diskrimineringsombudsmannen i Sverige noterar att lagens definition av samer som nomadiska rensköttare har förstärkt sådana uppfattningar och är grundad på en föreställning om kulturell underlägsenhet som härrör från en tid då politik utformades om samerna, inte med dem (Diskrimineringsombudsmannen, 2008, p. 28_[26]). Det pågår också diskussioner, främst i Finland och Norge, om vem som får vara klädd i en *gákti* (samisk nationaldräkt/kolt) vid turistaktiviteter, exempelvis huruvida endast samer får vara klädda i *gákti* eller om även andra kan ha den och även huruvida personer i turistaktiviteter/på bilder är klädda i äkta *gákti* eller om turistkoltar "made-in-China" används.

En växande naturbaserad turistsektor med aktiviteter som jakt, fiske, skidåkning, snöskoteråkning och hundslädesturer har potential för att skapa nya inkomstkällor och framtida arbetstillfällen för samerna. Trots detta väljer mycket få svenska samer att försörja sig på turism, och för dem som gör det är det ofta vid sidan av renskötsel – även om kombinationen av dessa två näringar inte saknar svårigheter på grund av djurhållningens cykliska natur som förutsätter att tid tillbringas borta från hemmet. Några av de främsta begränsningarna som hindrar samer från att bli mer delaktiga i utvecklingen av turismen är kulturella normer och juridiska hinder för utveckling av turism; en vidsträckt geografisk yta och utspridda sevärdheter; brist på företagstraditioner i det samiska lokalsamhället samt dyra och exklusiva turisterbjudanden, vilket begränsar marknadens omfattning (Müller and Pettersson, 2001^[25]; Müller and Huuva, 2009^[27]). Därtill kan naturbaserad turism störa renskötseln och detta har lett till konflikter mellan både samiska och icke-samiska turistarrangörer och renskötande samer (Müller & Pettersson, 2001^[25]). Det finns inte något generellt tillstånd eller någon licens för turistarrangörer i skyddade områden, men det finns lagar och regler i den svenska miljöbalken som måste följas inom ramen för sådana verksamheter (Naturvårdsverket, 2018^[28]).

Tillväxten av turistnäringen i norra Sverige öppnar möjligheter för *duodji* och matproduktion som länge har varit en viktig del av den samiska kulturen. Det finns en växande efterfrågan på högkvalitativa och ekologiska livsmedelsprodukter världen över, vilket samiska matprodukter är väl lämpade för. Exklusiva restauranger i norra Sverige, såsom Fävikens i Jämtland, har höjt profilen på nordisk kokkonst, baserad på lokala ingredienser som inbegriper traditionell samisk mat såsom saltat kött och fisk. Grupper som Slow Food Sápmi – en organisation som omfattar de samiska regionerna i Sverige, Finland, Norge och Ryssland – och Slow Food Sverige, företräder entreprenörer inom samisk mat och samer som är intresserade av mat och hållbar användning av naturresurser. Det finns en potential för denna sektor, som för närvarande är ganska begränsad att växa ytterligare. Av de 3700 företag som är registrerade i Sametingets företagsregister har således färre än 2% (25 företag) uppgett livsmedelsproduktion som sin huvudsakliga verksamhet. Det finns mycket få samiskt ägda köttförädlingsföretag – därför får de samer som är verksamma inom renskötsel sällan del av mervärdet från köttförädling. Förekomsten av stora etablerade köttförädlingsföretag i norra Sverige utgör barriärer mot utvidgningen av marknaden för samisk köttförädling. Den samiska marknaden för köttförädling är också starkt beroende av den nationella tolkningen av EU-lagar – det är ”obligatoriskt” för stora etablerade ”fabriker” inom köttförädling att sälja köttet. Denna förändring från ”slakt på platsen” till transporter av levande djur till köttförädlingsanläggningar till följd av ändringar i EU-regler angående livsmedelshygien och -säkerhet har varit en av de största förändringarna för renskötseln under de senaste årtiondena.

Duodji har ett stort symboliskt värde för den samiska identiteten och är viktigt för den kulturella reproduktionen. Kommersialiseringen av *duodji* är ett ämne för en långvarig debatt; man tänker ofta på det som en form av kulturellt uttryck i motsats till ett utvecklingsbart yrke. Det stora flertalet av lokal konst och konsthantverk, inklusive *duodji* säljs till turister (Dlaske, 2014^[29]). Bristen på tillgänglig statistik över omsättning, företagsstruktur, marknadsanalys osv. gör det svårt att påvisa behovet av och konkurrenskraften i *duodji*. Av de 3700 företag som är registrerade i Sametingets företagsregister har bara 2% (78 företag) angett *duodji* som sin huvudsakliga verksamhet (Sametinget, 2018^[7]).

Ett av de främsta hindren för expansion av denna näring är spridningen av produkter som kulturellt approprierar på *duodji* till form och innehåll men som i själva verket är

massproducerat, huvudsakligen för turistmarknaden. Dessa produkter förminskar värdet av autentisk *duodji*. Det är ett problem som är gemensamt för många urfolk och det finns en växande insikt om behovet av att skydda den kulturella och immateriella äganderätten till urfolks design och tekniker. Att göra så kan hjälpa urfolk att lyfta sitt hantverk till en livskraftig marknad baserad på hållbara principer och traditionell kunskap. För att skydda genuin samisk *duodji* och garantera samisk originaldesign har ett särskilt kvalitetsmärke införts som enbart licensierade samiska konstnärer får lov att märka sina produkter med för att skilja dem från imitationer. Även om detta bidrar till att leda kunder till de autentiska produkterna så angriper det inte den mer allmänna approprieringen av samisk formgivning. Rättstvister mot appropriering av samisk formgivning har drivits i några fall; den tid och kostnad som hänger samman med sådana rättstvister leder till att de sällan utnyttjas.

Kulturella näringar

Samernas kultur och traditioner är unika tillgångar i norra Sverige och Sápmi generellt som omfattar de kulturella näringarna. Denna sektor inkluderar foto, film, scenkonst, litteratur, musik/jojk, multimedia, konst och museiverksamhet. Relativt få samiska företag anger detta som en huvudsaklig verksamhet. Av de 3700 företag som är registrerade i Sametingets företagsregister har 2,7% (100 företag) kultur som sin huvudsakliga verksamhet. Därför tycks detta inte vara en stor sektor för närvarande; emellertid måste den statistiska osäkerheten beaktas.

Stöd för kulturella näringar har visat sig ha långtgående fördelar för faktorer som skolgång, hälsa, ekonomisk delaktighet och ledarskap, och erkänns i ökande omfattning kunna bidra till förbättrad hälsa och livskvalitet.²⁷

Kultur erkänns exempelvis som en avgörande social faktor för hälsa i länder som Kanada och har inkluderats i Förenta Nationernas mål för hållbar utveckling. Utsikterna för kommersialisering av den här sektorn varierar och kan kräva antingen startkapital eller bidrag för att blomstra. Regeringspolitik spelar alltså en viktig roll för stöd och uppmuntran till denna sektors tillväxt. Dessutom kan regioner och kommuner bidra till att utveckla och stödja den kulturella infrastrukturen – t.ex. genom lokaler för workshops, museer, teatrar, utrymme för framträdanden samt umgänge – som hjälper denna näring att blomstra (Lindqvist, 2015^[30]).

Andra verksamheter på landsbygden

Inom landsbygdsnäringarna deltar samer i en mängd sektorer och kommersiella verksamheter utanför traditionella yrken och kultur, både som företagare och anställda i näringar som gruvdrift och skogsdrift. Olyckligtvis är det mycket svårt att bedöma omfattning och skala för dessa verksamheter till följd av brist på statistiska data. Vad samiskt ägda företag beträffar så omfattar dessa verksamheter småskalig industri, byggföretag, transport, detaljhandel och privata tjänsteföretag, och de kan generellt kännetecknas som småföretag med få anställda, liten konkurrens, begränsade marknader och låg lönsamhet (Sametinget, 2018^[7]). Exempelvis utövas småskaligt lantbruk av omkring 9 % av de företag som är registrerade i Sametingets företagsregister (318 av 3700). I de tre nordligaste länen finns det ett stort antal så kallade småskaliga gårdar som har en mycket varierad bakgrund, avseende både ursprung och utveckling. Lantbruk inbegriper ofta en kombination av småskaliga gårdar med djurhållning, jakt, fiske och småskalig turism. Över lag har jordbrukets andel i norra Sverige sjunkit under senare årtionden och är inte någon växande sektor.

Skogsbruk är en stor näring i norra Sverige och bedrivs i enlighet med skogsvårdslagstiftning som tillämpas lika för samer och icke-samer. Renskötande samer har ingen tradition inom kommersiellt skogsbruk men har använt skogstillgångar och är beroende av

dessas för material till byggnad och slöjdhandverk, till bränsle samt för att ordna lä och skydd åt renar mot vind och kraftiga temperaturförändringar.²⁸

Ruta 1.4. Jämförelse av yrken bland samer och icke-samer

Det finns två undersökningar från samhällena Soppero (Kiruna kommun i Norrbottens län) och Funäsdalen (Härjedalens kommun i Jämtlands län) som presenterar information om samiska företagsverksamheter i jämförelse med icke-samiska verksamheter i dessa områden. I Soppero utövas yrken som är knutna till renskötsel, såsom produktion och beredning av kött, liksom turism, oftare av samer än av icke-samer. Emellertid förefaller det även som att samiska företag står för 80% av den totala ekonomiska verksamheten, vilket pekar på att samiska verksamheter är mycket viktiga i denna glesbefolkade landsbygd. I Funäsdalen utövas bara 4% av den samlade ekonomiska verksamheten av samiska företag; detta beror på den stora omfattningen av skogsbruk och turistföretag i området.

Tabell 1.5. Jämförelse av yrken bland samer och icke-samer

	Soppero		Funäsdalen	
	Samer (%)	Icke-samer (%)	Samer (%)	Icke-samer (%)
Rennäring*	15	0	12	0
Sameby	8	0	25	0
Duodji (konsthantverk)	6	0	2	0
Livsmedelsproduktion	38	0	36	1
Detaljhandel, handel, turism	23	39	12	48
Industri och skogsbruk	9	59	13	44
Andra tjänster	2	2	1	7

* Verksamhet och omsättning för *samebyar* avser intern administration och underhållsfrågor (t.ex. löner, årsmöten, styrelsemöten osv.), medan tabellen för rennäring avser verksamhet och omsättning för enskilda företag inom renskötsel.

Anm.: Tabellen ovan beskriver procentandelen av den totala omsättningen i regionen, fördelad på verksamheter.

Källa: Sametinget (2018^[7]), 2018 Frågeformulär

Samiska företag/näringsar och samband med den regionala ekonomin

Samiska företag i norra Sverige har unika särdrag och står inför ett flertal svårigheter gällande sina band till den regionala ekonomin. För det första är många samiska företag små. Det skulle kunna finnas möjligheter till tillväxt i den här sektorn genom förbättring av tillgången till marknader och tillskott av verksamheter som ger mervärde. Emellertid finns det även faktorer som begränsar tillväxten av samiskt näringsliv. Det är kanske mest uppenbart för renskötare som behöver samexistera med rovdjur, klimatförändring, minskning av lavar, konflikter med annan markanvändning och vars hjordar begränsas till ett maximiantal fastställt nationellt. För det andra blir samiska företag och kulturella sedvänjor inte alltid riktigt förstådda eller i överensstämmelse med några av de växande näringarna i regionen. Även om ansträngningar görs för att utövandet av skogsbruk ska anpassas till rennäringen så uppkommer fortfarande konflikter. Energi- och gruvsektorernas dominans i de nordliga ekonomierna kan begränsa djurhållningen, liksom naturbaserad turism. Detta ökar betydelsen av effektiv politik och god styrning som kan bidra till att dämpa och bemästra några av dessa svårigheter för att garantera att regional utveckling fungerar för alla – ämnen som diskuteras i kapitel 2 och 3. Slutligen är det viktigt

att notera en skevhet i förståelsen av samiska företag som bottnar i förhållandet att statistiken gynnar traditionella verksamheter helt enkelt därför att dessa är lättare att identifiera som samiska med rådande insamlingsmetoder. Spännvidden och mångfalden bland samiska näringar blir därför knapphändigt uppfattad och detta får i sin tur följd för hur samisk företagsverksamhet erkänns och kopplas till regionalpolitik i norra Sverige.

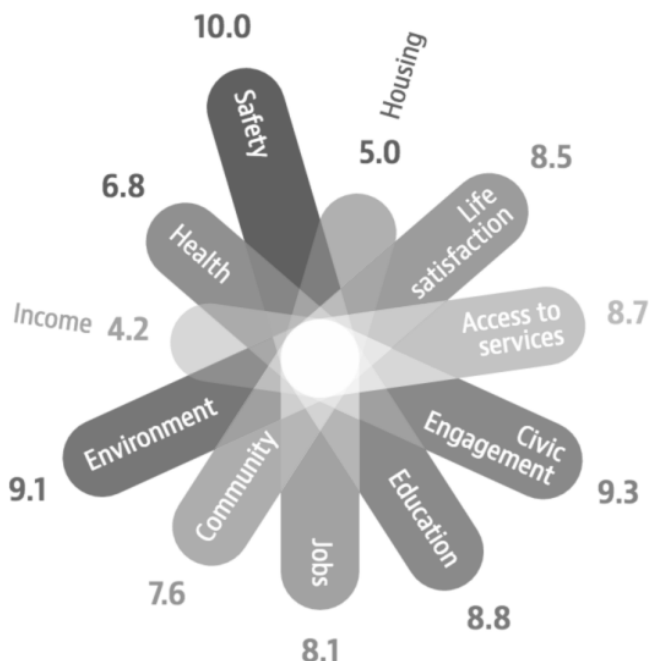
Samiskt välbefinnande – en bred översikt av utvecklingen

Samiska näringar och deras koppling till den regionala ekonomin i stort är bara en aspekt av de villkor som formar vardagslivet. Det är lika viktigt att beakta välbefinnande mer generellt, inklusive dimensioner bortom materiella betraktelsesätt. Sådana ramar kommer av en utvecklingssyn kopplad till förmågor och som belyser de processer som ökar människors valmöjligheter och tillfällen till resursutnyttjande för att leva de liv som de själva värdesätter (Sen, 2005^[31]). Välbefinnande har fått uppmärksamhet som ett begrepp i regional utvecklingspolitik eftersom det fångar in flera faktorer som är viktiga för platsers konkurrensförmåga och det sätt på vilket det förstärker betydelsen av komplementaritet mellan olika politiska sektorer. Utifrån detta tillvägagångssätt har OECD utvecklat en ram för regionalt välbefinnande som innefattar 11 dimensioner av både objektiva och subjektiva mått: inkomst, jobb, bostad, hälsa, tillgång till service, miljö, utbildning, trygghet, samhällsengagemang och styrning, gemenskap och tillfredsställelse med livet. Med detta mått uppvisar övre Norrland (Norrboten och Västerbotten) styrkor på indikatorer som trygghet, medborgarutbildning och miljö men relativ svaghet på områdena inkomst och bostad bland OECD-regionerna (Figur 1.5).

I vid mening är OECD:s ram för välbefinnande en användbar utgångspunkt för att beakta urfolks ekonomiska utveckling och välbefinnande. Dess underliggande utvecklingsbegrepp baserade på förmågor är i grunden kopplat till tanken på självbestämmande. Detta angreppssätt godtar att de önskade målen varierar mellan individer, hushåll och samhällsgrupper i motsats till en förutfattad föreställning om vad ”framgång” är när det gäller utveckling. De kategorier som ingår i OECD-ramen om välbefinnande beaktar emellertid inte vissa typer av tillgångar som är unika för urfolkssamfund, sådana som är kopplade till socialt, kulturellt, politiskt och naturligt kapital. Sålunda kan den kritiserar för att försumma dimensioner av välbefinnande som är specifika för urfolkssamfund och för att alltför starkt betona utvecklingsskillnader avseende andra delar av samhället som kan ha olika mål och ambitioner (Yap & Yu, 2016^[32]) (se vidare Ruta 1.5).

Figur 1.5. Välbefinnande i Övre Norrland

Safety = Trygghet
 Housing = Bostäder
 Life satisfaction = Tillfredsställelse med livet
 Access to service = Tillgång till service
 Civic engagement = Samhällsengagemang
 Education = Utbildning
 Jobs = Sysselsättning
 Community = Gemenskap
 Environment = Miljö
 Income = Inkomst
 Health = Hälsa



Källa: OECD (2018_[33]), "Sweden", i *OECD Tourism Trends and Policies 2018*, <http://dx.doi.org/10.1787/tour-2018-38-en>.

Ruta 1.5. Förbättring av relevansen av mått på välbefinnande för urfolksgrupper

Globala, nationella och regionala ramar för att mäta välbefinnande och utveckling behöver anpassas och involvera urfolks unika behov och villkor. Självbeslutad ekonomisk utveckling bör möjliggöra för urfolk att göra en rad underbyggda val om utvecklingen av deras lokalsamhälle, klan eller nation. Detta kräver investeringar i olika former av kapital och koppling till styrelseskick och politik för att säkerställa att de används effektivt för att skapa nytta för medlemmar i urfolkssamhället. Se en sammanfattning i tabell 1.6.

Exempelvis är standardmått på **kulturellt och socialt kapital** anpassade för samhällen som lägger mindre betoning på släktskap och familjeband i jämförelse med urfolks lokalsamhällen. I den meningen kan subjektivt välbefinnande för urfolkslokalsamhällen ha en starkare kollektiv och relationsbaserad komponent (Yap & Yu, 2016_[32]), och det kan breddas till att lägga mer vikt på kulturella komponenter såsom språkets fortbestånd, kulturella artefakter och framställningar, skydd av heliga platser och traditionell kunskap. För urfolks lokalsamhällen, där det finns ett starkt samband mellan kulturellt kapital och naturkapital behöver politik som fokuserar på ökat ekonomiskt kapital balanseras med lokalsamhällets syn på hur deras resurser används.

Politiskt kapital (tillgång till demokratiskt beslutsfattande) har också olika betydelse för urfolk. I för välutvecklade OECD-länder har det skett en övergång till självbestämmande (rätten för urfolkssamhällen att styra sina egna angelägenheter och utforma sina relationer med institutioner inom ramen för nationalstaten). Att sätta självbestämmande i centrum för ekonomisk utveckling för urfolk tillåter en bättre samordning mellan politik och utvecklingsmål som beslutats på lokalsamhällernas nivå, liksom mer deltagande i processer

för utformning av politik och genomförande. Politiskt kapital för urfolk behöver omfatta frågor som representation, vilken roll organisationer i urfolkssamhället har, legitimitet och kulturell matchning i urfolks representativa och beslutsfattande organ samt samråd med regeringar i frågor som berör urfolk.

Naturkapital omfattar: användningen av förnybara och icke-förnybara naturresurser (tillgångar under jordlagret, vatten, skogar) i produktionsprocessen för att generera inkomster; ekosystemens värde som tillgång och flödet av varor och tjänster i ekosystemen (luft, rent vatten, klimat, kultur och rekreation) in i framtiden samt användningen av marken och tillgång till den. Detta inbegriper tillgång till prisvärda, trygga bostadsmiljöer av hög kvalitet. Beträffande **fysiskt kapital** (utbyggd infrastruktur och bostäder), kan detta innefatta tillgång till rent, säkert och drickbart vatten, elektricitet, system och tjänster för sanitet och avfall samt effekterna på miljö och folkhälsa i samhällen. Det omfattar även bostadsbeståndet och dess kvalitet samt huruvida dessa tillgångar förvaltas av urfolkssamhällen. I avlägsna trakter är tillgänglighet en nyckeltillgång i fråga om kapacitet att förmedla tjänster och att få tillgång till marknader (telefonäckning, internet och bredband, vägar och flygplatser), vilket även kan påverkas av årstidsförhållanden (vinter, torrtid och monsunsäsong).

Tabell 1.6. Samhällstillgångar och urfolks ekonomiska utveckling

Form av samhällstillgångar	Beskrivning	Hänsynstaganden för urfolk i förhållande till ekonomisk utveckling
Fysiskt kapital	Utbyggd infrastruktur – vägar, byggnader, hus	Tillgång till grundläggande tjänster, urfolks ägandeskap av tillgångar
Humankapital	Arbetskompetens, ledarskap, utbildningsresultat, hälsa	Härdvunna verksamheter och traditionell kunskap
Socialt kapital	Normer, nätverk och tillit	Släktskap och familjerelationer
Miljökapital	Luft, vatten, mark, flora och fauna	Mark: förvaltare, kontroll över tillgång och bruk
Finansiellt kapital	Pengar, kreditstillgång, riskkapital	Urfolksägda företag, kollektiva former för ägande av tillgångar, härdvunna verksamheter och traditionella näringar (tillräknad inkomst)
Politiskt kapital	Tillgång till demokratiskt beslutsfattande	Självbestämmande, samrådspå, legitimitet och kulturell matchning i representativa institutioner
Kulturellt kapital	Konst och kultur, museer, etniska festivaler	Urfolks språk, traditionell kunskap, kulturella artefakter

Beträffande **finansiellt kapital** och **humankapital** (inkomst, förmögenhet, förmågor och jobb) finns det flera centrala frågor som behöver beaktas i förhållande till urfolk. Den första är att självbestämmande i ekonomisk utveckling kan generera en mängd olika vägval för utveckling hos urfolk. Standardåtgärder för ekonomisk delaktighet (investering, sysselsättning, inkomst och riskkapital) samt utveckling av humankapital i OECD-länderna är också tillämpliga på urfolk. Dessa behöver emellertid balanseras mot exempelvis kulturella åtaganden, traditionella verksamheter och traditionella ekonomier (särskilt i avlägsna trakter); samt samhällsstrukturer som kan innebära former av kollektivt ägande och kollektivt nyttjande. En annan nyckelfaktor för ekonomisk delaktighet är den roll urfolksägda företag kan spela som ett

Medel för att generera inkomster och välbefinnande, utveckla ledare och mentorer i lokalsamhällen samt stödja upprätthållandet av urfolks språk och kulturella sedvänjor.

Källor: Tabell bearbetad efter Haines & Green (2015^[34]), *Asset Building and Community Development*, <https://books.google.fr/books?hl=en&lr=&id=J3xZDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT15&dq=asset+building+and+community+economic+development+haines+and+green&ots=bVath7LXGW&sig=oXSRA5Vc54BxsoPjUyc8F2yraWM#v=onepage&q=asset%20building%20and%20community%20economic%20develop> (Hämtad den 23 november 2018).

Yap and Yu (2016^[32]), "Operationalising the capability approach: Developing culturally relevant indicators of indigenous well-being – An Australian example", <http://dx.doi.org/10.1080/13600818.2016.1178223>.

Det finns en begränsad bild av samiskt välbefinnande i Sverige

I Sverige insamlas inte officiell statistik baserad på etnicitet eller urfolksstatus och därför gör bristen på statistik att det är svårt att åstadkomma en bedömning av samiskt välbefinnande i Sverige. Det finns statistik relaterat till sysselsättning inom rennäringen som möjliggör statistisk analys kopplad till denna verksamhet (t.ex. storlek, kön och priser) men det gäller bara uppskattningsvis 15% av den totala samiska befolkningen i Sverige. Samernas geografi kan också avgränsas till de 19 kommuner (*gällde vid tiden för undersökningen/ ÖA*) som hör till samiska språkets administrativa område och de 51 samebyarnas områden, men många samer bor utanför dessa områden, även i de största städerna (Beach et al., 2015^[35]).

Det finns få övergripande statistiska studier av samerna och i synnerhet råder det brist på studier som undersöker flera dimensioner av välbefinnande. Det svenska Tillväxtverket har utvecklat statistik om välbefinnande på kommunal nivå, men det är inte möjligt att i dessa särskilja samiskt välbefinnande (Tillväxtverket, 2018^[36]). Det finns emellertid mindre studier – kvalitativa fallstudier, urvalsundersökningar osv. – som har undersökt socioekonomiska indikatorer för samisk och icke-samisk befolkning som delvis kan förmedla en bild av samiskt välbefinnande. Sålunda innehåller en studie från 2015 om levnadsförhållanden och livskvalitet för urfolk en bedömning av samerna i Sverige (Beach et al., 2015^[35]). Urvalet för studien hämtades från Sametingets röstlängd i Sverige och, trots att den är begränsad, ger den några viktiga inblickar i det samiska folkets välbefinnande. I stort kännetecknas samernas välbefinnande av en hög nivå av tillfredsställelse med livet, påverkan av utflyttningen från landsbygden, balansering av deltagande i formella marknader med värden som inte är marknadsrelaterade och produktion till husbehov samt hantering av stress förknippad med klimatförändringar och naturresursutvinning. (Beach et al., 2015^[35]). Det finns liknande mönster som är uppenbara för populationer av icke-urfolk såsom att ungdomar flyttar (för utbildning och arbete), att män har lägre mobilitet, vilket med tiden påverkar den samlade demografiska profilen för samer i landsbygdsområden. Identitetsfrågor är också viktiga i det samiska samhället, särskilt skillnaderna i erkännande och rättigheter mellan samebymedlemmar och icke-samebymedlemmar. Jämställdhet är också viktigt eftersom rösträtt i samebyar företrädesvis tillkommer män (Beach et al., 2015^[35]).

Flertalet studier om samers välbefinnande har fokuserat på hälsoresultat. Medan det i många länder är vanligt att urfolk har sämre hälsoresultat jämfört med icke-urfolk visar forskning från Sverige att samernas förväntade livslängd och mortalitet liknar befolkningen i stort med undantag för att något högre incidens har rapporterats för cancer och kardiovaskulära sjukdomar (Sjölander, 2011^[37]). Emellertid förekommer högre incidens

av onaturliga dödsfall bland renskötande män vilket hänger samman med arbetsförhållanden och användning av terränggående fordon. Mellan 1961 och 2000 har det inte rapporterats några skillnader i självmordstal mellan svenska samer och andra svenskar (Sjölander, 2011^[37]). Det noteras även att självmordsrisken bland renskötare har varit något högre än bland andra bergsfolk och att samiska män och kvinnor, liksom samer som bor i de tre nordligaste länen kan vara särskilt riskutsatta för suicidala uttryck (Kaiser, Niclas; Salander Renberg, 2012^[38]; Sjölander, 2011^[37]; Omma, Sandlund and Jacobsson, 2013^[39]). Självmordsstudier har förstärkt betydelsen av att förena dessa problemställningar med maktrelationer och identitet inom en hotad samisk kulturell kontext – detta lyfter i sin tur betydelsen av kulturellt relevanta tjänster och läroplaner i skolan för självmordsprevention (Stoor et al., 2015^[40]). I en studie av unga samer (18-20 år) uttryckte flertalet stolthet över sitt arv och en önskan att bevara sin kultur (Omma & Jacobsson, 2011^[41]). Nästan hälften hade upplevt diskriminering eller dålig behandling på grund av sin etnicitet, och renskötare uppgav en högre grad av dålig behandling (70%) (Omma & Jacobsson, 2011^[41]). Vad utbildningsresultat beträffar så finns det inga studier som jämför studieprestationen mellan samer och icke-samer. Emellertid pekar forskning gjord av Omma (2013^[42]) på att samiska skolbarn har lägre hälsorelaterad livskvalitet än andra svenska barn och att utbildning är ett av de områden där de har lägre värden än andra svenskar.

Några aktuella regeringsfinansierade studier bidrar till att fylla luckor i hälso- och sjukvårdskunskap och främja kulturellt anpassade behandlingsmetoder

Det finns flera aktuella regeringsfinansierade studier som bidrar till att fylla några av kunskapsluckorna om samiskt välbefinnande. Sålunda uppdrog regeringen 2015 åt Sametinget att sammanställa kunskap om psykosocial ohälsa bland samer i Sverige. Denna kunskapsöversikt genomfördes i syfte att ge stöd åt Folkhälsomyndigheten i Sverige och de berörda länsstyrelserna i arbetet med att utforma kulturanpassade psykologiska interventioner. En studie från Sametinget 2016 fann att mental hälsa i den samiska befolkningen, särskilt bland renskötande samer, är sämre än i andra grupper i samhället (Stoor, 2016^[43]). Detta påvisas bland unga samer, kvinnor och särskilt bland renskötande samer. Självmordstalen mellan 1961 och 2000 var 50% högre bland renskötande samiska män än förväntat bland svenska män. Renskötande samer har också lägre förtroende för sjukvårdssystemet (primärvård och psykiatri) än andra invånare i Sveriges norra delar, och sjukvårdsutövare kan sakna kunskap om samebefolkningens hälsa.

Den svenska regeringen åtog sig 2018 att finansiera en populationsbaserad studie kallad HALDI – hälsa och levnadsvillkor i Sápmi, Sverige – som ska göra ett urval av deltagare utifrån etnisk självidentifiering (Axelsson, 2018^[44]). Studien lades fram av Centrum för samisk forskning vid Umeå Universitet och kommer att struktureras på ett sätt som liknar en tidigare norsk hälsostudie ledd av det samiska centret för hälsoforskning vid Norges Arktiska Universitet (UiT) och således underlätta jämförelse mellan de två länderna.

Helt nyligen, i mars 2017, beviljade Västerbottens länsstyrelse tillsammans med Jämtlands länsstyrelse, Norrbottens länsstyrelse, Sametinget och svenska samiska organisationer tre miljoner SEK till att utveckla ett kunskapsbaserat nätverk om samiska hälsoreultat. Det treåriga projektet ska användas till att utveckla ett centrum för samisk hälsa som ska arbeta med att öka tillgången till kulturellt relevant sjukvård som är tillgänglig på samiska. Resultaten av detta initiativ ska presenteras 2020. Detta projekt, tillsammans med ovan nämnda studier pekar på behovet av en förbättrad förståelse av samiska sjukvårdsbehov och högre förmåga att erbjuda kulturellt anpassad sjukvård.

Ruta 1.6. Samiska kvinnors villkor

Förutsättningarna har förändrats för de samer som brukade försörja sig på renskötsel, jakt, fiske, *duodji* och småbruk. Eftersom de traditionella markerna krymper (på grund av annan markanvändning som infrastruktur, utvinningsindustri osv.), kan färre samer utöva sina traditionella yrken. Detta har lett till att framför allt samiska kvinnor har behövt söka sig annat levebröd och sysselsättningar. Sätillvida har de kommit att betraktas som extra arbetskraft i stället för aktiva utövare av ett huvudsakligt arbete.

Då renskötseln har blivit mekaniserad och industrialiserad har den blivit ett mansdominerat yrke. Idag bedrivs renskötseln huvudsakligen av män. Enligt statistik från 2013 som publicerats på Sametingets webbplats är fyra av tio renägare kvinnor. Endast 17% av de så kallade gruppansvariga renskötarna är kvinnor och de äger mindre än hälften så många renar (87 renar/person) som sina manliga motsvarigheter (196 renar/person). Trots detta är kvinnorna mycket viktiga för rennärningen på grund av sitt delade ansvar för att försörja och stödja familjen. Många samiska kvinnor yrkesarbetar för att stärka familjens ekonomi samtidigt som de har ansvar för familjeföretaget. För att bidra till familjeekonomin utför kvinnor oftare än män arbete utanför de traditionella samiska yrkena. Många kvinnor i renskötarfamiljer är också ansvariga för planering, bokföring och redovisning. Ändå deltar de aktivt i verksamheter som är knutna till rennärning, särskilt under de mer arbetsintensiva perioderna. Åtgärder behövs emellertid för att underlätta för kvinnor att mer aktivt driva renskötselföretag på egen hand.

Källa: Sametinget (2018^[7]), 2018 Frågeformulär.

Förbättrad datainsamling och statistik

Som genomgående har påpekats i detta kapitel gör bristen på statistiska uppgifter om samer i Sverige det mycket svårt att förstå gruppegenskaper – t.ex. hur många individer i landet som identifierar sig som samer – och att både fånga upp arten av deras ekonomiska verksamheter och genomföra en bedömning av välbefinnande och potentiell ojämlikhet. I länder som Australien och Kanada, där data om etnisk identitet samlas in av nationella statistikbyråer och där det förekommer djupstudier om de socioekonomiska villkoren för urfolk, rapporteras ojämlikheter på en rad områden som sämre hälsa och utbildningsresultat samt tillgång till grundläggande infrastruktur.²⁹ I vilken omfattning detta kan vara fallet i Sverige är inte känt till följd av brist på underlag.

Statistik konstruerar maktrelationer – de formar sociala realiteter genom att de förmedlar en kraftfull sanning (Walter & Andersen, 2013^[45]). Statistiska indikatorer kritiserar ofta för sin oförmåga att fånga in viktiga inslag såsom kultur och traditionell kunskap som är centrala för urfolksidentitet. Emellertid är osynliggörande av urfolk i officiell statistik lika problematiskt eftersom det döljer gruppidentitet och gruppvillkor. Detta kan i sin tur påverka utformning och utvärdering av offentlig politik som rör urfolk och deras lokalsamhällen. Det här avsnittet diskuterar både dataproblem och deras följder och lägger fram rekommendationer för hur data och statistik om den samiska befolkningen i Sverige skulle kunna förbättras.

Datasvårigheter och följder

I Sveriges officiella statistiksystem (SOS) kan samiska företag inte särskiljas från svenska. Således finns det ingen statistik om samiska ekonomiska verksamheter i det svenska statistiksystemet, inte heller samlas statistik in på programplaneringsnivå (t.ex. hur samiska företag får tillgång till statlig nationell finansiering). Undantaget från detta är statistik som härleds från renskötsel företag, eftersom de har sina egna identitetsmarkörer i den svenska standarden för näringsgrensindelning (SNI) i SOS.³⁰ Ett utslag av detta är att i Sverige finns det många fler studier av samer baserade på anknytning till rennäringen än av det samiska samhället i vidare mening, en följd av att de lätt kan särskiljas. Det finns exempelvis inga studier eller djupbedömningar rörande situationen för medlemmar av det samiska samhället som bor i landets stadsområden (European Commission Against Racism and Intolerance, 2018^[46]).

Därför är renskötande samer mer framträdande i den akademiska litteraturen om samtida samiska förhållanden och resultat. Detta formar i sin tur gemenskapens identitet och politik. Den större synligheten kan leda till antagandet att de som utövar renskötsel är "sanna" och "autentiska" i motsats till andra samer (Lantto and Mörkenstam, 2008^[47]).

Bristen på övergripande och jämförbara longitudinella data om samer i Sverige påverkar den politiska processen och beslutsfattandet på flera sätt. Samers bidrag, villkor och erfarenheter förefaller osynliggjorda vilket gör det problematiskt att rikta politiska beslut mot denna gemenskap eller att förstå var de har en positiv eller negativ effekt. Enligt lag har Sverige särskilda förpliktelser gentemot samerna gällande skyddet för deras språk och kultur, att garantera att de inte utsätts för diskriminering och att garantera markrättigheter. Brist på data om hur dessa rättigheter förverkligas och respekteras gör det svårt att veta om de blir uppfyllda (Diskrimineringsombudsmannen, 2012^[48]). Där data faktiskt finns som tjänar det här syftet är de ofta fragmentariska eller avskilda på ett sådant sätt att de inte är användbara som underlag för politiska riktlinjer. Exempelvis samlar samebyar in sina egna data om markanvändning i sina renbruksplaner, men ingen svensk myndighet har ansvar för att publicera dessa data inom Sverige.³¹ Samebyar är försiktiga med att dela med sig och göra dessa planer offentliga, eftersom de skulle kunna användas av industrin eller andra intressenter på ett orättmätigt sätt (som utvecklas i ruta 1.10). När en kommun gör en lokal detaljplan vet den följaktligen ofta inte vilka samebyar som borde kontaktas som intressenter i processen (enligt uppgift i intervjuer).

Sverige är inte ensamt om att ha bristfällig statistik om sin samiska befolkning. Varken Norge eller Finland samlar in fakta om etnicitet i officiell statistik. Se exempelvis ansträngningar i Norge att försöka komma till rätta med detta problem (Ruta 1.7). I vissa länder kan en brist på statistik om etnisk identitet kompenseras med geografiska data som bygger på var urfolk bor. Emellertid är detta inte fallet i Sverige – geografiska parametrar kan inte användas som närmevärden eftersom samerna i Sverige inte lever i avgränsade lokalsamhällen.³² Snarare omfattar samebyrättigheterna ett vidsträckt geografiskt område. I Finland är renskötsel inte enbart en samisk sysselsättning och såtillvida kan systemet med identifiering genom näringskoder inte användas som ett närmevärde för identifiering. Detta väcker den större frågeställningen om bristen på jämförbar statistik bland samer över lag.

Ruta 1.7. Insatser för att förbättra insamlingen av samisk statistik i Norge

Sametinget i Norge uppdrog 2003 åt ett projekt i samarbete mellan Statistisk sentralbyrå och Nordiska Sameinstituttet (*Sámi Instituhtta*) att utveckla ett permanent system för att samla in och sprida samisk statistik. Detta gjordes genom att framställa statistik för utvalda samiska bosättningsområden som uppfyller villkoren för stöd från Samiska utvecklingsfonden som förvaltas av Sametinget.³³ Detta fångar endast in en del av den samiska befolkningen i Norge; emellertid är det underliggande motivet för detta tillvägagångssätt att data om dessa definierade områden behövs för att utvärdera effektiviteten av policyverktyg och även att dessa områden är särskilt relevanta för överföringen av samers språk, kultur och traditioner. Framtagna data omfattar statistik om val till Sametinget, befolkningarnas storlek och sammansättning, utbildning, användning av samiska språk i förskolor och skolor, inkomst och personlig ekonomi, sysselsättning, renkötsel, jordbruk och fiske samt fångst (Slaastad, 2016^[49]).

Norges statistiska centralbyrå undersökte 2008/2009 möjligheten att framställa samisk statistik för individer baserad på befintliga register såsom 1970 års folkräkning, registret över personer med anknytning till renkötselverksamhet (från Norges jordbruksmyndighet) och röstlängden till Sametinget. Emellertid ledde svårigheter med att få tillstånd att använda dessa data, tillsammans med förutsättningar att kombinera källorna korrekt, till att denna ansats övergavs. Norge har också en akademisk analysgrupp för samisk statistik som publicerar en årlig rapport i syfte att öka kunskap som kan användas i samarbete mellan regeringen och Sametinget, i samråd, budgetförberedelser och utveckling (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017^[50]).

Källor: Slaastad (2016^[49]), *Samisk Statistikk 2016*, https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2445389/RAPP2016-05_web.pdf?sequence=1; Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017^[50]), *Samiske Tall Forteller 10*, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/samiske-tall-forteller-10/id2582761/> (Hämtad den 5 mars 2018).

Alternativ för förbättrad insamling och spridning av data

Det pågår diskussioner om behovet av statistik om minoritetsgrupper och etniska grupper i Sverige (Axelsson, 2018^[44]).³⁴ Detta har framförts exempelvis från Sveriges Diskrimineringsombudsman i en studie från 2012 om statistiken över arbete som rör diskriminering.³⁵ Idealet vore att samla in information genom Sveriges undersökning om levnadsförhållanden som fortlöpande undersöker en räkka variabler och som skulle underlätta jämförande analyser mellan grupper.³⁶ På grund av brist på lagändring behövs emellertid alternativa strategier. Några alternativ för att förbättra datainsamling och spridning för samer sammanfattas här.

- **Sammanfoga aktuella datakällor och urskilja begränsningar av data i deras användning och spridning.** Det samiska folket och dess lokalsamhällen (och alla andra etniska minoriteter) utgör ett fragmenterat landskap att inhämta data om. Det behövs resurser för att avgöra vad som för närvarande är uppfångat och känt samt av vem, liksom att analysera potentialen för hur data från dessa källor kan sammanställas på ett jämförbart sätt för att utveckla en mer robust bild av samiska villkor. Potentiella datakällor omfattar sameskolor, centra för samisk hälsa, Sametinget, samebyar, samiska näringslivsorganisationer, kommuner, anslagsgivande parter, samt universitet/akademiska studier osv. Spännvidden av inblandade aktörer innebär samordningsproblem och det finns vidare ett behov av att utveckla vägledning/riktlinjer som gör samer, samiska lokalsamhällen och

organisationer delaktiga i hur insamling och spridning av data skulle kunna gå till på ett etiskt, kulturellt lyhört och användbart sätt. Forskningsinstitutioner vid universitet fyller delvis den funktionen.³⁷ Dessa insatser kräver långsiktig finansiering för att åstadkomma allsidiga och longitudinella data. Dessutom finns det ett behov av att förena dessa insatser och instrumentalisera dem för att förbättra offentlig politik och samverkan med näringslivet i norra Sverige. Kapitel 2 diskuterar på djupet hur data skulle kunna förbättras för att underbygga policyer och program.

- **Öka forskningsfinansieringen för insamling av samisk statistik.** Endast statliga myndigheter under regeringen är för närvarande förhindrade att samla in statistik grundad på etnicitet. Även om det finns en stor mängd akademiska studier om samerna så tenderar dessa studier att vara småskaliga med begränsad geografisk och samhällsrelig representativitet och de är sällan strukturerade för att underlätta jämförelser av resultat eller longitudinell analys av samer i förhållande till icke-samer. Givet bristen på officiell statistik i Sverige så finns det ett särskilt behov av forskningsanslag inriktade på att fylla detta tomrum. Den offentliga sektorn i Sverige finansierar forskning och utveckling genom anslag som betalas direkt till institutioner för högre utbildning och genom stöd till forskningsråd, sektoriella forskningsorgan och forskningsstiftelser (Vetenskapsrådet, 2018^[51]). Länsstyrelser och kommuner finansierar också forskning, framför allt inom sjukvård och social service. Sveriges största forskningsfinansierande organ – Forskningsrådet – har inte några riktade finansieringsprogram för samiska forskare eller studier av samer. Detta står i kontrast till de råd som lämnar anslag till forskning i Australien, Kanada och Norge, där det finns särskilda finansieringskanaler för forskning om urfolk och deras lokalsamhällen samt, i Kanadas fall, finansiering som är riktad specifikt till urfolksforskare.
- **Utveckla etiska riktlinjer för forskning om samer.** Ett av hindren för förbättrad forskning och data om samiska näringar och välbefinnande är en brist på tydliga etiska riktlinjer om samisk forskning. Exempelvis finner en översikt av svenska förslag till forskning om samer att det ofta hänvisas till etiska riktlinjer för forskning, men att det saknas ett gemensamt synsätt på vilka riktlinjer som ska användas, vilket leder till variationer i fråga om hur de tillämpas i praktiken (Drugge (2016^[52]). Det råder osäkerhet bland forskare om etiska riktlinjer och hur man ska relatera till aktuell lagstiftning om forskning angående forskningsetik, liksom ett behov av riktlinjer för hur forskning ska utföras på ett kulturellt lämpligt sätt. Behovet av etiska riktlinjer i utförandet av forskning om samer har tagits upp av sametingen i Finland, Norge och Sverige; emellertid återstår det alltså att utveckla riktlinjer (Stordahl et al., 2015^[53]). Forskningsetiska riktlinjer för forskning om urfolk i Kanada, Nya Zeeland och Australien tjänar som nyttiga exempel på hur sådana skulle kunna utarbetas; emellertid behöver svenska riktlinjer anpassas särskilt. Till exempel hur etiska riktlinjer för forskning om samer bäst struktureras för att underlätta jämförande forskning i de fyra länder som Sápmi sträcker sig över. Sametinget i Norge utvecklar för närvarande etiska riktlinjer om hälsoforskning som skulle kunna utgöra grund för ett större system omfattande hela Sápmi (Samediggi Norge, 2018^[54]).
- **Förstärk Sametingets roll och förmåga i statistikinsamlingen.** Sametinget är ansvarigt för produktionen av viss statistik (t.ex. om rennäringen) men har begränsade resurser och begränsat mandat för att utveckla och övervaka indikatorer på områden som näringsliv/företag, kultur och social utveckling. Sametinget uppger svårigheter med att fullgöra befintliga krav på att rapportering och analys; ett påpekande som även svenska Riksrevisionen har upprepat vid flera tillfällen (Sametinget, 2018, s. 16^[55]). I det allra senaste budgetunderlaget (2018-2020) har

Sametinget noterat ett växande behov av data och statistik om ett brett spektrum av åtgärder som sammanhänger med gruvdrift och skogsbruk i de nordliga regionerna, effekter av klimatförändringar samt behovet av att bättre förstå egenskaperna hos samiska företag, språk och kultur. (Sametinget, 2018_[55]). Även om Sametinget har en röstlängd med 8 700 personer som skulle kunna vara en användbar datakälla så kan inte denna lista användas för att framställa statistik på grund av förbudet för myndigheter att samla in data om etnicitet. Det svenska Sametinget har förespråkade att ta sig an en större roll vid datainsamlingen vilket skulle kräva ytterligare resurser och personal. Det har än så länge inte kommit något beslut från regeringen i detta ärende. Detta hänger ihop med vidare debatter om betydelsen av urfolks datasuveränitet – dvs. att urfolk ska ha kontroll över sitt eget datainnehåll (Kukutai and Taylor, 2016_[56]) (Ruta 1.9). Att tilldela Sametinget befogenhet över samisk ekonomisk statistik och rapportering om policyutveckling och beslutsfattande om regler (med resurser) skulle kunna omfatta: i) ett standardiserat tillvägagångssätt för renbruksplaner (som beskriver hur samebyar använder mark för rennäring), vilket skulle kunna utökas till att omfatta strategiska prioriteringar för framtida markanvändning och: ii) en årlig rapport om den samiska ekonomins tillstånd, vilken lägger fram en översikt av trender för ekonomiska verksamheter, sådana som är relaterade till renar och sådana som inte är det, samt som belyser bästa tillvägagångssätt för innovationer i olika kategorier (t.ex. renkötsel, *duodji*, kvinnor, ungdomar, osv.). Ett samarbetsavtal mellan Sametinget och andra relevanta statliga myndigheter och organ på statlig, regional och lokal nivå (t.ex. Tillväxtverket) gällande ekonomisk statistik för att reglera utbytet av data och information och delad expertis/rådgivare, skulle kunna stödja sådana ansatser. Sådana satsningar skulle kräva ökad kapacitet inom Sametinget för att fylla denna utvidgade funktion och när det gäller renbruksplaner, behöva involvera alla samebyar.

- **Utvidga näringskoder för samiska företag.** Bristen på näringskoder (SNI) för andra samiskt ägda företag gör det svårt att upprätthålla och uppdatera statistik samt att påvisa värdet av samisk företagsverksamhet. Sålunda kan samiska konsthantverkare inte använda nationell statistik som företagsbas, eftersom *duodji* inte kan särskiljas i denna kategori. I syfte att visa omfattningen av samiskt företagande skulle det krävas en inventering för varje specifik sektor. Samiska sektorsorganisationer har sina egna medlemsregister, men det finns många företag som inte är med i någon intresseorganisation. Ifall ett prefix för samiska företag och kommersiell verksamhet skulle läggas till i SNI-systemet för statistik så skulle relevanta data kunna samlas in och utveckling över tid kunna följas. Detta skulle göra det möjligt att beskriva och påvisa betydelsen av samiska företag.
- **Inrätta ett sökbart samiskt företagsregister.** Även om Sametinget samlar in information om samiska företag genom en frivillig process (företags självidentitet) skulle denna information kunna utvidgas genom utveckling till ett sökbart register. Som exempel har register över urfolksföretag införts i Kanada med syftet att öka möjligheter till upphandling för företag och för att öka företagets synlighet. (Indigenous Services Canada, 2018_[57]).

Ruta 1.8. Riktad finansiering av urfolksforskning: Australien, Kanada och Norge

Regeringarnas forskningsfinansierande organ i Australien, Kanada och Norge erbjuder riktat finansieringsstöd för antingen forskare från urfolket i fråga eller forskning om urfolk. Denna finansiering bidrar till att upprätta forskningskarriärer för akademiker från urfolken inom vitt spridda ämnesområden. Den erbjuder även riktade stöd för urfolksforskning och stöder forskningsnätverk och partnerskap med urfolkssamhällen och folkgrupper.

Sålunda har Norges program för samisk forskning II inrättats för att främja grundforskning inriktad på att stärka samisk forskning inom humaniora och samhällsvetenskap, både kvalitativt och kvantitativt (Norges forskningsråd, 2018^[58]).

I Kanada genomför Forskningsrådet för humaniora och samhällsvetenskap (SSHRC) flera förstudier som är avsedda att stödja forskning av och med urfolk (känt som Aboriginal Talent Measures). De omfattar:

- en möjlighet för sökande att själv-identifiera sig som en av urfolket, vilket tillåter SSHRC att spåra och bedöma medverkan och grad av framgång för sökande på doktorand- och postdoc-nivåer från de grupper som kallas First Nations, Métis, Inuit och andra urfolk (denna information används inte i bedömningsprocessen);
- en möjlighet att klassificera ett föreslaget forskningsprogram som urfolksforskning, så att SSHRC:s riktlinjer för meritvärdering är tillämpliga; och
- en möjlighet att identifiera och specificera ytterligare särskilda omständigheter som skulle kunna påverka de akademiska karriärerna för vissa sökande med urfolksbakgrund (Social Sciences and Humanities Research Council of Canada, 2018^[59]).

SSHRC har även angett Kanadas urfolks erfarenheter och strävanden som en mycket viktig faktor för att bygga en framgångsrik gemensam framtid som ett av sex framtida nyckelområden vilket sannolikt kommer att visa sig i Kanada under kommande årtionden. SSHRC uppmuntrar och främjar forskning på detta tema i flera av sina finansieringsprogram (Social Sciences and Humanities Research Council of Canada, 2018^[59]).

På liknande sätt gynnar Kanadas institut för urfolk (IIPH) utvecklingen av en nationell agenda för hälsoforskning för att förbättra och främja hälsa hos folkgrupperna First Nations, Inuit and Métis i Kanada genom forskning, kunskapsöverföring och kompetenshöjning (Canadian Institutes of Health Research, 2018^[60]). Det är ett av de tretton kanadensiska instituten för hälsoforskning (CIHR). IIPH tillhandahåller stöd för forskningsfinansiering i form av anslag, finansierings- eller kompetenshöjande program samt praktik för urfolksforskare. Detta arbete stöds av ett IIPH-initiativ, nätverksmiljöer för forskning om urfolks hälsa (NEAHR), som låter forskare fortsätta sina studier medan de arbetar jämsides med personer ur urfolken – det uppmuntrar partnerskap med urfolk (Canadian Institutes of Health Research, 2018^[60]).

I Australien tillhandahåller det australiensiska forskningsrådet riktad finansiering för forskare från aboriginerna och Torres Strait Island genom sitt system Discovery Indigenous (Australienn Research Council, 2018^[61]). Det inkluderar även institutet för studier av dessa folkgrupper; the Australienn Institute of Aboriginal and Torres Strait Islander Studies (AIATSIS) samt institutet för eftergymnasial utbildning till urfolk (the Batchelor Institute of Indigenous Tertiary Education) som berättigade organisationer att förvalta fondmedel enligt National Competitive Grants Programme och samverkar med intressenter om stöd till aboriginska och Torres Strait Island-forskare.

Källor: Social Sciences and Humanities Research Council of Kanada (2018^[59]), *Social Sciences and Humanities Research Council of Kanada (Website)*, <http://www.sshrc-crsh.gc.ca/home-accueil-eng.aspx> (Hämtad den 8 april 2018); Canadian Institutes of Health Research (2018^[60]), *Institute of Indigenous Peoples' Health*, <http://www.cihr-irsc.gc.ca/e/8172.html> (Hämtad den 8 april 2018); Norges forskningsråd (2018^[58]), *Programme for Sámi Research II*, https://www.forskningsradet.no/en/Funding/SAMIS_K/1253987444661 (Hämtad den 8 april 2018); Australienn Research Council (2018^[61]), *Aboriginal and Torres Strait Islander Researchers*, <http://www.arc.gov.au/aboriginal-and-torres-strait-islander-researchers> (Hämtad den 8 april 2018).

Ruta 1.9. Urfolks datasuveränitet – varför den är viktig

En brist på kvalitet och disaggregerade data om urfolk har länge varit på dagordningen i internationella forum såsom Förenta Nationernas Permanenta Forum om urfolksfrågor. Som Kukutai & Taylor påpekar i sin antologi om Urfolks datasuveränitet (*Indigenous Data Sovereignty*):

“frånvaron av eller bristen på data som avspeglar var eller hur många urfolk det finns och hur de har det i förhållande till förverkligandet av sina enskilda eller kollektiva rättigheter hänger direkt samman med svagheten hos regeringar och regeringars samarbetsorgan i att formulera och implementera beslut och program som är lyhörda för urfolks behov”. (Kukutai & Taylor, 2016, p. xxi^[56])

Detta har aktualiserat det växande behovet av mer effektiva och inkluderande former av datainsamling om urfolk, inklusive åtgärder som skulle kunna hjälpa till att stödja implementeringen av milleniemålen och de globala målen för hållbar utveckling i förhållande till att förverkliga urfolks rättigheter. Vad dessa forskare betonar är att: ”varje sådant initiativ måste tydligt positioneras med en infallsvinkel på urfolk (och deras rättigheter), inklusive urfolks rätt att för sig själva bestämma, definiera och utöva egenmakt över sådana initiativ och databaser” (Kukutai & Taylor, 2016^[56]).

I Sverige borde dessa angelägenheter vara centrala i varje diskussion om hur data ska förbättras angående samerna och borde involvera det svenska Sametinget, svensk-samiska nationella institutioner och intresseorganisationer samt en aktiv dialog och samråd med företrädare för olika samiska politiska och kulturella organisationer i Sverige där det är relevant. Det finns många känsliga punkter för hur sådan information kan och borde samlas in och användas.

Renbruksplanerna över renskötselns markanvändning är ett typexempel. Samebyarna innehar för närvarande själva sina detaljerade data om sin markanvändning, medan Sametinget har en annan datamängd som är mindre detaljerad och som har kritiserats för att företräda svenska statens synsätt. Dessa planer är regeringsfinansierade. Samebyar kan vara tveksamma till att dela med sig av sina detaljerade data om hur marken används av deras renskötare eftersom de skulle kunna misstolkas; renskötseln behöver vara ytterst anpassningsbar till ändrade förhållanden och data från ett eller rentav flera år motsvarar inte nödvändigtvis framtida användning. Vidare, även om dessa data fångar in renhjordarnas flyttningar så fångar de inte djupet av traditionell kunskap som inte är kartlagd och ändå lika viktig för att förstå näringen och hur marken används. Om markanvändningen uppfattas som statisk av näringsliv eller regeringar så skulle detta kunna leda till en förlust av rättigheter kopplade till dess användning. Det är således viktigt ur samiskt perspektiv hur data tolkas och vilka begränsningar och möjligheter det borde finnas beträffande tillgång och användning. Det gäller även slaktstatistiken som är öppet

tillgänglig, men kritiseras ibland för att den inte fångar in ”icke-monetära” värden och sålunda framställer renskötseln som enbart en näringsgren och inte som en traditionell näring och kulturbärare. Ett samiskt synsätt på hur data konstrueras, samlas in och används är således mycket viktigt.

Det är viktigt att komma till rätta med dessa datasvårigheter. Planer för renskötselns markanvändning har stora användningsmöjligheter för både regering, näringsliv och samebyar om de används på ett sätt som tar hänsyn till samiska intressen.

Källa: Kukutai & Taylor (2016^[56]), *Indigenous Data Sovereignty: Toward an Agenda*, Australian National University.

Fotnoter

¹ Genom historien och internationellt är delar av Sápmi också kända som Lappland. Det geografiska landskapet Lappland sträcker sig över delar av Norrbottens län, Västerbottens län och Jämtlands län. Lappland ska inte förväxlas med världsarvet Lapponia.

² Uppskattningar av den samiska befolkningen idag har blivit påverkade genom historien av kolonisationsprocessen. Kategoriseringen av samerna har genom historien gjorts utifrån deras sysselsättning, kön eller av andra (t.ex. kyrkans identifiering och folkräkning under 1800-talet) har med tiden lett till en förlust av etnisk identitet i många familjer. En översikt finns hos Axelsson & Sköld (2006^[8]).

³ Detta bygger på den nationella tolkningen av ett EU-direktiv som förbjuder identifiering baserad på sexuell läggning, fackligt medlemskap, rasmässigt eller etniskt ursprung eller politiska åsikter. Sveriges Diskrimineringsombudsman noterar att data om etnicitet i syfte att bekämpa diskriminering inte är förbjudet i de internationella rättsliga dokument som avser dataskydd såsom EU:s dataskyddsdirektiv. Emellertid förbjuder den svenska personuppgiftslagen (1998:204) behandling av känsliga persondata på grundval av ras, etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk tro, medlemskap i en facklig organisation, eller hälsa och sexualliv. Personuppgiftslagen är underordnad Lag om den officiella statistiken (2001:99) och Förordningen om den officiella statistiken (2001:100). Exempelvis, behandling av data om hälsa – som är klassat som känslig i Undersökningarna om levnadsförhållanden (ULF/SILC) – är uttryckligen reglerad genom Förordningen om den officiella statistiken (Sveriges Diskrimineringsombudsman, 2012^[48]). Detta tjänar till att belysa att beslutet att förbjuda behandling av data om etnicitet inte är påbjudet av EU:s dataskyddsdirektiv utan snarare en angelägenhet för nationell tolkning och preferens.

⁴ Samerna har i århundraden lidit av statligt förtryck, inklusive det första institutet någonsin för rasbiologi (som var i drift mellan 1921 och 1958) vilket påverkade politik, lagstiftning och läroplaner. (Hällgren, 2005^[64]).

⁵ Sverige har ratificerat Ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter och Europeiska stadgan om regionala språk och minoritetsspråk. När stadgan ratificerades gavs alla varianter av samiska språk status som territoriella/regionala språk vilka har ett starkt och omfattande skydd i stadgan.

⁶ Internationella arbetsorganisationens (ILO) Konvention 169 om ursprungsfolk och stamfolk föreslår att självidentifiering som ursprungsfolk eller stam ska betraktas som ett grundläggande kriterium för att fastställa de grupper som föreskrifterna ska gälla för; vilket omfattar: i) stamfolk i självständiga länder vilkas sociala, kulturella och ekonomiska förhållanden särskiljer dem från andra i den nationella gemenskapen och vilkas status regleras helt eller delvis av deras egna seder eller traditioner eller av särskilda lagar och regelsystem; och ii) folk i oberoende länder som betraktas som urfolk enligt deras härstamning från befolkningar som bebodde landet, eller en geografisk region som landet tillhör, vid tiden för erövringen eller kolonisationen eller upprättandet av de nuvarande statsgränserna och som, oberoende av sin rättsliga ställning, bevarar någon av eller alla sina egna sociala, ekonomiska, kulturella och politiska institutioner.

⁷ Sveriges röstförklaring vid antagningen av Förenta Nationernas deklaration om urfolks rättigheter anför att staters skyldighet att samråda och samarbeta med urfolk ”innebär inte en kollektiv vetorätt”. Sålunda tolkas principen om ”fritt och i förväg informerat förhandssamtycke” som ett medel för att uppnå en samrådsprocess, inte som en fristående rättighet.

⁸ Ett utkast till konvention lades fram av regeringarna i Finland, Norge och Sverige för ländernas respektive sameting den 13 januari 2017. Därefter har överläggningar med Samiskt parlamentariskt råd (SPR) ägt rum och i juni 2018 lämnade SPR över sitt ändringsförslag till regeringarna. Dessa förändringar rör främst: definitionen av same avseende röstlängden i det aktuella utkastet till ingresstexten och förståelsen av hur självbestämmande kan utövas, vars huvuddrag anges i artikel 4. Sametingen och Samiskt parlamentariskt råd avvaktar gensvar från regeringarna på ändringsförslagen.

⁹ Se Lagen om minoritetsspråk (2009:724).

¹⁰ För personer som inte utövar renskötaryrket krävs särskilt tillstånd för fiske med nät och dessas antal är begränsat.

¹¹ Av de 51 samebyarna i Sverige är 33 fjällsamebyar, 10 skogssamebyar och ytterligare 8 koncessionssamebyar, i vilka renskötsel bedrivs i enlighet med särskilt tillstånd som ges av länsstyrelsen.

¹² Samerna bestrider svenska statens registrering av äganderätt till marken. Staten hänvisar till den kungliga förordningen av 1683 om skogar att ”egendomar belägna i vildmarken” tillhör kronan. Tolkningen av detta kriterium bestrids av samerna, eftersom de marker som hänvisas till som ”vildmark” var befolkade och användes av det samiska folket. Samerna motsätter sig detta påstådda ägarskap och ser sig själva som de rättmätiga ägarna till denna mark.

¹³ Sveriges regering har ansett att samiskt skatteland var kronans mark. Till slutet av 1600-talet hade samerna rätten att bedriva renskötsel, jakt och fiske på dessa marker.

¹⁴ Beträffande vinterrenbetesmark bortom ”lappmarksgränsen” i Norrbottens och Västerbottens län samt vinterrenbetesmark utanför *samebyar* i Jämtlands län fattade Högsta domstolen 2011 ett prejudicerande domslut i Nordmalingsfallet, då domstolen förklarade att rätten till vinterrenbetesmark hade sin grund i sedvanerätt.

¹⁵ Till 1971 fanns det parallell lagstiftning för icke-renskötarens rätt till markanvändning. Samer som inte längre kunde sysselsätta sig med renskötsel, oavsett anledning, tilldelades rätt till sådan markanvändning som fiske och jakt genom annan lagstiftning som gav dem rätt att låna mark utan avgift. Den ”särskilda behandlingen” började 1971 när den nya renbeteslagen infördes utan att detsamma gjordes med den parallella lagstiftningen för icke-renskötande samer.

¹⁶ Det uppskattas att 40%-45 % av samerna (i hela Sápmi) kan sitt modersmål. De som talar samiska är åtminstone tvåspråkiga – många kan tre eller fler språk (Sametinget, 2018^[7]). Det samiska språket förtrycktes och marginaliserades under 1900-talet och således har antalet samisktalande sjunkit med tiden.

- ¹⁷ Renskötselföretag har sin egen näringskod (SNI-kod 01491) i SOS-systemet.
- ¹⁸ Den nästan oavbrutna positiva befolkningstillväxten i Västerbottens län sedan mitten av 1900-talet har främst skett i urbana områden vid kusten med dess residensstad Umeå – en av Europas snabbast växande städer.
- ¹⁹ Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län låg 2017 på respektive 5,6%, 5,3% och 6,4%, medan Sverige som helhet låg på 6,7% (OECD, 2018^[11]).
- ²⁰ För att utöva sitt administrativa ansvar för renskötselföretag presenterar Sametinget årlig statistisk för renskötselföretag och samiska lokalsamhällen. I sitt näringspolitiska handlingsprogram har Sametinget definierat samiska företag som ”kommersiell verksamhet utförd av samer”. Minst 3700 samiska företag var registrerade 2014 enligt statistik från Sametingets företagsregister. Data i detta register är baserade på ansökningar från företag som ansökt om EU-stöd och som deltog i verksamheter och kompetensutveckling genom EU-projekt. Antalet företag som anges är minimimängden.
- ²¹ Se paragraf 65A i rennäringslagen.
- ²² Se SOU 2006:14 sida 73, Proposition 1971:51 sida 24, SOU 1966:12 sida 21.
- ²³ Som stadgas i paragraf 9 i rennäringslagen.
- ²⁴ De kan även fiska (inom samebyn) till försäljning (25§ RNL). Begränsningen ligger i förbudet att i andra hand överlåta rätten att fiska.
- ²⁵ Värdet av älgköttet från Luokta Mavas sameby uppskattas till 13 000 kg kött som kan säljas till ett kilopris av ungefär 65 SEK.
- ²⁶ Exempelvis ökade den sammanlagda inkomsten för logi per capita i Västerbotten med 6,5 % från 2015 till 2016, och samtidigt i Jämtland och Norrbotten med respektive 2,2 % och 0,5 %. Inrikes turism till Västerbotten ökade med 9,2 % från 2015 till 2016, jämfört med 6,0 % för internationell turism. Detta står i kontrast till Jämtland, där inrikes och internationell turism var mer balanserad med ökningarna på respektive 2,2 % och 2,6 % från 2015 och 2016 och Norrbotten där den låg på 1,9 % respektive 1,0% (Tillväxtverket, 2016^[66]).
- ²⁷ Se exempelvis en sammanfattning av forskning från Australien om hur investeringar i kultur förbättrar livet för aboriginer och Torres Strait Islanders i avseenden som förskola, skolgång, hälsa, ekonomiskt deltagande, sunda hem, trygga samhällen, förvaltning och ledarskap (Australien Government, 2013^[63]).
- ²⁸ Renskötare har även viss rätt enligt lag att utnyttja skogar, t.ex. att samla bränsle och byggnadsmaterial (förutom bete) (se §§ 17 och 20 i Rennäringslagen, 1971)
- ²⁹ Se exempelvis O’Gorman & Penner (2018^[65]).
- ³⁰ SNI-koden för renskötsel i Sverige är 01491.
- ³¹ Även om det inte finns någon särskild ingångspunkt för åtkomst till data om samebyars markanvändning, så finns det kartor som anger samebyarnas ungefärliga administrativa gränser. Enligt § 7 i rennäringslagen är det Sametingets ansvar att besluta om samebyarnas administrativa gränser. För närvarande publicerar Sametinget dessa gränser tillsammans med samebyarnas markanvändning på sin webbplats. Gränserna är tillgängliga trots att dessa kartor och det digitala materialet inte har någon rättslig status.
- ³² Den svenska kommun som har störst andel samisk befolkning är Jokkmokk med omkring 20 % samer.
- ³³ Se Slaastad (2016^[49]) om mer aktuell publicering av den samiska statistiken i Norge (2016).

³⁴ Sveriges personuppgiftslag ersattes 2018 av Europeiska Unionens allmänna förordning om uppgiftsskydd (GDPR), men bristen på data om etniska grupper kvarstår och GDPR berör inte datainsamling om urfolk.

³⁵ Rapporter från Sveriges Diskrimineringsombudsman har länge omfattat denna iakttagelse. Exempelvis noterar en rapport från 2008 att ”DO kan konstatera att bristen på forskning och statistik är ett problem när man ska utvärdera efterlevnad av regler som ska säkerställa samers rättigheter och följa upp förändringar som sker över tid.” (Diskrimineringsombudsmannen, 2008_[26]).

³⁶ Sverige genomför inte någon folkräkning. I stället är officiell statistik baserad på administrativa register – en undersökning om levnadsförhållanden på årlig bas som är integrerad med Europeiska Unionens statistik om inkomst- och levnadsförhållanden (EU-SILC). Denna undersökning är urvalsbaserad och genomförs varje år genom telefonintervjuer. Undersökningen täcker följande områden: bostad, inkomst, hälsa, fritid, samhällsaktiviteter, sociala relationer och säkerhet.

³⁷ Exempelvis arbetar Umeå Universitet med att konstruera en demografisk databas som omfattar Sápmi, och universitetets Vaartoe - Centrum för samisk forskning (Cesam) utgör ett nav för multidisciplinär forskning (Umeå Universitet, 2018_[62]).

References

- Almstedt, Å., L. Lundmark and Ö. Pettersson (2016), “Public spending on rural tourism in Sweden”, *Fennia: International Journal of Geography*, Vol. 194/1, pp. 18-31, <https://fennia.journal.fi/article/view/46265> (accessed on 09 March 2018). [22]
- Australia Government (2013), *Culture and Closing the Gap*, Department of the Prime Minister and Cabinet, Office for the Arts, http://iaha.com.au/wp-content/uploads/2013/03/000214_cultureclosinggap.pdf (accessed on 12 March 2018). [63]
- Australian Research Council (2018), *Aboriginal and Torres Strait Islander Researchers*, Australian Research Council, <http://www.arc.gov.au/aboriginal-and-torres-strait-islander-researchers> (accessed on 08 April 2018). [61]
- Axelsson, P. (2018), *Official Statistics and Indigenous People - The State of Play and Recent Developments*, Conference of IAOS, Paris, http://www.oecd.org/iaos2018/programme/IAOS-OECD2018_Axelsson.pdf (accessed on 19 September 2018). [44]
- Axelsson, P. and P. Sköld (2006), “Indigenous populations and vulnerability. Characterizing vulnerability in a Sami context”, *Annales de démographie historique*, Vol. 111/1, p. 115, <http://dx.doi.org/10.3917/adh.111.0115>. [8]
- Beach, H. et al. (2015), *Survey of Living Conditions in the Arctic: Inuit, Saami, and the Indigenous Peoples of Chukotka*, https://iseralaska.org/static/living_conditions/ (accessed on 03 September 2018). [35]
- Canadian Institutes of Health Research (2018), *Institute of Indigenous Peoples' Health*, <http://www.cihr-irsc.gc.ca/e/8172.html> (accessed on 08 April 2018). [60]
- Dlaske, K. (2014), “Semiotics of pride and profit: Interrogating commodification in indigenous handicraft production”, *Social Semiotics*, Vol. 24/5, pp. 582-598, <http://dx.doi.org/10.1080/10350330.2014.943459>. [29]
- Drugge, A. (2016), “How can we do it right? Ethical uncertainty in Swedish Sami research”, *Journal of Academic Ethics*, Vol. 14/4, pp. 263-279, <http://dx.doi.org/10.1007/s10805-016-9265-7>. [52]
- Equality Ombudsmen of Sweden (2012), *The Role of Statistics in Fighting Discrimination: The Need for Strategies and Credibility*, Equality Ombudsmen, Stockholm, http://www.equineteurope.org/IMG/pdf/al-zubaidi_-_equality_data_-_english_executive_summary.pdf (accessed on 13 March 2018). [48]
- European Commission Against Racism and Intolerance (2018), *European Commission Against Racism and Intolerance Monitoring Report on Sweden*, <https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Sweden/SWE-CbC-V-2018-003-ENG.pdf> (accessed on 13 March 2018). [46]

- Eurostat (2016), *Statistics on regional population projections - Statistics Explained*, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_regional_population_projections (accessed on 08 March 2018). [9]
- Hahn, T. (2000), *Property Rights, Ethics and Conflict Resolution: Foundations of the Sami Economy in Sweden*, Swedish University of Agricultural Sciences, <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.14661.65764>. [6]
- Haines, A. and G. Green (2015), *Asset Building and Community Development*, Sage Publications, <https://books.google.fr/books?hl=en&lr=&id=J3xZDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT15&dq=asset+building+and+community+economic+development+haines+and+green&ots=bVath7LXGW&sig=oXSRA5Vc54BxsoPjUyc8F2yraWM#v=onepage&q=asset%20building%20and%20community%20economic%20develop> (accessed on 23 November 2018). [34]
- Hällgren, C. (2005), “Working harder to be the same: Everyday racism among young men and women in Sweden”, *Race Ethnicity and Education*, Vol. 8/3, pp. 319-342, <http://dx.doi.org/10.1080/13613320500174499>. [64]
- Indigenous Services Canada (2018), *Aboriginal Business Directory*, <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100033057/1100100033058> (accessed on 11 July 2018). [57]
- Invest in Norrbotten (2018), *Tourism is Norrbotten's New Primary Industry*, Invest in Norrbotten, <http://www.investinnorrbotten.se/business-opportunities/tourism/tourism-is-norrbottens-new-primary-industry/> (accessed on 19 September 2018). [21]
- Kaiser, Niclas; Salander Renberg, E. (2012), “Suicidal expressions among the Swedish reindeer-herding Sami population”, *Suicidology Online*, Vol. 3, pp. 102-113, <http://www.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A655731&dswid=-7668> (accessed on 12 March 2018). [38]
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017), *Samiske Tall Forteller 10*, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/samiske-tall-forteller-10/id2582761/> (accessed on 05 March 2018). [50]
- Kukutai, T. and J. Taylor (2016), *Indigenous Data Sovereignty: Toward an Agenda*, Australian National University. [56]
- Lantto, P. and U. Mörkenstam (2008), “Sami rights and Sami challenges”, *Scandinavian Journal of History*, Vol. 33/1, pp. 26-51, <http://dx.doi.org/10.1080/03468750701431222>. [47]
- Larsen, R. et al. (2017), “Sami-state collaboration in the governance of cumulative effects assessment: A critical action research approach”, *Environmental Impact Assessment Review*, Vol. 64, pp. 67-76, <http://dx.doi.org/10.1016/J.EIAR.2017.03.003>. [3]
- Leu, T. and D. Müller (2016), “Maintaining inherited occupations in changing times: The role of tourism among reindeer herders in northern Sweden”, *Polar Geography*, Vol. 39/1, pp. 40-57, <http://dx.doi.org/10.1080/1088937X.2016.1148794>. [24]

- Lindqvist, K. (2015), “Kultur och stadsutveckling: Integration eller separation?”, *Gränslös. Tidskrift för Studier av Öresundsregionens Historia, Kultur och Samhällsliv [Culture and urban development: integration or separation?]*, Vol. 5, pp. 56-71, <http://portal.research.lu.se/portal/files/3747049/7520333.pdf> (accessed on 12 March 2018). [30]
- Löf, A. (2014), *Challenging Adaptability Analysing the Governance of Reindeer Husbandry in Sweden*, Umeå University, <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:713000/FULLTEXT01.pdf> (accessed on 26 February 2018). [20]
- Müller, D. and S. Huuva (2009), “Limits to Sami tourism development: The case of Jokkmokk, Sweden”, *Journal of Ecotourism*, Vol. 8/2, pp. 115-127, <http://dx.doi.org/10.1080/14724040802696015>. [27]
- Müller, D. and R. Pettersson (2001), “Access to Sami tourism in northern Sweden”, *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism*, Vol. 1/1, pp. 5-18, <http://dx.doi.org/10.1080/15022250127793>. [25]
- O’Gorman, M. and S. Penner (2018), “Water infrastructure and well-being among First Nations, Métis and Inuit individuals in Canada: What does the data tell us?”, *Environmental Science and Pollution Research*, pp. 1-18, <http://dx.doi.org/10.1007/s11356-018-1258-1>. [65]
- OECD (2018), *Regional Statistics*, http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REGION_DEMOGR (accessed on 31 January 2018). [11]
- OECD (2018), “Sweden”, in *OECD Tourism Trends and Policies 2018*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/tour-2018-38-en>. [33]
- OECD (2017), *OECD Territorial Reviews: Northern Sparsely Populated Areas*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268234-en>. [15]
- Omma, L. (2013), *Ung Same i Sverige: Livsvillkor, Självvärdering och Hälsa*. [42]
- Omma, L. and L. Jacobsson (2011), “Being a young sami in Sweden: Living conditions, identity and life satisfaction”, *Journal of Northern Studies*, Vol. 5/1, pp. 9-28. [41]
- Omma, L., M. Sandlund and L. Jacobsson (2013), “Suicidal expressions in young Swedish Sami: A cross-sectional study”, *International Journal of Circumpolar Health*, Vol. 72/1, p. 19862, <http://dx.doi.org/10.3402/ijch.v72i0.19862>. [39]
- Paliskuntain yhdistys (2018), *Poroelinkeinon Ekonomia*, <https://paliskunnat.fi/py/materiaalit/poroelinkeinon-ekonomia/> (accessed on 08 June 2018). [16]
- Pontén, T. (2015), *Mineral Extraction in Sápmi*, Uppsala University, <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:825719/FULLTEXT01.pdf> (accessed on 19 March 2018). [4]
- Samediggi Samitinget Norsk (2018), *Forslag til Etske Retningslinjer for Samisk Helseforskning er Lansert [Proposals for Ethical Guidelines for Sami Health Research]*, <https://www.sametinget.no/Nyhetsarkiv/Forslag-til-etiske-retningslinjer-for-samisk-helseforskning-er-lansert> (accessed on 19 March 2018). [54]

- Samer (2018), *Map of Samebyar*, <http://www.samer.se/4835> (accessed on 23 November 2018). [1]
- Sametinget (2018), *2018 Questionnaire for Linking Indigenous People with Regional Development in Sweden*. [7]
- Sametinget (2018), *Budgetunderlag 2018-2020 [Budget 2018-2020]*, <https://www.sametinget.se/116048> (accessed on 26 March 2018). [55]
- Sametinget (2018), *Renslakten i Kronor (Reindeer herding)*, Sametinget, <https://www.sametinget.se/statistik/ekonomi> (accessed on 19 March 2018). [17]
- Sandström, P. et al. (2016), “On the decline of ground lichen forests in the Swedish boreal landscape: Implications for reindeer husbandry and sustainable forest management”, *Ambio*, Vol. 45/4, pp. 415-429, <http://dx.doi.org/10.1007/s13280-015-0759-0>. [5]
- Sen, A. (2005), “Human rights and capabilities”, *Journal of Human Development*, Vol. 6/2, pp. 151-166, <http://dx.doi.org/10.1080/14649880500120491>. [31]
- Sjölander, P. (2011), “What is known about the health and living conditions of the indigenous people of northern Scandinavia, the Sami?”, *Global Health Action*, Vol. 4/1, p. 8457, <http://dx.doi.org/10.3402/gha.v4i0.8457>. [37]
- Slaastad, T. (2016), *Samisk Statistikk 2016 [Sami statistics 2016]*, Statistisk sentralbyrå, https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2445389/RAPP2016-05_web.pdf?sequence=1. [49]
- Social Sciences and Humanities Research Council of Canada (2018), *Social Sciences and Humanities Research Council of Canada (Website)*, <http://www.sshrc-crsh.gc.ca/home-accueil-eng.aspx> (accessed on 08 April 2018). [59]
- Statistics Sweden (2018), *Gross Regional Domestic Product (GRDP, ESA2010), Current Prices, Million SEK by Region, Industrial Classification NACE Rev. 2 and Year*, http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/en/ssd/START_NR_NR0105_NR0105A/NR0105ENS2010T03A/?rxid=07a6bcad-db37-49a7-a254-4c0712e315be. [13]
- Statistics Sweden (2018), *Labour Market Statistics*, <http://www.statistikdatabasen.scb.se/>. [14]
- Statistics Sweden (2018), *Population Statistics*, Statistical Database, http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/en/ssd/START_BE_BE0101_BE0101B/BefolkningMedelAlder/table/tableViewLayout1/?rxid=86abd797-7854-4564-9150-c9b06ae3ab07# (accessed on 06 March 2018). [10]
- Statistics Sweden (2017), *Statistics Sweden, Nights Spent. All hotels, Holiday Villages, Hostels, Camping Sites, Commercially-Arranged Private Cottages and Apartments by Region/County - Year 2008-2017*. [23]
- Statistics Sweden (2016), *Gainfully Employed 16+ Years by Region of Work (RAMS) by Industrial Classification NACE Rev. 2 and Year*, http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/en/ssd/START_AM_AM0207_AM0207K/Da gSNI07KonK/table/tableViewLayout1/?rxid=86abd797-7854-4564-9150-c9b06ae3ab07. [12]

- Stoor, J. (2016), “What's missing? Understanding and integrating indigenous perspectives on suicide and suicidal behavior among indigenous Sami youth”, *International Journal of Circumpolar Health*, Vol. 75. [43]
- Stoor, J. et al. (2015), “We are like lemmings!: Making sense of the cultural meaning(s) of suicide among the indigenous Sami in Sweden”, *International Journal of Circumpolar Health*, Vol. 74/1, p. 27669, <http://dx.doi.org/10.3402/ijch.v74.27669>. [40]
- Stordahl, V. et al. (2015), “Ethical guidelines for Sami research: The issue that disappeared from the Norwegian Sami Parliament's agenda?”, *International Journal of Circumpolar Health*, Vol. 74, p. 27024, <http://dx.doi.org/10.3402/IJCH.V74.27024>. [53]
- Sverige Radio (2018), *Hundratala Renar Dödade i Trafiken Sedan årsskiftet - Sameradion & SVT Sápmi [Hundreds of reindeer lost in traffic accidents since year end]*, <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=2327&artikel=6866034> (accessed on 19 March 2018). [18]
- Swedish Environmental Protection Agency (2018), *Outdoor Recreation and Nature Tourism in Protected Natural Environments: Tips, Advice and Rules for Organised Activities*, <https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-8738-8.pdf?pid=16071> (accessed on 25 September 2018). [28]
- Swedish Equality Ombudsman (2008), *Discrimination of the Sami – The Rights of the Sami from a Discrimination Perspective*, Ombudsmannen mot Etnisk Diskriminering, Stockholm, http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/ExpertMechanism/3rd/docs/contributions/SwedishEqualityOmbudsman_2.pdf (accessed on 27 February 2018). [26]
- The Research Council of Norway (2018), *Programme for Sámi Research II*, <https://www.forskningsradet.no/en/Funding/SAMISK/1253987444661> (accessed on 08 April 2018). [58]
- Tillväxtverket (2018), *BRP+ Breddat Mått på Uveckling - Tillväxtverket [Dimensions of Development - Growth Agency]*, <https://tillvaxtverket.se/statistik/regional-utveckling/brp--breddat-matt-pa-utveckling.html> (accessed on 15 March 2018). [36]
- Tillväxtverket (2016), *Fakta om Svensk Turism [Facts on Swedish tourism]*, Tillväxtverket, https://tillvaxtverket.se/download/18.1163f22716055aadd98534d0/1513780510226/rapport_0225_webb_k4.pdf. [66]
- Tyler, N. et al. (2007), “Saami reindeer pastoralism under climate change: Applying a generalized framework for vulnerability studies to a sub-arctic social–ecological system”, *Global Environmental Change*, Vol. 17/2, pp. 191–206, <http://dx.doi.org/10.1016/J.GLOENVCHA.2006.06.001>. [19]
- Umeå University (2018), *Vaartoe - Centre for Sami Research*, <http://www.vaartoe.umu.se/english/> (accessed on 14 March 2018). [62]

- United Nations Economic and Social Council (1997), *The Saami Council - Indigenous Peoples: Land Environment and Sustainable Development*, Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities Working Group on Indigenous Populations, <http://www.suri.ee/doc/saamide.html> (accessed on 08 October 2018). [2]
- Vetenskapsrådet (2018), *Research Funding Sweden*, <https://www.vr.se/inenglish/researchfunding/applyforgrants/theswedishsystemofresearchfunding.4.aad30e310abcb9735780007228.html> (accessed on 14 March 2018). [51]
- Walter, M. and C. Andersen (2013), *Indigenous Statistics: A Quantitative Research Methodology*, Left Coast Press, https://books.google.fr/books?hl=en&lr=&id=ycP_AAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA5&dq=identification+of+indigenous+people+in+statistics&ots=NLcTVmy34u&sig=JZgO1DeVc76GJthp_DLzwN12Lwl#v=onepage&q=sami&f=false (accessed on 02 March 2018). [45]
- Yap, M. and E. Yu (2016), “Operationalising the capability approach: Developing culturally relevant indicators of indigenous wellbeing – An Australian example”, *Oxford Development Studies*, <http://dx.doi.org/10.1080/13600818.2016.1178223>. [32]

Kapitel 2. Att involvera samerna i policyer och program för regional tillväxt och landsbygdsutveckling

Detta kapitel går igenom hur det samiska folket inkluderas i regionala och landsbygdspolitiska utvecklingsprogram samt hur dessa påverkar samers medverkan, näringar och resultat. Det beskriver samiska frågor i nationella och EU-politiska sammanhang samt i regionala och lokala program. Det utforskar hur samerna skulle kunna involveras i regionala utvecklingssatsningar med särskilt fokus på markförvaltning och renskötsel. Slutligen rekommenderas hur policyer och program kan förbättras för att skapa möjligheter för samiska företag och näringar.

Norra Sverige står inför unika utmaningar, som hänger samman med glesbygd och stora avstånd, men har samtidigt unika styrkor – det samiska folkets kollektiva tillgångar utgör en av dessa styrkor. Den samiska ekonomin i norra Sverige inbegriper ofta småföretag som har sin grund i ett hållbarhetstänkande som betonar kulturella band. I syfte att garantera att den regionala utvecklingen fungerar för alla är det viktigt att förstå hur den politiska miljön formar möjligheterna för samiska företag och samhällen i norra Sverige. Det inbegriper en lång rad av politikområden – några som geografiskt knutna och andra som inte är det. Detta kapitel undersöker miljön för landsbygds- och regionalpolitik i norra Sverige och dess kopplingar till det samiska samhället och ekonomisk utveckling.

Aktuella reformer erbjuder en möjlighet att stärka dessa band. Folkvalda landstingsfullmäktige, förvaltningar på regional nivå eller indirekt valda regionala samarbetsorgan, bestående av kommunerna i regionen, har under nästan 20 år gradvis tagit över ansvaret för regional utveckling från de decentraliserade nationella förvaltningarna (länsstyrelserna som företräder statsförvaltningen i regionerna). På senare år har det endast förkommit en rörelse i riktning mot landstingen. Från den 1 januari 2019 kommer regionfullmäktige att vara ansvarigt för regional tillväxt i alla de 21 regionerna (med undantag för Gotland, där kommunen även har ansvar som regionfullmäktige) (Sveriges Riksdag, 2018^[1]). Det innebär en möjlighet att bättre knyta samman samerna med regionala utvecklingsinsatser och att konstruera nya samarbetsformer med dem. Att åstadkomma detta kräver systemförutsättningar. Den samiska ekonomin når för närvarande inte upp till sin potential, vilket ska diskuteras. Det råder brist på statistik och information om den samiska ekonomin samt om samisk kultur och samhälle i allmänhet (som påpekats i kapitel 1). Detta har bidragit till att samerna blivit föga synliggjorda i insatser för regional tillväxt och landsbygdsutveckling i norra Sverige. Att öka medvetenheten och utveckla starkare partnerskap med samerna på nationell, regional och kommunal nivå är avgörande för en gemensam vision och för att fastställa prioriteringar för framtiden.

Ännu en aktuell reform är antagandet av en ny landsbygdspolitik i Sverige (antagen i juni 2018) (Sveriges Riksdag, 2018^[2]). Den nya landsbygdspolitiken siktar på att uppnå en livskraftig landsbygd med lika möjligheter för företagande, arbete, bostäder och välfärd som leder till långsiktigt hållbar utveckling i hela landet. Innan den antogs hanterades landsbygdspolitiken i Sverige med ett knippe av åtgärder (huvudsakligen Europeiska Unionens EU:s landsbygdsprogram) och andra åtgärder inom andra politikområden såsom regionalpolitik). Den nya landsbygdspolitiken tillämpar ett sammanhållet och allsidigt nationellt tillvägagångssätt med mål som är beslutade av riksdagen (vilka är starkare än beslut fattade enbart av regeringen). I denna nya politiska miljö spelar den regionala nivån en viktig roll; regionerna är ansvariga för samordning av regional tillväxt (på den regionala nivån) och för att utveckla och genomföra en regional utvecklingsstrategi (RUS) som inbegriper landsbygdsperspektivet. Detta kapitel tecknar grunddragen av denna politiska miljö. Det beaktar hur samerna inbegrips i politik för regional tillväxt och landsbygdsutveckling samt hur detta formar samiska insatser, näringar och resultat. Kapitlet börjar med att beskriva samiska frågor i nationell politik och EU-politik innan det fortsätter med hur de avspelas i regional och lokal förvaltning. Sedan diskuteras hur samerna bättre skulle knytas till regionala utvecklingsinsatser med särskilt fokus på markförvaltning och renskötsel. Kapitlet slutar med att ange grunddragen för hur politik och program skulle kunna struktureras bättre i syfte att åstadkomma en mer gynnsam miljö för samiskt företagande och näringsliv. I anslutning till dessa frågeställningar behandlar det sista kapitlet i denna rapport (kapitel 3 om styrelseskick) hur det samiska folket – som en grupp av olika individer och institutioner – skulle kunna få starkare band till regional utveckling och bli bättre inkluderade i beslutsfattande om frågor som påverkar dem.

System för flernivåstyrning av landsbygdsutveckling och regional utveckling – samiska frågor på nationell, regional och lokal nivå

En stor mängd politikområden får effekt på resultatet av landsbygdsutveckling och regional tillväxt i norra Sverige och påverkar den miljö som bildar förutsättningarna för samiska näringar och lokalsamhällen. Dessa sträcker sig från nationell sektorspolitik (t.ex. utveckling av infrastruktur, exploatering av naturresurser, miljöpolitik och stöd för utveckling av verksamheter) samt ramar för regional tillväxt och landsbygdsutveckling – till åtgärder och tjänster på region-, eller läns- och kommunnivå. Denna politiska miljö utgör en struktur för hur samers rättigheter förverkligas i praktiken, hur tjänster utförs och de slag av verksamhetsstöd som erbjuds. Det här avsnittet beskriver den politiska miljön och systemet för styrning och reflekterar samtidigt över hur det samiska folket inkluderas i den.

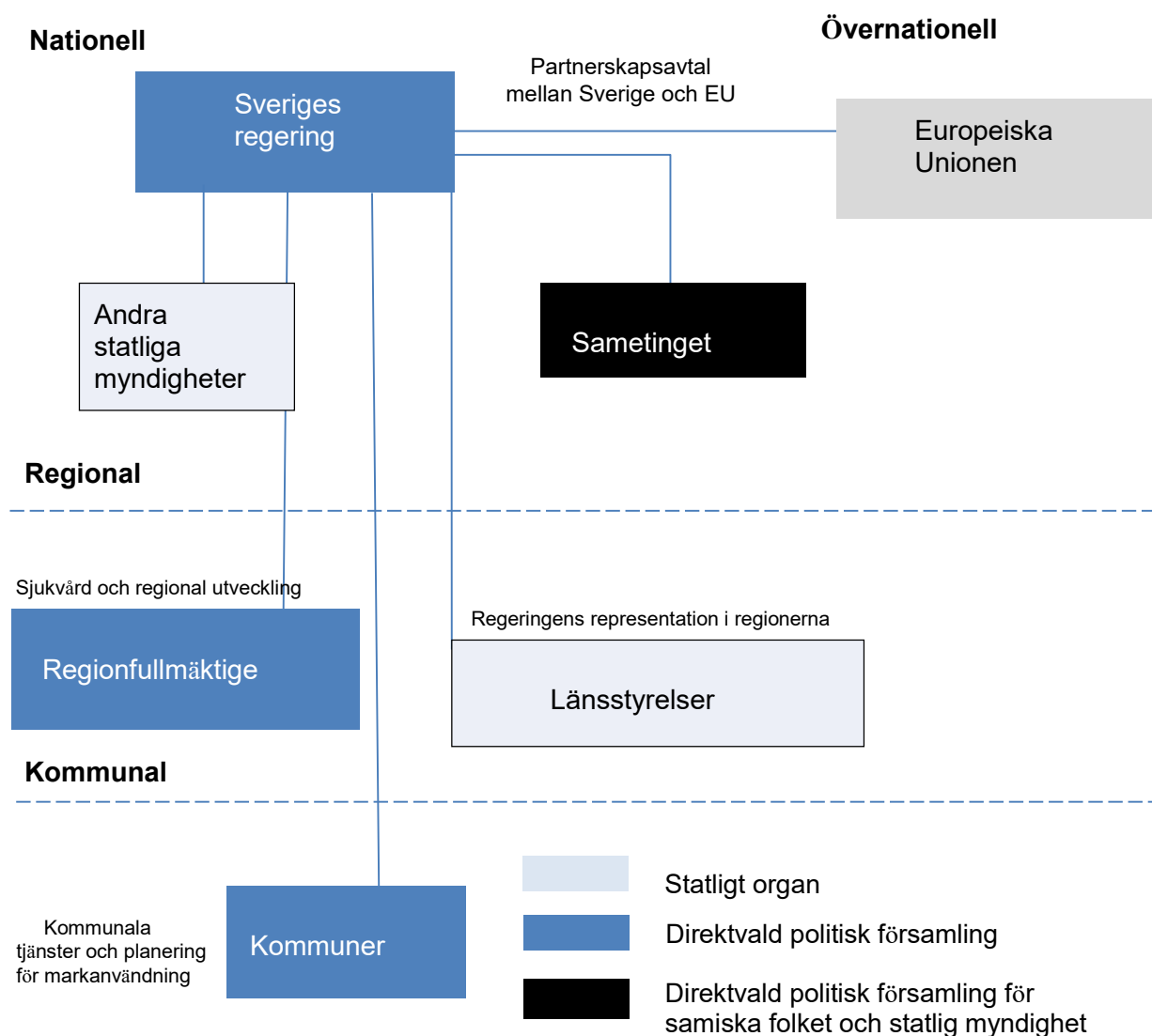
Sverige har tre nivåer av styrelseskick – nationell, regional (landsting) och lokal (kommuner) – och även regionala företrädare för regeringen (länsstyrelser, regionala statliga förvaltningar). Regeringen utformar landsbygds- och regionutveckling i enlighet med de mål som riksdagen har beslutat om. Landsbygdspolitikens mål är att landsbygdsområden ska ha lika möjligheter till företagande, arbete, bostäder och välfärd som leder till långsiktig hållbar utveckling i hela landet. Landsbygdspolitikens delmål anger därutöver riktmärken för hållbar utveckling; en biobaserad och fossilfri kretsloppsekonomi samt utformning av attraktiva landsbygdsmiljöer att bo och arbeta i.¹ Det nationella politiska målet för regional utveckling är att utveckla potentialen i alla delar av landet med starkare lokal och regional konkurrensförmåga.

Regeringen preciserar regionalpolitiken genom den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft. Den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015-2020 anger inriktningen och genomförandet av regionala insatser för tillväxt liksom för statliga myndigheters medverkan i arbetet med regional tillväxt. Den är även bindande för hur finansieringen av regionala tillväxtåtgärder bör användas. Regional tillväxtpolitik är också nära integrerad med genomförandet av EU:s sammanhållningspolitik för regional tillväxt och sysselsättning.

Såväl de huvudsakliga målen på dessa politikområden som delmålen i landsbygdspolitiken och prioriteringarna inom regionalpolitiken är tvärsektoriella och därför behöver dessa två politikområden inlemma många andra politikområden liksom olika förvaltningsnivåer och andra aktörer. Detta betyder att sektoriell samordning och flernivåstyrning är centralt. Sektoriell samordning kräver tvärsektoriell styrning liksom samverkan mellan aktörer inom olika sektorer. Flernivåstyrning inbegriper samordning mellan aktörer på olika nivåer men även förvaltning av resurser och styrning av statliga organ. Här är regleringen av arbetet med regional tillväxt viktig. Initiativ på dessa politikområden finansieras med både nationell finansiering och EU-medel. Men lika viktigt är resurserna inom alla utgiftsområden och politikområden.

Förutom dessa politikområden präglar regeringen även regional tillväxt och landsbygdsutveckling genom andra slag av sektoriella stöd och, nog så viktigt, genom det sätt på vilket samernas rättigheter erkänns och relaterade skyldigheter efterlevs (t.ex. beträffande skydd för språk och kultur). I det avseendet är även Europeiska Unionens program mål och finansiering viktiga, dels beträffande program för regional tillväxt och landsbygdsutveckling, dels för samverkan över nationsgränserna (vilket avser samiska frågor).

Figur 2.1. Flernivåstyrning i Sverige från den 1 januari 2019



På den regionala nivån kommer snart direktvalda regionfullmäktige – vilka tidigare huvudsakligen fokuserade på att ombesörja sjukvård – att ta ansvar för regional utveckling. Dessa reformer har skett under en tjugoförårsperiod, några regioner i taget; men från den 1 januari 2019 kommer regionfullmäktige att ha ansvar i alla de 21 regionerna (utom i Gotlands kommun som även har regionfullmäktiges ansvar). Regeringens strategiska mål, program och finansiering strukturerar möjligheterna på den regionala och lokala nivån – men regionerna själva utarbetar regionala utvecklingsstrategier, vilket erbjuder en möjlighet att stärka relationerna med samerna på den nivån. Kommunerna har också betydelse för regional utveckling; de tillhandahåller exempelvis tjänster för samer relaterat till språkliga rättigheter och därför viktiga för den kulturella reproduktionen. I det här avsnittet diskuteras hur varje förvaltningsnivå påverkar hur samerna inlemmas i politiska åtgärder för landsbygdsutveckling och regional tillväxt.

Regeringen sätter systemet för samiska rättigheter och strukturerar politik för nationell och regional utveckling samt landsbygdsutveckling

System för samiska rättigheter medför ekonomisk utveckling och självbestämmande

Avgörande för att skapa urfolks identitet, självbestämmande och ekonomiska relationer är, som påpekas i kapitel 1, hur samiska rättigheter erkänns. Detta är också grund för hur politiska principer struktureras och genomförs. Systemet av kärnrättigheter för samerna erkänner dem på samma gång som ett urfolk och som en nationell minoritet och det finns statliga skyldigheter förenade med varje begrepp. Beträffande rättigheter som nationell minoritet har staten en skyldighet att främja samernas och andra nationella minoriteters förmåga att upprätthålla och utveckla sin kultur och sitt språk i Sverige. Vad beträffar samers rättigheter som urfolk görs en väsentlig skillnad mellan de samer som har medlemskap i rensköttande samiska lokalsamhällen – *samebyar* – och de som inte har det. De utan medlemskap har exempelvis inte rätt till samråd angående storskaliga gruv- och energiprojekt som påverkar markanvändning och miljö, annat än som vanliga medborgare.

Dessa rättigheter (som nationell minoritet och som urfolk) har å sin sida, tillsammans med rester av gammal kolonisations- och förmyndarpolitik, följdverkningar på den operationella/politiska nivån. Sametinget har ett ansvar som omfattar frågor rörande renskötsel, ersättning för skador orsakade av rovdjur samt samiska språk och samisk kultur – men inte ensamt ansvar. Länsstyrelserna är t. ex. ansvariga för jakt- och fiskelicenser. På den mer operationella nivån är det sätt på vilket dessa rättigheter som helhet tillämpas dels inkapslat i relevanta lagar och förordningar, dels sedan avspeglat i hur politiska policyer och program genomförs – från nationell nivå ner till de lokala nivåerna.

Ansvar för samiska frågor berör flera departement

Det finns flera departement i Sverige som är viktiga för samiska frågor, men kulturdepartementet betraktas som ansvarigt departement i dessa frågor. I alla länder med ursprungsfolk blir ursprungsfolks frågor av betydelse för en rad ministerier och ministrar. I länder som Australien, Kanada och Nya Zeeland finns en minister avdelad särskilt för urfolksfrågor.² I Sverige finns inte någon enskild minister för samiska frågor och detta avspeglas i sin tur både i lagstiftning och i politiska riktlinjer. Det finns fördelar och nackdelar med denna inställning. Å ena sidan berör samiska frågor en rad ämnesområden och därför är det rimligt att låta detta beröra flera departement. Å andra sidan kan det vara svårt att få en helhetsbild av regeringens åtgärder gällande samiska frågor och hur raden av politiska riktlinjer kompletterar varandra eller blir motstridiga – samordningsproblem uppkommer oundvikligen.

Det finns ingen samlad lagstiftning rörande samer på ett och samma ställe, vilket gör det svårt att få en översikt av samiska rättigheter och att förstå hur samerna bör delta i beslutsfattande. Sveriges regering kännetecknas vanligen av en process med samfällt beslutsfattande i vilken varje minister är lika ansvarig för varje beslut och kan ställas till ansvar. Därför finns det ingen position i departementen som bär ansvar för alla beslut i samiska frågor eller som har ett samlat samiskt perspektiv på olika beslut inom andra politikområden som påverkar samiska frågor. Detta, som ska diskuteras i kapitel 3, försvårar att samiska intressen avspeglas i regeringens politik eftersom samerna – som en relativt liten grupp med begränsade resurser – ombeds delta i samråd eller behöver uppmärksamma ett brett spektrum av lagar, program och politiska riktlinjer som man har möjlighet att påverka. Tabell 2.1 visar de svenska departement som har ansvar för några aspekter av samiska frågor tillsammans med berörda lagar och lagstiftning. Etablerade kommunikationsvägar eller samarbeten mellan Sametinget och departementet anges i tabell

2.1 med undantag för justitiedepartementet, där det för närvarande inte finns någon kanal.

Tabell 2.1. Svenska departement av särskild betydelse för samiska frågor

Departement	Ansvar	Samiska frågor	Relevanta lagar
Kultur	Kultur, medier, demokrati, mänskliga rättigheter på nationell nivå och religiösa samfund	Nationella minoriteter och samernas språk och kultur. Ombesörjer finansiering av samisk kultur och samiska organisationer. Som förvaltningsmyndighet sorterar Sametinget under kulturdepartementet.	Språklagar på nord-, lule-, och sydsamiska; lag om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Sametingslagen.
Utbildning och forskning	Utbildning, forskning och ungdomspolitik	Sameskolstyrelsen – statlig skolmyndighet – samiska barn med sameintegrerad undervisning, samt att bidra till att bevara och utveckla det samiska språket och den samiska kulturen.	Skollagen; Sameskol-förordningen; lag om nationella minoriteter och minoritetsspråk
Närings- Innovation	Näringssektorn, bostäder och transport, informations- och kommunikationsteknik (IKT), regional tillväxt och landsbygds politik	Ansvarigt för fiske-, jakt- och rennäringspolitik för det samiska folket. Ansvarigt för landsbygds- och regional utvecklingspolitik. Detta inbegriper samiska projekt. Samers rätt att utnyttja mark och vatten, för samer att bedriva rennärning är skyddad enligt 1971 års rennäringslag. Lagen föreskriver att markanvändning som äventyrar rennärning inte är tillåtna och att inkräktande på rättigheter måste kompenseras i enlighet med föreskrifter om expropriering. Ombesörjer delvis finansiering av Samefonden som själv beslutar om att främja rennärning, samisk kultur och samiska organisationer med tillgänglig finansiering.	Rennäringslagen och rennäringsförordningen, Plan- och bygglagen, Minerallagen, Skogsvårdslagen
Miljö- och energi	Miljö-, energi- och klimatpolitik	Rätt till samråd för samebyar innan något beslut fattas beträffande markanvändning som avser planering och byggande, mineralutvinning, miljöbalk, skogsbruk, kraftledningsprojekt (sameby som berörd intressent). Rennärningen är skyddad i miljöbalken.	Miljöbalken; Ellagen
Justitie	Grundlagar	Grundlagen föreskriver att det samiska folkets möjligheter att bevara och utveckla sitt kultur- och samhällsliv ska främjas och att den samiska rätten till rennärning är reglerad i lag. Regeringsformen.	Sveriges grundlagar
Hälsa och sociala frågor	Social välfärd, inklusive hälso- och sjukvård	De övergripande målen för folkhälsopolitiken är att åstadkomma förhållanden i samhället som möjliggör för hela befolkningen att åtnjuta god hälsa på lika villkor. För samerna har regeringen utfäst ett belopp på 3,7 miljoner SEK till upprättande av ett nätverk för samisk hälsa med målsättningen att projektet ska öka tillgängligheten till hälsovård med beaktande av samiskt språk och kultur.	Patientlagen, Hälso- och sjukvårdslagen

Samiska frågor på nationell nivå fokuserar språk- och kulturpolitik, rennärning samt konsultation i frågor som berör samer

Det finns tre huvudsakliga ansvarsområden för samiska frågor som ligger till grund för regional- och lokal-/landsbygdspolitik. Det första avser samisk kultur- och språkpolitik som övervakas av Kulturdepartementet och väsentligen genomförs av Sametinget som är en folkvald församling med representanter för det samiska folket men samtidigt en statlig myndighet under den svenska regeringen. Sametinget har regeringens uppdrag att främja samisk kultur och har mandat att fatta beslut om fördelningen av statliga medel ur Samefonden till kultur och organisationer och andra statliga medel till kultur. Förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete är ett sätt på vilket regionalpolitiken och dess nationella strategi genomförs. Denna förordning föreskriver exempelvis att relevanta aktörer på nationell, regional och lokal nivå ska vara delaktiga i det tvärsektoriella arbetet för regional tillväxt: att de regionala strategiska planerna (RUS) ska utarbetas med relevanta aktörer samt att den slutliga planen måste skickas till dem – t.ex. Sametinget inbegripet. Förordningen stadgar också att statliga myndigheter ska vara delaktiga och bidra till den regionala tillväxtpolitikens mål.

Inom regional- och landsbygdspolitik är Sametinget även en stödmyndighet för den Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EAFRD) och medlem av Övervakningskommittén för det regionala utvecklingsprogrammet (RDP). I den Europeiska regionala utvecklingsfonden är de också en del i övervakningskommittén. De har även mandat att utse styrelse för den statliga myndigheten Sameskolstyrelsen, fastställa mål för och leda det samiska språkarbetet samt bevaka att samiska intressen och behov beaktas, däribland rennäringens intressen vid utnyttjande av mark och vatten.³ Dessa politikområden är väsentliga för överföringen av samiskt språk och samisk kultur, ekonomisk utveckling och självbestämmande. Det är viktigt att lägga märke till Sametingets dubbla roll; det handlar som en röst för samerna i Sverige, men är inte en oberoende röst eftersom det även är en förvaltningsmyndighet som genomför regeringens politik och förvaltar statliga medel. Som sådant har Sametinget reducerat spelrum att förespråka politiska ställningstaganden som strider mot regeringen (Lawrence & Mörkenstam, 2016^[3]).

Det andra huvudsakliga ansvarsområdet avser utövandet av rennärning och rätten till jakt och fiske. Den svenska regeringen anslår årligen omkring 113 miljoner SEK till olika former av ersättning åt rennärningen. Dessa omfattar kompensation för exempelvis förekomst av rovdjur. Medan Näringsdepartementet har ansvar för fiske, jakt- och rennäringspolitik för samerna, så har Sametinget även visst ansvar för att tillgodose dessa rättigheter.⁴ Detta gäller frågor som föreskrifter om renräkning, renars hälsa, rovdjurens påverkan på renar samt rovdjursersättningar. Vad beträffar ansvarsfördelning är Sametinget ansvarigt för, exempelvis, den geografiska indelningen i samebyar, medan länsstyrelserna är ansvariga för att besluta om det maximala antalet renar i varje sameby. Dessa båda inslag är kopplade till varandra och kräver samordning.

Ett tredje politikområde för regeringen avser rätten till samråd i frågor som påverkar samer. Exempelvis anger Sveriges miljöbalk (Kapitel 3, avdelning 5) huvuddragen av skydd för mark och vatten som är viktiga för rennärning (liksom för yrkesfiske och vattenbruk). Därutöver är lagar om samhällsplanering, skogsbruk, mineraler, infrastruktur samt förebyggande och begränsning av kemiska olyckshändelser knutna till föreskrifterna i miljöbalken och är viktiga med avseende på hur de styr frågor om markanvändning – inklusive mark för rennärning. I frågor om markanvändning görs en åtskillnad mellan de samer som är medlemmar i samebyar och de som inte är det. Beträffande principen om fritt, välinformerat förhandssamtycke så är Sveriges tolkning att detta är en viktig princip. I Sveriges röstförklaring vid antagningen av Förenta Nationernas Förklaring om urfolks

rättigheter uttalade Sveriges regering att staters skyldighet att samråda och samarbeta med urfolk ”inte medför en kollektiv vetorätt”. Snarare tolkas principen om ”fritt, välinformerat förhandssamtycke” som ett medel för att uppnå en samrådsprocess, inte en fristående rätt. Detta är ett väsentligt politikområde, eftersom tillgång till betesmark är grundläggande för utövande av rennäring. Exempelvis alla infrastrukturprojekt som utgör en potentiell risk att förstöra renbetesarealer och flyttningsleder tillsammans med bedrivande av skogsbruk, gruvdrift och energiprojekt kräver inslag av samråd med en sameby för att försäkra sig om att verksamheterna går att förena.

Lagens formaliteter beträffande hur rätten till samråd ska behandlas skiftar i denna sektorslagstiftning. Det finns t. ex. inte någon lag som direkt adresserar samiska markrättigheter i planering av infrastruktur. För såväl väg- som järnvägsplanering finns det en obligatorisk samrådsprocess som behandlar markägare och nyttjanderättsinnehavare inklusive samebyar, på samma sätt. När Trafikverket igångsätter ett nytt infrastrukturprojekt i renbetesområdet hålls samråd med berörda samebyar, men resultaten av dessa är icke-bindande. Rennäringen är visserligen erkänd som ett riksintresse, men så är även gruvdrift. Ifall det finns ett område av riksintresse för rennäring som skulle kunna påverkas så är Sametinget också delaktigt i samrådsprocessen. Några departement och myndigheter utarbetar för närvarande riktlinjer för hur samråd med samer ska gå till, vilket skulle kunna göra denna process mer konsekvent. Transportstyrelsen, exempelvis, är mitt i att utveckla ett standardiserat och fastställt förhållningssätt för samråd om rennäring och infrastruktur. Länsstyrelsen har till uppgift att säkerställa att rennäringen som riksintresse beaktas i planering och tillståndsgivning. Ibland väger länsstyrelsen också riksintressen av olika slag mot varandra och gör en bedömning av vilken som är mest hållbar.

Ruta 2.1. Det svenska Sametingets dubbla roll – som folkvald församling och statlig myndighet

Sametinget i Sverige är unikt med sin dubbla roll. Som vald politisk församling har det mandat att yttra sig över samiska frågor, inklusive vara en kritisk röst gentemot den svenska regeringen. Samtidigt är det beroende av regeringen för sin finansiering och, som statlig myndighet bär det ansvar för en rad verksamheter och program på områden som samhällsplanering, samiska näringar, landskapsskydd/dränering, landsbygdsutveckling, främjande av samiska kulturyttringar samt skydd av kulturarv, att leda arbetet med samiska språk, nordiskt samarbete inom Sápmi, mänskliga rättigheter, minoritetsfrågor och frågor om urfolk. Sametingets roll inom dessa olika områden har ökat med tiden, särskilt avseende dess skyldighet att samråda med en lång rad aktörer – t. ex. nationellt, regionalt och lokalt styre, gruv- och energibolag.

Tabell 2.2 ger en översikt av Sametingets budget år 2016. Den klart största budgetposten (57 % av helheten) avser Sametingets arbete med att främja rennäringen; vilket bland annat innefattar ersättning till renskötare som kompensation för rovdjursskador; förlust av ren pga. rovdjur (som har ökat på senare år där olika geografiska områden påverkas i olika hög grad). Detta arbete stöds även av *Samefonden* (ÖA: Se sametinget.se/samefonden) – en fond som har till ändamål att främja och stödja rennäringen, den samiska kulturen och samiska organisationer. Fondens intäkter består av räntor, intrångsersättningar (t. ex. gruvdrift, motorvägar, flyg) samt avgifter för arrenden, jakt och fiske, samt försäljning av mark. Regeringen fastställer, efter förslag från Samefondens styrelse, på årsbasis ett högsta belopp som får lämnas som bidrag ur fonden.

Sametingets politiska verksamhet står för ungefär en femtedel av budgeten medan åtgärder för nationella minoriteter, vilka primärt är avsedda för att främja det samiska språket, står för 18 % av den samlade budgeten och bidrag till samisk kultur i allmänhet, utveckling och internationellt kulturutbyte och samarbete, 8 % av hela budgeten. Sametingets allra senaste budgetunderlag (2018-2020) uttrycker att ”med den aktuella arbetsbördan och resurstilldelningen kan Sametinget inte fullgöra sin författningsenliga roll – vare sig på den officiella nivån eller på den politiska nivån” (Sametinget, 2018, p. 7_[4]). En rapport 2011 från FN:s Särskilde rapportör om situationen för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för urfolk återspeglar denna uppfattning, då det konstateras att i Sverige ”finansieras Sametinget främst för att utföra sina skyldigheter som ett förvaltningsorgan, men har minimal finansiering för sitt arbete som en oberoende folkvald församling” (Anaya, 2011, p. 12_[5]).

Tabell 2.2. Översikt av Sametingets budget 2018, tusental SEK

	2018	Procent av total
Sametinget	52 401	24
Åtgärder för nationella minoriteter	32 000	15
Bidrag till allmänna kulturella aktiviteter, utveckling och internationellt kulturellt utbyte och samarbete	17 800	8
Stöd till renskötsel	113 900	53
Summa	216 101	

Källor: Till tabellen: Anslag avseende Sametinget (2018), anslag avseende 7:1 and 7:2 Åtgärder för nationella minoriteter (2018), anslag avseende 1:22 Främjande av rennäringen (2018).

Sametinget (2018_[4]), *Budgetunderlag 2018-2020*, <https://www.sametinget.se/116048> (Hämtad den 26 mars 2018), s. 9; Anaya, J. (2011_[5]), “Human Rights Council Eighteenth Session; Promotion and protection of all human rights: The situation of the Sami people in the Sápmi region of Norway, Sweden and Finland”, https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/sami/anaya_rapport.pdf (Hämtad den 8 april 2018).

Beträffande rättigheter till samråd som nationell minoritet, syftar lagen om nationella minoriteter till att åstadkomma en balans mellan hänsyn till minoritetens och majoritetens intressen. Samråd erbjuder ett sätt att fånga upp samiska intressen i detta avseende och kan motverka konflikter i lokalsamhället (Hagsgård, 2016_[6]). I praktiken kan sättet på vilket samråd genomförs variera kraftigt beroende på ärende och plats. Kulturdepartementet arbetar för närvarande på en konsultationsordning som ska reglera regeringens och myndigheternas skyldigheter att samråda med Sametinget, med samebyar och andra samiska organisationer i frågor som anges i lagen. Det förväntas att dessa riktlinjer ska vara till hjälp för att göra processen mer förutsägbar och konsekvent.

Europeiska struktur- och investeringsfonder är en integrerad del av Sveriges nationella regionala tillväxtpolitik

Samiska frågor avspeglas också i regional- och landsbygds politik på nationell nivå i Sverige. Såväl nationell landsbygds- och regionalpolitik som EU-finansierade delar av de politiska strävandena, finansierar och stöttar landsbygdsutveckling och regional tillväxt i det samiska samhället på områden som turism, företagsverksamhet inom *duodji*, etc. Kontakterna är emellertid inte alltid så direkta som på de ovan nämnda politikområdena. Återstoden av detta kapitel undersöker hur dessa kontakter skulle kunna bli bättre erkända och förstärkta inom åtgärderna för regional tillväxt och landsbygdsutveckling.

De Europeiska struktur- och investeringsmedlen (ESIF) är EU:s främsta instrument för investering som ska ge resultat för målen i strategin *Europa 2020*, som ska stimulera konkurrenskraft, kunskap och innovation; stärka den hållbara och effektiva användningen av resurser för hållbar tillväxt; och öka sysselsättningen, främja anställningsbarhet och förbättra tillgången till arbetsmarknaden. Det finns tre huvudsakliga fonder som är viktiga i det svenska sammanhanget: den Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF), den Europeiska Socialfonden (ESF) och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU). Alla tre fonder stöder aktiviteter för regional tillväxt och landsbygdsutveckling i de tre nordliga länen. Den största fonden bland dessa är EJFLU, som står för 55 % av de sammanlagda ESIF-medlen under programperioden 2014-2020 (Tabell 2.3). I Sverige har en stor andel av ERUF för perioden 2014-2020 anslagits till regionerna i nordlig glesbygd (45 %), medan andelen av ESF som anslagits till dessa regioner är relativt liten (7 % av hela) (jämfört med deras andel av den nationella befolkningen som är 9,1 %) (OECD, 2017^[7]).

Politiska strävanden efter regional tillväxt och landsbygdsutveckling övervakas i Sverige av Näringsdepartementet (figur 2.2 och figur 2.3). Medlemsstaten och den Europeiska kommissionen ingår ett partnerskapsavtal beträffande hur ERUF och EJFLU ska genomföras i det svenska sammanhanget (detta gäller även för Europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF) och Europeiska socialfonden (ESF)). Detta innebär att ange de strategiska fokusområdena och hur fonden ska prioriteras och fördelas över olika regionala områden. Historiskt har Sverige ett relativt centraliserat tillvägagångssätt för strategisk planering och politisk utveckling i OECD-sammanhang (OECD, 2017, p. 195^[7]). Detta hjälper Sverige att uppnå skäliga nivåer av infrastruktur och tjänster över hela landet men kan också minska kapaciteten att anpassa politiska strävanden till behoven och omständigheterna på olika platser. Därutöver finns det en allmän vägledande grundsyn om att program och tjänster ska fungera för alla – det vill säga att vissa segment i samhället (t.ex. samer, migranter) inte ska vara särskilt utpekade målgrupper.⁵

Tabell 2.3. Komponenter i de europeiska struktur- och investeringsmedlen, Sverige, programperioden 2014-2020

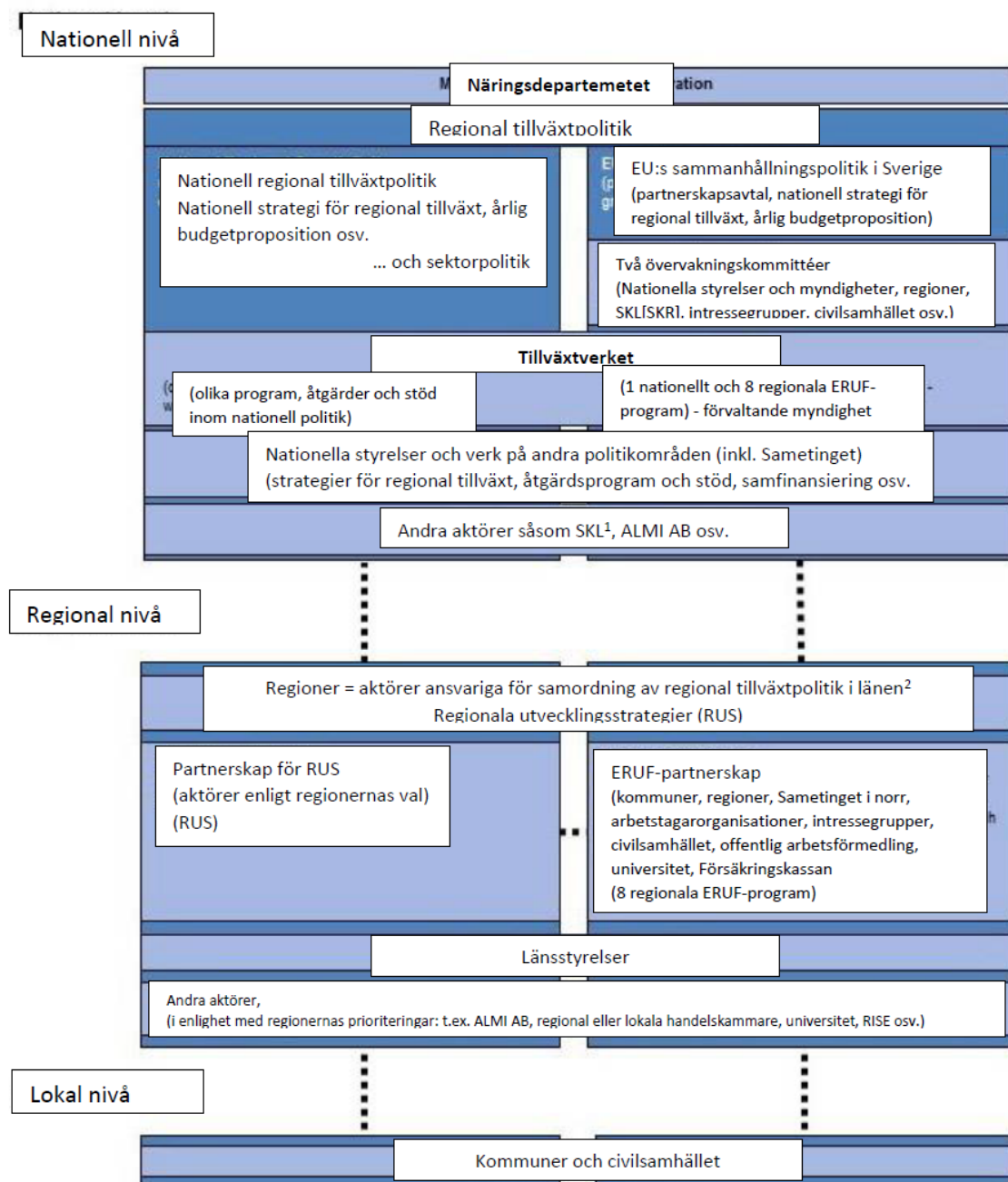
ESI fond	Beskrivning	Bidrag från EU och nationellt (miljoner EUR)	Total finans. belopp (miljoner EUR)	Procent av ESI fonder totalt för 2014 - 2020
Europeiska Jordbruksfonden för Landsbygdsutveckling (EJFLU)	Fokuserar på att lösa de särskilda svårigheter som landsbygdsområden i EU står inför; konkurrenskraft i lantbruk samt miljöproblem och landsbygdsutveckling	EU: 1763,6 SV: 2647,9	4411,5	55
Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF)	Stärker ekonomisk och social sammanhållning inom EU genom att minska regionala olikheter i tillväxt och sysselsättning för att stärka regional utveckling på ett hållbart sätt	EU: 934,8 SV: 961,2	1896,0	24
Europeiska Socialfonden (ESF)	Stöttar sysselsättningsrelaterade projekt i hela Europa och investerar i Europas humankapital – dess arbetare, ungdomar och alla som söker arbete	EU: 719,9 SV: 719,9	1439,9	18
Europeiska Havs- och Fiskerifonden (EMFF)	Hjälper fiskare att införa hållbara fiskemetoder och kustkommuner att diversifiera sina ekonomier, förbättra livskvaliteten längs Europas kuster	EU: 120,2 SV: 52,7	172,9	2
Sysselsättningsinitiativet för unga (YEI)	Stöttar ungdomar som inte befinner sig i arbete, utbildning eller inskolning i regioner med ungdomsarbetslöshet över 25 %.	EU: 88,3 SV: 44,2	132,5	2

Anmärkning: Det Europeiska Territoriella Samarbetet (Interreg) ingår inte i siffrorna för ERUF. YEI brukar inte betraktas som ett av de fem medlen i kärnan av ESI. Det är en specialfond för tidsperspektivet 2014 – 2020 och inbegriper gemensamma initiativ med ESF.

Källa: European Structural and Investments Funds (2018^[8]), *ESIF 2014-2020 Finances Planned Details - Data*, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/dataset/ESIF-2014-2020-FINANCES-PLANNED-DETAILS/e4v6-qrrq> (Hämtat den 13 april 2018).

Under de gångna årtiondena har det skett en större decentralisering av roller och ansvar som rör regional utveckling, vilket har resulterat i ett differentierat tillvägagångssätt för styrningen av principer för regional utveckling inom Sverige. Implementeringen av landsbygdsprogrammet har engagerat flera olika nationella instanser, däribland länsstyrelserna, Sametinget, Tillväxtverket, Jordbruksverket, Skogsstyrelsen och frivilliga organisationer spelar också en viktig roll i programmets implementering (Figur 2.3).

Figur 2.2. Schematisk bild av upplägg för regional tillväxt genom offentlig styrning

*Anmärkning:*

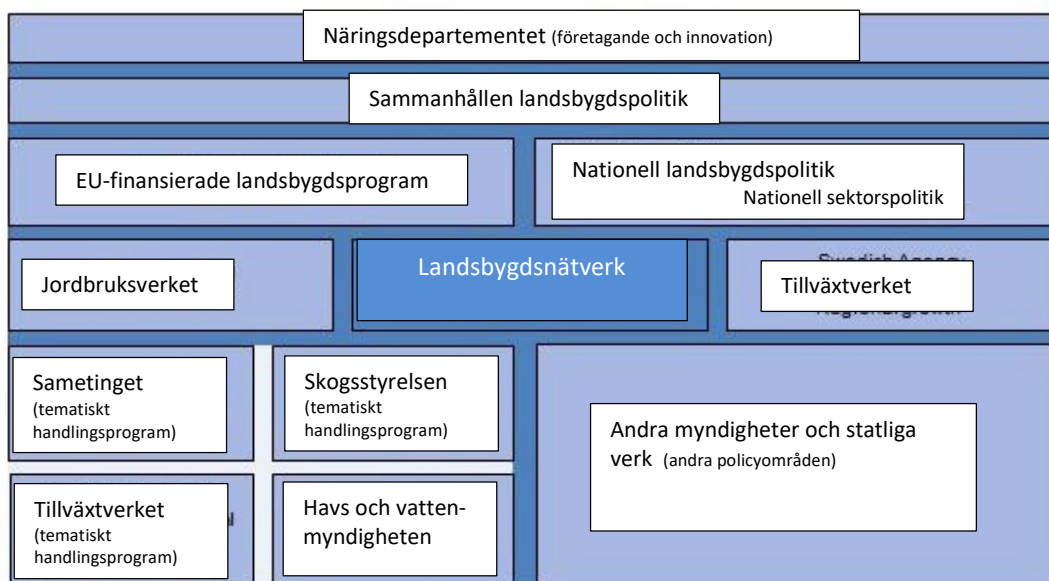
1. SKL = Sveriges Kommuner och Landsting.
2. Till 2018-12-31: 13 landsting, 1 kommun (med funktion som landsting), 6 regionala samarbetsorgan och 1 länsstyrelse.
Från 2019-01-01: 20 landsting och 1 kommun (med funktion som landsting).
3. Medverkan huvudsakligen genom regionala aktörer.

Figuren omfattar inte INTEREG en viktig del av sammanhållningspolitiken.

Källa: Data som tillhandahållits av Sveriges regering, näringsdepartementet.

Figur 2.3. Schematisk bild av upplägg för landsbygdspolitik genom offentlig styrning

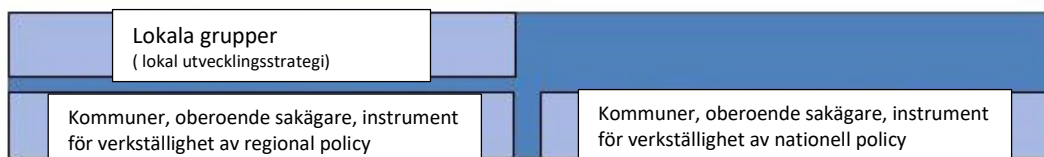
National level



Regional level



Local level



* Betecknar samordnande organ.

Källa: Data som tillhandahållits av Sveriges regering, näringsdepartementet.

System för regional tillväxtpolitik i Sverige

Sveriges nationella strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015-2020 (nedan kallad "nationella regionala utvecklingsstrategin 2015-2020") är det huvudsakliga systemet för riktlinjer om regionala utvecklingsprinciper. Strategin fokuserar på betydelsen av att integrera ekonomisk, social och miljömässig (ekologisk) hållbarhet i alla regionala prioriteringar för tillväxt och fastslår fyra prioriteringar på nationell nivå för att främja hållbar regional tillväxt: i) innovation och näringsutveckling; ii) attraktiva miljöer och tillgänglighet; iii) kunskaps- och kompetensnärings; iv) internationellt samarbete

(Regeringskansliet, 2015^[9]). Den betonar företagsutveckling (framför start av företag); tillgänglighet och transportsystem samt infrastruktur; fullständigare integrering och aktivering av arbetskraft; samt uppmuntran av samarbete över gränserna. Strategin tjänar som en vägledning för regionala myndigheter, statliga myndigheter, förvaltningar, icke-statliga organisationer (NGO) och andra aktörer som är delaktiga i regionala insatser för tillväxt (Ruta 2.2). Den är även bindande för hur nationell finansiering för regionala åtgärder bör användas.

Ruta 2.2. Den samordnande rollen för strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015 -2020

Strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015- 2020 beskriver regeringens prioriteringar för regionalpolitik och fungerar som vägledning för aktörer när de prioriterar aktiviteter på regional nivå, såsom sektorsamverkan på nationell nivå och regionala utvecklingsstrategier. Den används också för att stötta uppföljningen av medelsanvändning, särskilt nationella anslag, och den bevakar och styr användningen av nationella anslag till regionala tillväxtåtgärder.

Strategin utvecklades genom en nära dialog med regioner och andra aktörer. Trots anknytningen till konkreta målsättningar är strategin icke-bindande för de berörda aktörerna – att följa den är helt och hållet frivilligt – och det finns inga uttryckliga stimulansmekanismer för att förmå aktörer att inlemma dessa riktlinjer i sin berörda planering. Med detta sagt kan regioner – och de gör det också – använda strategin som hjälp när det gäller att prioritera regionala tillväxtinsatser, regionala utvecklingsstrategier (RUS) och programarbete för EU-medel. Strategin är bindande beträffande hur nationella medel fördelas till nationella stödinstanser och regioner.

En av strategins primära åtgärder är att underlätta och upprätthålla en kontinuerlig dialog inom en vidsträckt och mångfaldig krets av intressenter (t.ex. kommuner, län, regering, myndigheter, aktörer inom tredje sektorn och den privata sektorn) via Forum för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft. En annan mycket viktig politisk åtgärd har varit att ytterligare klargöra roller och ansvar för nationella och regionala aktörer. Regioner runt om i Sverige åtar sig en allt större roll i regional utveckling för att stimulera regional tillväxt. Denna process stöds av fortlöpande dialog mellan de nationella, regionala och lokala nivåerna för att bygga tillit mellan dessa aktörer medan deras roller utvecklas.

Källa: OECD (2017^[10]), OECD Territorial Reviews: Sweden 2017: Monitoring Progress in Multi-level Governance and Rural Policy, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268883-en>.

Den nationella strategin 2015-2020 nämner samerna endast en gång i samband med de unika tillgångarna i de norra regionerna och behovet av att bättre främja samordning över riksgränser (Regeringskansliet, 2015, s. 54^[9]). Samerna bebor ett område som sträcker sig genom fyra länder – Sverige, Norge, Finland och Kolahalvön i Ryssland – (sammantaget benämnt Sápmi) och gränsöverskridande samarbete förekommer genom kulturella institutioner, metoder för renskötsel samt Samiskt parlamentariskt råd – en paraplyorganisation för sametingen i Finland, Norge och Sverige (inrättad 1998).

Utöver gränsöverskridande samarbete finns andra inslag i den nationella strategin 2015-2020 av särskild betydelse för samer, som företagande och företagsutveckling samt stöd åt små och medelstora företag (SMF – givet att samiska företag i regel är små och kan ha svårt

att få investeringskapital) förutom politik för kultur, fritid och turism. På senare år har det förekommit insatser för att bättre länka samman de olika turistorganisationerna på nationell nivå med regionala satsningar på turism och regeringen har avsatt resurser till ett nytt program för hållbara produkter som är avsett att löpa från 2016 till 2019 och som ska fokusera på kultur- och naturturism (Se detaljer i ruta 2.3) Denna betoning av kultur- och naturturism passar väl ihop med samiska turistföretag som ofta ägnar sig åt dessa områden.

Tabell 2.4. Nationell strategi för regional tillväxt och attraktionskraft (2015 - 2020): Prioriteringar och fokusområden

Prioritet: 2015-20	Fokusområden: 2015-20
Innovation och företagsutveckling	Innovation och forskning – regionala innovationsmiljöer Företagande och företagsutveckling Företagsutveckling inom miljöteknik och energi Stöd för SMF (kommersialisering, internationalisering, kapitalnäringar)
Attraktiva miljöer och tillgänglighet	Använda transportsystem och IKT för bättre tillgänglighet Kommersiella och offentliga tjänster Samhällsplanering och bostäder Kultur, fritid och turism
Kunskaps- och kompetensnäringar	Arbetsmarknadsmatchning Strukturer för utbildning och praktik Öka tillgång på utbildad arbetskraft genom integration och mångfald
Internationellt samarbete	Fördjupa regionalt samarbete globalt och med grannländer Främja export och handel Integration över gränserna Utbyte av erfarenheter och lärande

Källa: OECD (2017^[7]), *OECD Territorial Reviews: Northern Sparsely Populated Areas*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268234-en>.

Ruta 2.3. Turism och offentlig finansiering i Sverige – Fokus på kultur- och naturbaserad turism

En ny nationell politisk inriktning för turism

Den svenska regeringen tillsatte i oktober 2016 en utredning för en sammanhållen politik för hållbar turism och besöksnäring. Målet var att förse regeringen med information för att stärka besöksnäringen som en export- och jobbmotor i hela landet. Utredningen avlämnade sitt betänkande till regeringen i december 2017. Betänkandet omfattade 50 förslag och betänkandet sändes på remiss fram till början av april. Betänkandet och remissyttrandena analyseras nu i regeringskansliet.

En av utredningens rekommendationer är att regeringen ska anmoda Sametinget att stötta utvecklingen av ett samiskt nätverk för turistnäringen. Näringsministern inrättade 2016 ett forum som sammanför offentliga och privata intressenter i turistnäringen för att påvisa gemensamma utmaningar.

Välfungerande transport är avgörande för Sveriges turismutveckling med tanke på glest befolkade områden och stora avstånd, särskilt i de nordliga regionerna. Samma variabler gör att utveckling av destinationer och lönsamhet är särskilt krävande i landsbygdsområden. I alla svenska regioner är tillgång till bredband också en viktig faktor för näringen. Sverige upplever stora årstidsvariationer med tydliga och ganska korta vinter- och sommarsäsonger, med stora variationer inom landet. Det görs ansträngningar i alla svenska regioner för att förlänga turistsäsongen.

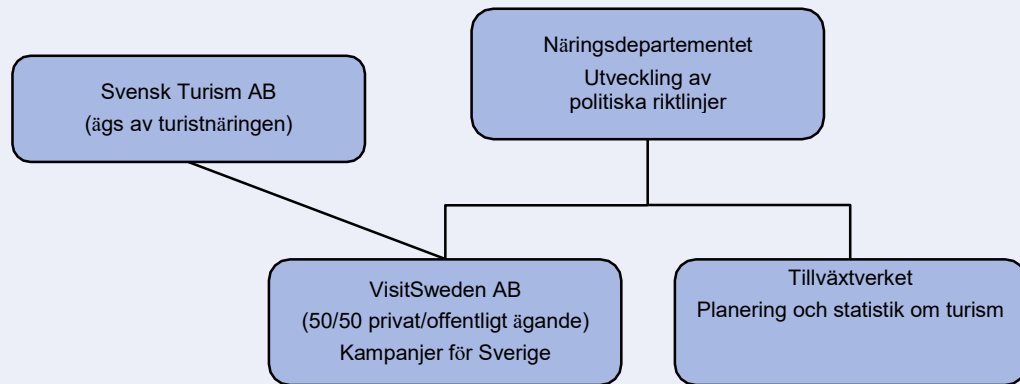
Tillväxtverket har ansvar för att främja turistnäringen i Sverige och fokuserar på att stärka de svenska turistdestinationerna. Tillväxtverket är beläget i Stockholm men har en regional struktur som handlägger ärenden kopplade till strukturfonder. VisitSweden AB (ett företag som till hälften ägs av staten och till hälften av turistnäringen) har ansvar för att marknadsföra Sverige internationellt som en turistdestination. Både Tillväxtverket och VisitSweden AB sorterar under Näringsdepartementet. Utrikesdepartementet, Näringsdepartementet, Kulturdepartementet, Svenska Institutet, Business Sweden och VisitSweden är medlemmar i Nämnden för Sverigefrämjande i utlandet (NSU).

Förstärkning av hållbar turism i regionerna

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) är en paraplyorganisation för kommuner och regioner. På senare år har SKR ökat sitt åtagande i turism genom partnerskap med näringsorganisationer och plattformar för att nätverka med kommuner, länsstyrelser och regioner.

Tillväxtverket har fått i uppdrag att utveckla hållbara destinationer, öka små och medelstora företags konkurrensförmåga samt förbättra kunskapen om att utveckla attraktiva och funktionella destinationer. Tillväxtverkets nuvarande program för hållbar turism – Programmet för hållbar produktutveckling – lanserades 2016 och löper till 2019. Programmet har en budget på 40 miljoner SEK och ytterligare 40 miljoner SEK i samfinansiering.

Figur 2.4. Sverige: Organisationsskiss över turismorgan



Källa: OECD (2018^[11]), "Sweden", in OECD Tourism Trends and Policies 2018, <http://dx.doi.org/10.1787/tour-2018-38-en>, p. 277.

Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) som en del av regionalpolitiken i Sverige

ERUF implementeras genom ett operativt program som har utvecklats för grupper av län i Sverige. Samerna är inte starkt representerade i dessa vägledande dokument. I Övre Norrland (Norrbottnens och Västerbottnens län) betonar det operativa programmet (2014 – 2023) betydelsen av förbättrad transport- och kommunikationsinfrastruktur för att övervinna svårigheter som hänger samman med avstånd och låg folktäthet. Trots att det nämner samernas geografiska område noteras inte samernas traditionella kunskap och näringar som en konkurrensstyrka. Fokusområdena för Smart specialisering har en del gemensamt med den samiska ekonomin genom prioritering av erfarenhet, kulturella och kreativa näringar, och samiska företag nämns uttryckligen i investeringsprioriteringen för företagande. Det operativa programmet för Norra Mellansverige (Västernorrlands och Jämtlands län) nämner också betydelsen av erfarenhet, kulturella och kreativa näringar men nämner inte samerna förutom i deras inbjudan att delta i samrådsmöten. Det finns Interreg-program (med ERUF-finansiering) även i regionerna, vilket kommer att diskuteras vidare i en annan del av denna rapport.

Som ett villkor för tillgång till ERUF-medlen förbereder regioner också strategier för Smart specialisering eller liknande regionala utvecklingsstrategier kopplade till ERUF-program beträffande investeringar. Dessa har utvecklats i de norra länen och prioriterar områden som teknikutveckling, energi, turism och kulturnäringar (Tabell 2.5). Den grundläggande tanken med tillvägagångssättet är att regioner har viss förmåga att forma sin framtida ekonomiska utveckling genom att påvisa sektorer där de antingen för närvarande har en komparativ fördel eller de skulle kunna ha en komparativ fördel i framtiden, och sedan rikta innovationspolitiken mot att sörja för nya produkter och processer inom dessa områden (OECD 2017). Samerna har potential att bli en del av Smart specialisering; emellertid är de inte väl förankrade i operativ mening eftersom ERUF prioriterar projekt i större skala med högre barriärer för deltagande genom matchningskrav.

Tabell 2.5. Prioriteringar för Smart Specialisering – Nordliga regioner

Region	Prioriteringar för Smart Specialisering
Norrbottnen	• Utveckling av teknik och tjänster – inklusive primära näringar och tillverkningsindustri • Provning, tester och pilotprodukter - transport och kommunikationer • Energi och miljöteknik • Digitala tjänster • Kulturella och kreativa näringar
Västerbotten	• Hållbar energi och miljöteknik • Digitala tjänstesektorer för smarta regioner • Livsvetenskap • Innovationer i hälso- och sjukvård • Erfarenhetsbaserade och kreativa näringar • Testverksamhet • Teknikutveckling och tjänster för industri
Jämtland-Härjedalen	• Miljöteknik • Turism, sport och fritid • Innovation i offentlig sektor, biprodukter och förbättrade processer

Källa: European Commission (2018^[12]), *Smart Specialisation Platform*, <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/>.

Landsbygdsprogrammet ger tillgång till finansiering för samiska företag och initiativ inom renskötsel, turism och kultur

Inom den Europeiska Jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) fastställer Sveriges landsbygdsprogram för 2014-2020 (den andra pelaren i den gemensamma jordbrukspolitiken) en rad prioriteringar för vilka de ansvariga myndigheterna (Jordbruksverket, länsstyrelserna, Skogsstyrelsen, Sametinget, Tillväxtverket) sedan utvecklar regionala eller tematiska strategier på mer detaljerad nivå. Länsstyrelserna har till uppgift att genomföra nationella politiska prioriteringar på regional nivå och är ansvariga för att utveckla en handlingsplan för landsbygdsutveckling i regionen. Den högsta övergripande prioriteringen i landsbygdsprogrammet (räknat i andelar av tilldelade anslag) är för att återställa, bevara och förbättra ekosystem som är relaterade till jordbruk och skogsbruk; omkring 60 % av medlen är anslagna för denna prioritering inom den samlade ramen för landsbygdsprogrammet (Tabell 2.7).

Det svenska Sametinget är ansvarig myndighet för en andel av medlen inom landsbygdsprogrammet (2014-2020).⁶ Tillsammans med flera centrala samiska organisationer utvecklade Sametinget en regional handlingsplan för 2014-2020 som användes till grund för genomförande av programmet (Sametinget, 2015^[13]).⁷ Detta inbegrep en SWOT-analys (SWOT=strength/styrka, weakness/svaghet, opportunities/möjligheter, threats/hot) (Ruta 2.4). På så sätt är det möjligt att fastställa hur samiska företag, individer och institutioner använder sig av landsbygdsprogrammet för ansökningar som tas emot genom Sametinget. Naturligtvis kan en mycket större andel av den samiska befolkningen ha tillgång till andra fonder, men detta går inte att fastställa.

Ruta 2.4. Sametingets SWOT-analys inför landsbygdsprogrammet (2014-2020)

Sametinget i Sverige har genomfört en SWOT-analys (strength, weaknesses, opportunities, threats) av landsbygdsprogrammet som belyser hur samiska företag och initiativ bättre skulle kunna stödjas med insatser för både landsbygdsutveckling och regional tillväxt. (Tabell 2.6). Samhällets styrkor ligger i deras unika kultur, språk och traditioner för vilka småskaliga, ekologiskt producerade och hållbara verksamheter och produkter med hög kvalitet är uppskattade. Häri är renskötsel uppenbart ett mycket synligt och viktigt inslag, men det finns även nya och framväxande möjligheter inom områden som lyfter samisk mat och turism samt användning av traditionell kunskap på nya sätt. Nya servicelösningar – t. ex. ny teknik – kommer att hjälpa samiska företag att på bästa sätt utnyttja dessa framväxande möjligheter, komma närmare och öka tillgängligheten till marknaderna. Den gynnsamma miljön för samiska företag och näringar skulle kunna förbättras i syfte att bygga vidare på deras styrkor och hjälpa till att förverkliga deras möjligheter.

Table 2.6. SWOT Sametingets plan för landsbygdsutveckling 2014-2020

Styrkor	Svagheter
• Levande samiska kulturlandskap • Specifika samiska näringar med långsiktig ekologisk hållbarhet • Hållbar och anpassningsbar rennäring med långsiktig ekologisk hållbarhet • Unika gemensamma kultur- och näringsresurser som samisk mat och samisk turism • Mångfald av språk och kulturella traditioner • Stor erfarenhet av kombinationsnäringar • Egna råvaror och traditionella produktionsmetoder • Samisk kultur och samhällsliv berikar övriga samhället • Traditionell kunskap via egen samisk kompetens • Utvecklingspotential för nya näringar • Samiska språken får nya användningsområden	• Inga välutvecklade branschorganisationer eller affärsstrukturer • Brist på riskkapital och i vissa fall fast finansiering • Brist på egna utvecklingsmotorer • Bristande jämställdhet mellan män och kvinnor • Lägre utbildningsnivå och utbildningstradition i delar av regionen • Gles befolknings- och samhällsstruktur • Långa avstånd till attraktiva marknader • Starkt beroende av den offentliga sektorn • Låg förädlingsgrad av varor och tjänster • Låg nivå på innovation och kommersialisering av innovationer • Motstånd till förändring • Samiska språk ej naturliga att använda i alla samiska verksamheter
Möjligheter	Hot
• Starka och lönsamma rennäringar • Fokus på de unika aspekterna av samiskt näringsliv - samisk kunskap baserad på hållbar resursanvändning • Användning av traditionella kunskaper på nya sätt, t.ex. samiska matföretag och samiskt mathantverk • Ökat småföretagande på nya områden, såsom service, helårsturism och distansarbete • Ökad samverkan mellan traditionella och nya näringar, klusterbildning • Utveckling av nya servicelösningar för glesbygden genom ny teknik • Ökat samarbete inom olika områden (samiska näringar, språk, kultur, traditionell kunskap, FoU) • Ökad konkurrenskraft via investeringar i innovationer, företagande och nya näringar • Attraktiv och unik naturmiljö	• Minoritet i ett majoritetssamhälle • Omvärldens bristande kunskaper • Yttre påverkansfaktorer som styr kontroll över naturresurser - exploatering av Sápmi • Utflyttning/dränering av samiska mänskliga resurser och kompetens • Konkurrens om naturresurser • Brist på resurscentra • Brist på riskkapital • Marginaliserat samiskt näringsliv i regionalpolitiken • Brist på lokal/regional medverkan • Bristande servicefunktioner i glesbygden • Samiska språken är hotade • Strukturell diskriminering

Källa: Sametinget (2015^[13]), *Sametingets handlingsplan för landsbygdsprogrammet*, <https://www.sametinget.se/94731> (Hämtad den 15 mars 2018).

Bland de olika programprioriteringar som erhållits genom Sametinget som ansvarig myndighet har [medel] avsatts till projekt som avser social inkludering, bekämpning av fattigdom och ekonomisk utveckling – omkring 52 % av medlen har hittills erhållits enligt detta prioriteringssätt (omkring 41 % för nya jobb och diversifiering samt 11 % för lokal utveckling i landsbygdsområden) (Tabell 2.7). Verksamheter enligt denna prioritering har omfattat färdighetsträning (däribland för renskötsel) och medel för turismnäring, samisk kulturnäring, såsom *duodji* och företagande inom livsmedel. Detta omfattar insatser för att sammanföra företagare och ombesörja stöd till samiska näringar så att de kan höja sina profiler och få sina företag att växa. Den näst mest uppnådda prioriterade åtgärden avser återställning, bevarande och förbättring av ekosystem inom jordbruk och skogsbruk; denna åtgärd uppgår till 30 % av finansieringen hittills som handlagts av Sametinget och drygt 60 % av de samlade medel för landsbygdsprogrammet som anslagits till denna prioritering.

Tabell 2.7. Sveriges landsbygdsprogram 2014-2020 (LBP) – Medel som förvaltas av Sametinget

LBP 2014 -2020 prioriteringar	Procentandel av medel ur totala LBP avsatt för prioritering	Medel förvaltade av Sametinget på fokusområden	Totala medel hittills på fokusområden förvaltade av Sametinget	Procentandel av medel hittills per fokusområde förvaltade av Sametinget
1. Kunskapsöverföring och innovation		Prioritet 1 är horisontell och ska främjas i alla delar av programmet)		
2. Jordbrukens livskraft, konkurrenskraft och hållbar skogsvård	7.85	Konkurrenskraft, omstrukturering och diversifiering	4 948 030	6,0
		Börja jordbruk/generations-förnyelse	3 250 000	3.9
3. Organisering av livsmedelskedjor, inklusive förädling och marknadsföring av jordbruksprodukter, djurskydd och riskhantering	4.15	Djurskydd och korta livsmedelskedjor	3 894 783	4,7
4. Återställning, bevarande och förbättring av ekosystem i jordbruk och skogsbruk	60.63	Biologisk mångfald – återställning, bevarande och förbättring	24 936 674	30,0
5. Effektiv resursanvändning och omställning till låg kolanvändning samt klimathållbar ekonomi i jordbruks-, livsmedels- och skogsbrukssektorerna	1.57	Effektivitet i energianvändning	..	..
		Förnybar energi	2 619 609	3,2
6. Social inkludering, minskning av fattigdom samt ekonomisk utveckling i glesbygd	21.79	Nya jobb och diversifiering	34 387 503	41,4
		Lokal utveckling i landsbygdsområden	8 962 041	10,8

Anmärkning: “..” = inte tillgänglig.

Denna tabell visar endast de fokusområden som Sametinget förvaltar medel för.

Källor: Data från Näringsdepartementet; Europeiska Kommissionen (2014^[14]), *Factsheet on 2014-20 Rural Development Programme for Sweden*, https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/-rural-development-2014-2020/country-files/se/factsheet_en.pdf (Hämtat den 29 mars 2018).

Inom LBP har Sametinget, tillsammans med andra ansvariga myndigheter på regional och nationell nivå flera mekanismer för vertikal och horisontell samordning. Vad vertikal integration beträffar så behandlas EU:s förordningar, svenska författningar och förfaringsätt för LBP enligt gällande lagar och förordningar. Det finns även en formell process för samråd med de ansvariga myndigheterna, såsom Sametinget, som äger rum före införande eller revidering av regler. Vad horisontell integrering beträffar finns flera mekanismer såsom Sametingets handlingsplan för landsbygdsutveckling; det samiska partnerskapet; övervakningskommittén för LBP samt forum för dialoger som är dialoger mellan Jordbruksverket och ansvariga myndigheter som Sametinget, vilka sker digitalt och vid konferenser och möten arrangerade av det nationella Landsbygdsnätverket.

Behov av mer flexibilitet i kraven på programplanering inom LBP för att tillgodose samiska behov

Samiska företag och initiativ kan stöta på unika hinder för tillgänglighet. De ovan nämnda medlen fokuserar ofta antingen på renskötsel eller på traditionella och kulturella näringar och domineras av små företag. LBP-projekt som ligger under Sametinget som ansvarig myndighet är i genomsnitt fyra gånger mindre än för LBP-programmet som helhet.⁸ Detta väcker två frågor. Den första är omfattningen av samiska företagens potential och vilja att låta sina företag växa, givet att små och hållbara verksamheter ofta är viktiga värden. Den andra är huruvida LBP och andra fonder är lämpligt strukturerade för deras unika utformning. Få samiska projektansökningar har lämnats in under den innevarande programperioden, vilket skulle kunna vara ett symptom på någon av dessa faktorer. Nyliga förändringar i programstrukturen kan också förklara skillnader i projektens omfattning; ansökningar är inte öppna utan måste följa utlysningar som gjorts av Sametinget och deras antal är lägre nu än tidigare. Vid jämförelse av storleken på de projekt som fått bidrag är det värt att notera att "projekt" även innefattar andra typer av finansiering, såsom investeringar och startstöd.

Det finns flera hinder för samiska företag att få tillgång till medel, däribland urvalskriterier för olika åtgärder (t. ex. för innovation och teknik, fokus på jordbruk); hur stöd definieras (färdigheter, anställning); krav på matchande finansiering (och täckning av förskotts-kostnader) samt krav på rapportering som kan vara betungande för mindre företag och som kanske inte fungerar väl för i synnerhet renskötselns cykliska karaktär. Några typexempel på dessa oförenligheter mellan LBP och hinder följer här.

- Medfinansiering kan utgöra ett hinder på grund av samiska verksamheters småskalighet och lokala karaktär när det gäller minimibelopp för stöd och den mängd administration som krävs för små projekt.
- Enligt aktuella regler kan renskötare endast ansöka om nystartsstöd inom 24 månader från då företaget startade. Eftersom de flesta renskötare utvecklar sina företag från unga år har de ofta varit verksamma i mer än 24 månader när de blir 18-19 år och är berättigade att ansöka om finansiering (dvs. den tidpunkt då de avslutar sina studier till att bli aktiva på heltid i sina företag).
- Specifik finansiering är tillgänglig för livsmedelsstrategier inbegripet stöd för att utveckla livsmedelsföretag med korta livsmedelskedjor. Denna fokus på livsmedelsproduktion bygger på innovation och teknik (som det är i de flesta åtgärder/fonder), medan samer nyttjar mer traditionell kunskap i livsmedelsproduktion. Livsmedelspolitiken signalerar betydelsen av samisk mat, men finansieringskriterierna är inte väl anpassade till denna typ av stöd.
- Den nuvarande programstrukturen beaktar inte att rennäringen är en vidsträckt, rörlig (i betydelsen rör sig över stora ytor) företagsamhet. Finansiering lämnas för

närvarande endast till uppbyggnad av fasta/permanenta anläggningar och på så sätt kan byggnader och anläggningar som rennärningen kräver (såsom mobila slakthus) inte finansieras.

- En del av finansieringen inom LBP riktas till kompetensutveckling och att anställa ny personal. Samiska företag är emellertid ofta familjedrivna och efterfrågar hellre investeringar i infrastruktur än ökade kunskaper.

I en del fall har åtgärder som ansågs kunna fungera väl för samer blivit avslutade. Exempelvis erbjöd landsbygdsprogrammet mellan 1999 och 2013 miljökompensation som avsåg att bevara samiska kulturmiljöer och landskap i det traditionella området för renskötsel, särskilt inslag som ängsmark, *renvallar* och stängsel.⁹ Syftet med kompensationen var att skydda och bevara höga kulturella värden som hänger samman med renskötsel och traditionellt samiskt liv som är unika i både nationellt och europeiskt perspektiv. Landskapsinslagen som kompensationen avsåg att skydda är förenade med äldre renskötsel och visar förekomst av samisk verksamhet i områdena och bevarar spåren av samers tradition, arbete och liv – ett levande samiskt kulturlandskap. Det är viktigt för den samiska kulturen och samiska näringar att visualisera och bevara det samiska arvet, särskilt för kommande generationer. Stödet renderade en kompensation om ungefär 100 miljoner SEK under 2007- 2013 (Sametinget, 2018^[15]). I det nya landsbygdsprogrammet inom EU, blev åtgärden ersatt av ett investeringsstöd för samiska kulturmiljöer (t. ex. traditionella samiska byggnader såsom kåtor) och kompensationen minskade till 25 miljoner SEK (Sametinget, 2018^[15]).

Ett nytt system för landsbygdspolitik i Sverige – men begränsade åtaganden för samiska frågor

Vad landsbygdspolitiken beträffar har Sverige genom historien fokuserat på sektorstöd till jordbruk och statligt stöd till företag lokaliserade i glest befolkade områden. Med inträdet i Europeiska Unionen införde Sverige standardprogram från den gemensamma jordbruksfonden och den europeiska regionala utvecklingsfonden. Även om detta har stöttat programplanering för landsbygden har det inte lett till någon sammanhållen nationell landsbygdspolitik (Ruta 2.5). Som en satsning för att ta itu med detta har en regeringsproposition passerat genom den lagstiftande processen (Riksdag, 2018^[16]). Dess primära målsättning är en "livskraftig landsbygd med likvärdiga möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd som leder till långsiktigt hållbar utveckling i hela landet". Det finns fyra anknutna delmål:

1. Landsbygdsområdets förmåga att dra nytta av villkor för företagande och sysselsättning är långsiktigt hållbar, så länge miljömålen uppnås. Landsbygdsområden bidrar till en positiv utveckling av Sveriges ekonomi;
2. Landsbygdsområdena bidrar till att stärka Sveriges konkurrenskraft i en utveckling mot en cirkulär, biobaserad och fossilfri ekonomi och för hållbar användning av naturresurser, liksom överensstämmelse med dithörande kvalitetsmål för miljön;
3. Lika möjligheter för människor att arbeta, bo och leva i landsbygdsområden; och

4. Propositionen påpekar att en levande samisk kultur, byggd på hållbara och miljövänliga näringar och traditionell mat bidrar till landsbygdsutveckling och att det därför är viktigt att samer rådfrågas i frågor som rör dem (Riksdag, 2018, p. 16^[16]). Som tidigare nämnts håller kulturdepartementet för närvarande på att utveckla en konsultationsordning för samråd med samer i syfte att förbättra deras inkludering i beslutsfattandet (Kulturdepartementet, 2017^[17]). Utöver frågan om samråd finns det inga särskilda föreskrifter eller program som nämner samerna i regeringens nya proposition om landsbygdspolitik. Sålunda är det oklart hur insatser för att främja samernas gemensamma bidrag till landsbygdsutvecklingen kommer att följas upp eller genomföras i praktiken.

Ruta 2.5. Att ta itu med den landsbygds- och regionalpolitiska klyftan: Sveriges drivkraft för en ny landsbygdspolitik

Sveriges åtagande med ett nytt ramverk för landsbygdspolitik har delvis utarbetats genom debatter sedan 2014 års allmänna val om huruvida Sveriges landsbygd har blivit eftersatt i landets tillväxt och utveckling. En nyckelfråga är att landsbygdspolitiska frågor inte tillräckligt framhålls i Sveriges tillväxtpolitik. Sveriges regionala tillväxtpolitik är ett brett och integrerat förfaringssätt som kombinerar finansiering från EU och staten för att investera i nyckelfaktorer som ger förmåga till tillväxt på regional nivå. En stor del av den nationella finansieringen inom regionalpolitiken går till landsbygd eller glesbygd – t. ex. till transport, företagsutveckling, program för kommersiella tjänster i glesbygd och finansiering till landsbygdsregioner för regionalt tillväxtarbete. Bakom detta politiska system finns olika regler för finansiering och styrning av regional- och landsbygdspolitik, som är en konsekvens av reglerna för EU-finansiering. Detta resulterar i investering på olika nivåer och flera olika enheter ansvariga för landsbygdsutveckling och tillväxtpolitik på regional nivå. Mer effektiva mekanismer och stimulans behövs för att länka samman landsbygdsprogrammet med den regionala tillväxtpolitiken och annan sektorspolitik. En annan fråga är att sektorspolitik som utbildnings- och hälsoservice, samhällsplanering och transport inte på något klart och sammanhängande sätt har en "landsbygdsinriktning".

Regionala reformer i Sverige på senare tid har eftersträvat att ta itu med behovet av sammanhållning och högre demokratiskt ansvar för regional- och landsbygdspolitik. Länsstyrelserna är ansvariga för den regionala handlingsplanen för att genomföra landsbygdsprogrammet som finansieras av den europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling EAFRD. Det finns för närvarande tre olika modeller för genomförande av regionalpolitik i Sverige, vilka omfattar en länsstyrelse, 13 direktvalda landsting, en kommun (med landstingsfunktion) samt 6 indirekt valda samordningsorgan på länsnivå. Det är viktigt med konsekvens i en administrativ struktur på så sätt att regeringen upprättar tydligt ansvar för styrning, övervakning och ansvar för att uppnå nationella prioriteringar. Emellertid bör specifika politiska riktlinjer för regional- och landsbygdsutveckling avspegla regionens preferenser och strävanden. Länsstyrelserna och länens samordningsenheter, som leds av politiska företrädare i varje region, erbjuder den bästa möjligheten för att uppnå detta resultat. Från den 1 januari kommer bara landstingen/regionerna och en kommun med landstingsfunktion att vara ansvariga för regional tillväxt i länen.

Källa: OECD (2017^[10]), OECD Territorial Reviews: Sweden 2017: Monitoring Progress in Multi-level Governance and Rural Policy, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268883-en>.

Samiska frågor i EU – fokus på transnationellt samarbete i Sápmi

Samiska frågor i Europeiska Unionen avspeglas i flera dimensioner och tillför ännu ett styrskikt till implementeringen av regional- och landsbygds politik i norra Sverige. Samerna är det enda erkända urfolket inom EU. Till Sveriges avtal om EU-medlemskap är ett sameprotokoll bifogat som i huvudsak anger landets skyldigheter gentemot det samiska folket i enlighet med nationell och internationell rätt. Protokollet anger att Sverige utfäst sig att bevara och utveckla det samiska folkets levnadsförhållanden, språk, kultur och livsstil samt, som en del därav, antecknar både Sverige och EU betydelsen av renskötsel i områden där samerna traditionellt bor (Gower Lewis, 2003^[18]). De svenska samernas ställning i Sverige och Europa stärktes sålunda som följd av EU-medlemskapet; Sápmi har utnämnts som en region i Europa med tillhörande särskilt utpekade program och Sametinget i Sverige har, i enlighet med EU:s subsidiaritetsprincip, ansvar för användning och prioritering av tillämpliga fonder – såsom jordbruksfonden för landsbygdsutveckling som beskrivits ovan. Sametinget och andra samiska organisationer samordnade av Samerådet – en icke-statlig pan-samisk organisation upprättad 1956 – koordineras med EU:s nordliga utvecklingsinitiativ.

De huvudsakliga programmen avsedda för samiska frågor under den nuvarande programplaneringsperioden i EU är för transnationellt och gränsöverskridande samarbete. Projektprioriteringar och andelen av EU-fonder som är avsedda för samisk verksamhet har förändrats under varje programplaneringsperiod i EU. Under programplaneringsperioden 2000-2006 fanns det fyra program som hade något inslag riktat mot samiska angelägenheter inom portföljen för regional utveckling (Tabell 2.8) Under den innevarande perioden för programplanering hanteras samiska frågor i första hand genom ett program för gränsöverskridande samarbete (Interreg V-A Norr) mellan Finland, Norge och Sverige. Programmets övergripande mål är att stärka det gränsöverskridande innovationssystemet och öka samarbetet mellan små och medelstora företag. Det prioriterar även bevarande av biologisk mångfald och det unika kulturarvet i de arktiska och subarktiska regionerna. Inom detta definierar programmet målet att bevara och utveckla samernas kultur, språk och ekonomiska verksamheter och noterar att samernas traditionellt ekologiska livsstil främjar bredare målsättningar för hållbarhet i regionens miljö. Med en primär målsättning att stärka små och medelstora företag hanterar programmet alltså den dubbla utmaningen att ”stärka och bevara samernas traditionella näringar, på samma gång som förutsättningar ska ordnas för att utveckla nya, livskraftiga företag baserade på kultur och socialt liv” (Samer, 2018^[19]).

Ett exempel på de projekt som finansieras inom det aktuella programmet (Interreg V-A) är Slow Food Sápmis arbete. Deras projekt – ”Vårt gemensamma matkulturarv i Sápmi” – är att stärka och utveckla matkultur, företagande och tillgången på matrelaterade näringsgrenar i Sápmi. Projektet har beviljats 6500 EUR för innevarande finansieringsperiod till att genomföra sitt arbete. Under Interregs programperiod 2007 – 2013 fanns flera projekt med unga samiska företagare inom fält som marknadsföring, musik, evenemang/underhållning, turism, juridik, tolkning och traditionella samiska företag såsom *duodji*. En erfarenhet av det projektet var att deltagarna kände sig mer obesvärade då de arbetade med sina företagsplaner i en grupp av samiska kollegor, där de även kunde tala det samiska språket och dela erfarenheten av att leva i den samiska kulturen.

På senare år har det skett förändringar av programmet Interreg V-A för att göra det lättare för organisationer att erhålla finansiering. Sametinget har argumenterat för att programmet ska anpassas bättre till små institutioner som inte har egen finansiering. Trots förändringar har Interreg fortsatt stränga administrativa krav och projekten kräver förskottsfinansiering.

Tabell 2.8. Europeiska Kommissionens regionala utvecklingsfonder för samiska frågor, efter programperioder

Namn	Typ av fond	Programperiod	Samiska frågor inom projektprioriteringar	Länder
Operativt program Interreg V-A Nord	Målet Europeiskt Territoriellt samarbete, samfinansierat av ERUF	2014 - 2020	Att främja samisk kultur och användning av samiska språk; att stärka samarbete över gränser samt små och medelstora företag	Finland, Sverige, Norge
Operativt program Nordlig periferi och Arktis	Målet Europeiskt Territoriellt samarbete, samfinansierat av ERUF	2014 - 2020	Att främja samarbete med Arktiska rådet sekretariat och organisationer som företräder de större urfolken i programområdet såsom Inuit Circumpolar Conference och Samerådet	Finland Sverige Norge Färöarna, Grönland, Island, Storbritannien
Operativt program 'Nord'; delprogram Sapmi	Målet Europeiskt Territoriellt samarbete, samfinansierat av ERUF	2007 - 2013	Att utveckla samers kulturliv och näringar genom att utnyttja deras resurser på ett ekologiskt och hållbart sätt. Utveckla metoder och strukturer som underlättar samarbete mellan regionerna.	Finland, Norge, Sverige
Interreg III A "Nord"	ERUF	2000 – 2006	Stärka det samiska samhället och dess sociala förhållanden genom att bistå dess utveckling i programområdets alla fyra länder.	Finland, Sverige, Norge, Ryssland
Mål 1 program för Norra Norrland	ERUF, ESF, EUGFJ, FFU	2000 – 2006	Hjälp till samiska jordbruksegendomar och diversifiering av verksamheter, grundläggande service till befolkningen, renovering samebyar, utveckling av infrastruktur, miljöskydd och finansieringsteknik.	Sverige
Mål 1 program för Södra Skogslän	ERUF, ESF, EAGGF, FFU	2000 – 2006	Hjälp till samiska jordbruksegendomar och diversifiering av verksamheter, grundläggande service till befolkningen, renovering samebyar, utveckling av infrastruktur, miljöskydd och finansieringsteknik.	Sverige
INTERREG III A - Sverige/ Norge	ERDF	2000 – 2006	Under prioritering av ekonomisk tillväxt och utveckling av färdigheter ska den ekonomiska utvecklingen anpassas till samebefolkningen och stärka dess kultur.	Sverige, Norge

Anmärkning: FFU, Finansiellt EU-instrument för fiske.

Källor: European Commission (2018^[20]), *Interreg V-A - Sweden-Finland-Norway (Nord) - Regional Policy*, http://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2014-2020/sweden/2014tc16rfcb032 (Hämtat den 26 mars 2018); European Commission (2018^[21]), *Operational Programme 'North' - Regional Policy*, http://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2007-2013/crossborder/operational-programme-north (hämtat den 26 March 2018); European Commission (2018^[22]), *INTERREG III A - Finland/Sweden/Norway/Russia - Regional Policy*, http://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2000-2006/european/interreg-iii-a-finland-

[sweden-norway-russia](#)

(Hämtat den 26 mars 2018); European Commission (2018^[23]), *Objective 1 programme for Södra Skogslän - Regional Policy*, http://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2000-2006/interregional/objective-1-programme-for-sodra-skogslan

(Hämtat den 26 mars 2018); European Commission (2018^[24]), *INTERREG III A - Sweden/Norway - Regional Policy*, http://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2000-2006/european/interreg-iii-a-sweden-norway (Hämtat den 26 mars 2018).

Vad gäller bredare regionala utvecklingsmål relaterade till Europeiska Unionen och Arktis kan det finnas en perspektivskillnad mellan hur de som bor inom det arktiska området och hur de som bor utanför detta ser på utveckling. De i Arktis vill ha hållbar utveckling medan de utanför kan se det som ett område att bevara. Belysande för denna debatt är att EU:s politik för stora rovdjur har varit en splittrande fråga för samerna. Länsstyrelser har av regeringen förelagts uppgifter med två motstridiga mål. Å ena sidan är de ansvariga för bevarandet av stora rovdjur, vilket hänger samman med EU:s habitatdirektiv och å andra sidan krävs av dem, inom förvaltningsverktygen för stora rovdjur, att i samarbete med samebyar se till att renskötare förlorar maximalt 10 % av sina vinterhjordar på grund av stora rovdjur. Emellertid har förlusten av renar på grund av rovdjur uppskattats till länsvis mellan 7 och 40 procent.¹⁰ Den genomsnittliga förlusten av renar på grund av rovdjur beräknas för alla samebyar till 24 % under 2016. (Sametinget Kulturdepartementet, 2018^[25]).

Förstärkt roll för regionerna medför nya möjligheter för samisk medverkan

Aktuella reformer förbättrar regionernas roll i Sverige – detta erbjuder ett tillfälle att stärka relationerna med samerna i regionerna

Förvaltningen under den nationella nivån i Sverige består av två skikt – län och kommuner. Vardera fungerar som en självstyrande enhet under regeringen – kommuner är således inte underordnade länen. Sveriges flernivåstyrning har beskrivits som “timglasformad” med större vikt tilldelad den nationella och den kommunala nivån – den översta och den understa nivån – jämfört med länen (OECD, 2017^[10]). Emellertid har aktuella regionala reformer stärkt lärens ställning och dessutom samverkar kommuner i ökande utsträckning med länsstyrelserna om regionala utvecklingsfrågor, vilket i sin tur förskjuter ”timglasdynamiken” (OECD, 2017^[10]).

På den regionala nivån finns två typer av regionala politiska organ med decentraliserat ansvar – regionala samarbetsorgan (indirekt valt samarbete mellan kommuner i några län) och landsting (direktvalda i alla 21 länen). Landstingens huvudsakliga uppgift är sjukvårdsnäringar men de är i en övergångsfas för att överta större ansvar för regional utveckling (inklusive regional tillväxtpolitik, transport- och infrastrukturplanering) samt regional tillväxtpolitik. När landstingen tar över ansvar för regional utveckling får de enligt lag byta namn till regioner.¹¹ Regionala samarbetsorgan har inrättats i några län med ansvar för regional utveckling. Bland de tre nordligaste regionerna tog Region Västerbotten (ett samarbetsorgan) på sig denna bredare roll med regionalt utvecklingsansvar 2008; i Jämtland bildades först ett samarbetsorgan 2011 men några år senare, 2015, överfördes ansvaret till landstinget och Region Jämtland-Härjedalen bildades; och allra senast omvandlades Norrbottens landsting till en region 2017 när det övertog regional utveckling från länsstyrelsen.¹² Riksdagen har emellertid nyligen antagit en proposition från regeringen om att överföra ansvaret för regional tillväxt från de återstående regionala utvecklingsorganen och en enda återstående länsstyrelse med detta ansvar till landstingen enbart (med undantag för Gotlands län). Detta ska träda i kraft den 1 januari 2019.¹³ Denna

förskjutning erbjuder en möjlighet att bättre knyta de samer som bor i regionerna till regionala utvecklingsåtgärder som tidigare varit centraliserade.

Länen är också bas för länsstyrelserna vilka är regeringens ansikte i regionerna, regionala statliga organ; de är ansvariga för att samordna regeringens verksamheter i länen, inklusive förvaltningsmyndighet för några Interreg-program, ansvarig myndighet för EJFLU, och utövar tillsyn över lokala myndigheter för att se till att de följer lagar och förordningar inom specifika sektorer (t. ex. miljöbestämmelser). Länsstyrelserna samarbetar även med landsting/regioner och kommuner för att främja viktiga offentliga investeringar och ekonomisk tillväxt i regionen. Länsstyrelserna är ansvariga för att implementera landsbygdsprogrammet på den regionala nivån genom regionala handlingsplaner. Varje handlingsplan utarbetas och implementeras av ett regionalt partnerskap sammansatt av olika intressenter, inklusive de organisationer som är ansvariga för de regionala utvecklingsstrategierna (RUS). Med länsstyrelserna ansvariga för landsbygdsprogrammen – och från den 1 januari 2019 tjugo landsting och en kommun med ansvar för övergripande regional utveckling, landsbygden inkluderad – är det viktigt att politiken från dessa två instanser är väl samordnade.

Gemensamt för regionala utvecklingsstrategier på länsnivå (RUS) är stark fokusering på innovation och företagande, transport och digitala tjänster samt skolresultat – som i allmänhet samordnas med nationella strategiska prioriteringar (OECD, 2017_[10]). Inom denna allmänna fokusering har varje nordlig region inriktat sin utvecklingsstrategi i enlighet med dess specifika tillgångar. Norrbotten har, exempelvis, fokusering på infrastruktur för gruv- och processnäringarna; Region Jämtland-Härjedalen på kultur och kreativitet som en ekonomisk tillgång; Västerbotten på förnybar energi (OECD, 2017_[7]). För alla tre regioner finns en tendens till mindre betoning av samhällsplanering, regionalt och gränsöverskridande samarbete (med undantag av Norrbotten) samt främjande av export och handel (OECD, 2017_[10]).¹⁴

Tabell 2.9. Regionala strategier: Norrbotten, Västerbotten, Jämtland

	Innovation och företagande	Infrastruktur och tillgänglighet	Demografi, arbetsmarknader och tjänsteproduktion
Norrbotten	• Regional innovationsstrategi • Företagande • Gränsöverskridande samarbete	• Investering i järnvägar för gruvnäringen • Utbyggnad av bredbandstäckning	• Integration av invandrare • Ungdomar som fullföljer gymnasieskolan • Samordning mellan företag och utbildningsanordnare
Västerbotten	• Regionala innovationssystem och riskkapital • Förnybar energi • Internationalisering av SMF	Transport och digitala tjänster	• Fritid, kultur och attraktiv omgivning • Gymnasiala och eftergymnasiala studier • Matchning på arbetsmarknaden
Jämtland	• Företagande och riskkapital • Universitetets roll • Förnybar energi • Kultur och kreativitet	Transport och digitala tjänster	• Gymnasiala och eftergymnasiala studier • Social inkludering och sjukvård • Välkomnande av nya invånare

Källa: OECD (2017^[7]), *OECD Territorial Reviews: Northern Sparsely Populated Areas*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268234-en>.

Samernas kulturella tillgångar påvisas i alla nordliga regionala utvecklingsstrategier – men bara Region Västerbotten pekar konkret på behovet av förbättrat samarbete med samerna

Alla de tre regionala utvecklingsstrategierna i norra Sverige anger samisk kultur eller mattraditioner som nyckeltillgångar med turismnäringen som ett särskilt utvalt område med tillväxtpotential. De tre strategierna erkänner samfällt att samiska företag har unika kännetecken, och i fallen Norrbotten och Västerbotten beskriver de ett behov av särskilda stöd för samiskt företagande och innovation. Emellertid är det Region Västerbottens utvecklingsstrategi som utmärker sig bland de tre i fråga om hur samiska frågor behandlas, på det sättet att konflikter om markanvändning erkänns och lösningar föreslås.

Region Jämtland-Härjedalens regionala utvecklingsstrategi (2014-2030) fokuserar på innovation och attraktivitet (Härjedalen, 2014^[26]). För samiska frågor framhåller strategin i första hand det sydsamiska kulturcentret Gaaltijes roll som nav för sydsamisk kultur, språk, mat och social utveckling. Region Jämtland-Härjedalens regionala utvecklingsstrategi identifierar tillväxtmöjligheter i samisk turism och beskriver samisk kultur och företag som en viktig del av länets historia och utveckling samt en nödvändig del av det gränsöverskridande samarbetet. Vidare noterar den att sex av åtta kommuner i Jämtland-Härjedalen är samiska förvaltningskommuner; dessa är kommuner där samer utgör en väsentlig minoritet och har rätt att vända sig till myndigheter och få service på sitt språk. En kommun kan ha mer än en minoritet. Strategin uttalar att ett erkännande som samisk förvaltningskommun genererar möjligheter – även om dessa inte beskrivs.

Norrbottens regionala utvecklingsstrategi är nu i en process där Region Norrbotten uppdaterar den för åren 2020-2030 och Sametinget är delaktigt i samrådsprocessen. Som ny region presenterar strategin 2020-2030 en möjlighet att forma en ny utvecklingsvision och stärka relationerna med samerna och andra intressenter – särskilt beträffande frågor som rör markanvändning. Den aktuella strategin (2014-2020) skrevs när ansvaret för regional tillväxt alltjämt låg hos Norrbottens länsstyrelse. Strategin uttrycker en önskan att erbjuda invånarna en mångsidig, tillåtande och innovativ miljö (Län Norrbotten, 2017[27]). Den noterar betydelsen av samiska företag och kulturellt företagande, vid sidan av skyddet för nationella minoriteters språk, natur och miljö. Strategin vidkänner att samiska företag har särskilda utvecklingsvillkor och att de hjälper till att öka diversifieringen av länets företagsgemenskap, däribland betydelsen av renskötsel för turism och företagande i tjänste- och kunskapssektorerna. Strategin siktar uttryckligen till att stödja företagande och innovation bland samerna och noterar betydelsen av gränsöverskridande utveckling i kulturella och kreativa näringsgrenar för samers kultur och språk.

Region Västerbottens regionala utvecklingsstrategi (2014-2020) anger naturresurser som en nyckeltillgång vid sidan av resurseffektiva tekniker och den samiska kulturens företagspotential. Att stärka samiskt företagande inom turism är en känd prioritering (Region Västerbotten, 2014[28]). Strategin erkänner att renskötsel och samisk kultur har potential för att lyfta regional utveckling, men att dessa verksamheter också är förenade med konflikter om markanvändning samt kulturella och historiska motsättningar. Strategin klargör att positiva kontakter mellan samer och andra intressenter i alla delar av länet är en förutsättning för effektiv utveckling och lägger fram följande målsättningar:

- Utveckla synergier mellan rennäring, samisk kultur och andra entreprenörer som använder marken;
- Åstadkomma former av samarbete och konsensus mellan rennäringen och andra intressenter;
- Främja forskning och utbildning om såväl rennäring som dess inverkan på natur och kulturarv samt med biosfärparkerna inom samiska områden;
- Främja kunskapsutveckling om hållbar utveckling och jämställdhet mellan könen;
- Integrera renskötsel i planeringsprocesser som påverkar förutsättningarna för renskötsel i Västerbotten;
- Förstärka rennäringen inför klimatförändringen; samt
- Utveckla hållbara skötselmetoder i samarbete med forskning och skogsbruksnäring (Region Västerbotten, 2014[28]).

Region Västerbottens utvecklingsstrategi värderar hur rennäringen kan knytas till regional utveckling genom samverkan med andra intressenter och respekt för den samiska kulturen. I motsats till de två andra regionernas utvecklingsstrategier nämner den uttryckligen renskötselens betydelse och erkänner de konflikter om markanvändning som har uppkommit med andra markanvändare. Den stakar ut en handlingsplan för hur regionen bättre kan strukturera relationerna mellan ett flertal intressenter i det här avseendet för att hantera dessa frågor på djupet. Emellertid förblir den fokuserad på endast en samisk verksamhet – renskötseln – och sålunda har den ett begränsat perspektiv på växelverkan. Regionala utvecklingsstrategier borde betona betydelsen av att bevara den samiska kulturen och levnadssätt i vidare mening.

Detta är bästa praxis inom de tre regionerna i den meningen att den erbjuder konkreta tillvägagångssätt för att hantera kritiska frågor för samerna och andra beträffande markanvändning. För att verkligen vara effektiva borde dessa målsättningar beskrivas på

ett sådant sätt att de kan bli övervakade och avrapporterade för att underlätta en bedömning om det görs framsteg och om relationerna faktiskt förbättras. Under kommande år kommer alla tre regionerna att uppdatera sina planer – och Region Norrbotten har redan startat denna process. Detta erbjuder en möjlighet att stärka detta inslag i planerna och att verkställa åtgärderna på ett mer konkret sätt som bidrar till att förbättra relationer.

Generellt behöver den samiska ekonomin och utvecklingsvisionerna bli mer synliggjorda i norra Sveriges regionala prioritering. För ekonomisk politik, exempelvis, har Sametinget formulerat att det sätter hållbar utveckling i förgrunden bland politiska målsättningar, och fastslår att ”ekologiskt och ekonomiskt livskraftiga näringar är de bästa garantierna för att bevara de stora miljörelaterade och kulturella värden som man finner i fjäll- och skogsområden” (Sametinget, 2018^[29]). Härmed uttrycks långsiktig ekologisk vård, bevarande av miljö- och kulturvärden vid sidan av ekonomisk, social och könsjämlighet som grundval för samisk företagsutveckling. Emellertid är det bara en av flera samiska institutioner (även om den är folkvald). Som diskuteras i kapitel 3 krävs mer inkluderande styrning med starka förpliktande åtgärder i kombination med kapacitetssupplegning hos samiska institutioner.

Kommunala policyer och tjänster – Samisk kultur och samiskt språk i fokus

Delaktighet i samiska frågor på kommunal nivå tenderar att fokusera på stöd för samisk kultur och språkservice

Enligt Sveriges politiska principer om minoriteters rättigheter är Sveriges kommuner skyldiga att tillhandahålla viss service på det samiska språket. Kommuner tillgodoser även stöd för kultur och i samernas fall behöver de beakta tillgången till renbetesmark för renskötare i samhällsplaneringen. Alla dessa funktioner har betydelse för samers ekonomiska utveckling och välbefinnande. Tillgång till mark är avgörande för att renskötseln ska bestå, medan kulturell reproduktion inte är mindre betydelsefullt för samers ekonomiska utveckling och självbestämmande, Språkträning i skolor och tillgång till service på samiska språk (som det finns sex dialekter av i Sápmi, varav tre [ÖA: fyra sedan 2019] talas i norra Sverige), förstärkning av samisk identitet och kultur. Samiska språk är hotade; sydsamiska och lulesamiska riskerar att dö ut, och det nordsamiska språket befinner sig i en prekär situation (Jämlikhetsombudsmannen, 2008^[30]).¹⁵

Enligt den aktuella politiken för minoriteters rättigheter (implementerad sedan 2010) har det allmänna stödet för att fullgöra detta mandat ökat och det har förekommit gemensamma insatser av länsstyrelser och Sametinget för att förstärka implementeringen av och medvetenheten om nationella minoriteter i kommuner. Detta är en positiv utveckling. Vissa kommuner är utsedda att vara förvaltningsområden för samiskt språk och ytterligare kommuner kan ansöka om frivillig anslutning för att räknas som ett förvaltningsområde. Kommuner som gör så får finansiering för att beakta minoritetsfrågor, huvudsakligen i samband med tillgång till tjänster på minoritetsspråket. Detta anslag används även för att finansiera en tjänst som minoritetsspråksamordnare; denna person utgör förbindelsen mellan minoriteterna och kommunen för att garantera tjänster. Ett exempel är att en grupp samer i Umeå kommun (Västerbottens län) har organiserat sig som en delegation som träffar minoritetskoordinatören och andra kommundienstämänner omkring 30 gånger per år för att diskutera frågor beträffande tillgång till förskola och äldreomsorg på samiska. Kommuner stödjer även främjandet av samisk kultur. Exempelvis finns en aktiv samisk organisation i Umeå – Såhkie – vilken arrangerar samiska kulturveckan. Umeå kommun har anslagit 1 miljon SEK till organisationen för att arrangera den samiska veckan under de

senaste 19 åren (Såhkie, 2018^[31]).

Nivån på kommunernas kontakter med samerna kan skilja sig åt avsevärt – mellan kommuner men även mellan förvaltningar i kommunerna. Detta sammanhänger med en mer generell egenskap i Sveriges modell för tjänsteförmedling; OECD-analysen har funnit att nationellt utformade regler och finansieringsordningar inte alltid är anpassade till glesbygd och det råder brist på stimulans för sociala innovationer och samarbeten mellan kommuner i funktionell omfattning (OECD, 2017^[10]). Några kommuner är mer medvetna om sitt ansvar enligt minoritetslagen, än andra. I varje förvaltning som arbetar med samiska frågor är det vanligt att minoritetssamordnaren är delaktig i kontakterna/diskussionerna och i den egenskapen kan vara en fast kontaktperson gentemot lokalsamhället och hjälpa till att samordna samiska frågor inom organisationen. Det är viktigt eftersom samiska organisationer och grupper kan bli möteströtta och utmattade av sitt åtagande. Minoritetssamordnare träffas två gånger om året och mellan kommunerna finns samarbete och konferenser om frågor som hur man ska tillgodose språktjänster för samer i äldreomsorgen och i förskolan. Efter hand som kunskapen har ökat angående samernas rätt att få del av dessa tjänster har efterfrågan vuxit. Minoritetssamordnaren har även en funktion för att bygga upp kulturell kompetens i kommunen – detta är en avgörande funktion, utifrån samernas brist på synlighet.

Principen om minoriteters rättigheter genomförs inte i verkligheten

En aktuell översyn från Kulturdepartementet av hur Sveriges minoritetspolitik tillämpas pekar på att det finns allvarliga brister beträffande hur dessa principer tillämpas och förverkligas i verkligheten. Rapporten konstaterar: ”att minoritetspolitiken misslyckats nästan helt, vad gäller förverkligandet av grundläggande rättigheter” (Kulturdepartementet, 2017^[32]) (Ruta 2.6).

En av de faktorer som bidrar till detta är bristen på lärare i de samiska språken (Diskrimineringsombudsmannen 2008^[30]). I några kommuner förhandlas högre löner för samisktalande lärare individuellt som en stimulans för att rätta till bristen på samisktalande lärare; men det finns ingen standardprincip för detta. För skolbarn upp till 12 års ålder finns det fem sameskolor i landet, i Karesuando, Kiruna, Gällivare, Jokkmokk och i Tärnaby i södra Sápmi. För dem som bor i områden där det inte finns någon sameskola ordnas samisk språkträning för barn under en timme eller två i veckan (ofta vid slutet av skoldagen).

Kulturdepartementets aktuella rapport lämnar flera viktiga rekommendationer för att stärka minoriteters rättigheter. Särskilt för kommunernas roll rekommenderas att kommuner och landsting ska:

- anta dokumenterade minoritetspolitiska målsättningar och policyer och redovisa dem;
- erbjuda all eller en väsentlig del av förskoleundervisning på minoritetsspråk;
- tillgodose att regler om tillgång till denna tjänst är kända av föräldrar; och
- se till att regeringen inrättar ett centrum för samers hälsa för att åtgärda det stora behovet av kunskap och utbildning för vårdgivare som betjänar samisk befolkning (Kulturdepartementet, 2017^[32]).

Dessa välbetänkta rekommendationer skulle bidra till att bygga upp förmågan att utföra dessa tjänster, öka medvetenheten bland samer om deras rätt till tillgång och att inrätta regler för ansvaret att återrapportera om minoritetspolitikens tillämpning. Det är lika viktigt att samerna kan delta meningsfullt och få verkligt inflytande på minoritetspolitiken i frågor som angår dem. Som Diskrimineringsombudsmannen påpekade 2008 skulle ökat stöd för samiska organisationer som arbetar mot diskriminering och för mänskliga rättigheter samt

förbättrad information och utbildning för länsstyrelser och kommuner om samernas situation bidra till stärkta meningsfulla insatser (Diskrimineringsombudsmannen, 2008^[30]).

Ruta 2.6. Samers minoritets- och språkrättigheter – argument för reformering

Språkrättigheter är en väsentlig del av kulturell överföring för samerna och andra nationella minoriteter. Stöd för språkrättigheter är än mer angeläget eftersom samiska – med dess olika dialekter – har utpekats som ett marginaliserat och hotat språk (Diskrimineringsombudsmannen, 2008^[30]). De rättigheter som har angivits i minoritetskonventioner förverkligas primärt genom beslut på nationell och lokal nivå. Detta gäller till exempel för möjligheten att erhålla skolundervisning på de nationella minoritetsspråken, erhålla äldreomsorg på sitt modersmål i förvaltningsområdet och möjlighet att använda sitt modersmål vid kontakt med kommuner och andra offentliga myndigheter och domstolar i det angivna administrativa området Norrbottens län (Diskrimineringsombudsmannen, 2008^[30]). Lagarna gäller enbart för myndighetsutövning i de nämnda kommunerna där samiska språk har använts under lång tid. Det är också föreskrivet att individer i dessa kommuner på begäran har rätt till förskoleundervisning och äldreomsorg.

En aktuell översyn från Kulturdepartementet av hur Sveriges minoritetspolitik tillämpas pekar på att det finns allvarliga brister beträffande hur dessa principer tillämpas och förverkligas i verkligheten. Rapporten konstaterar: ”att minoritetspolitiken misslyckats nästan helt, vad gäller förverkligandet av grundläggande rättigheter” (Kulturdepartementet, 2017^[32]). Rapporten rekommenderar följande, nämligen att:

- minoritetspolitiken behöver fokusera mer på överföringen av språk och kultur mellan generationerna och minoritetspolitiska principer behöver bli bättre integrerade i andra politikområden;
- tillämpningen av lagen för offentliga organ ska utökas till att täcka den svenska offentliga arbetsförmedlingen;
- kommuner och landsting måste anta dokumenterad minoritetspolitik och policyer samt rapportera om dem;
- offentliga förvaltningars skyldighet att samråda med samer och andra nationella minoriteter behöver förtydligas i lagen eftersom de inte har tillfredsställande förutsättningar att vara jämlika parter;
- förvaltningar måste ägna särskild uppmärksamhet åt förhållandena för barn och ungdomar angående inflytande och samråd;
- finansiering för nationella minoritetsorganisationer på nationell nivå bör åtminstone fördubblas för att hjälpa dem att hålla jämna steg med den växande arbetsbördan sedan 2010, särskilt på grund av samråd;
- regeringen bör inrätta en särskild myndighet för uppföljning, samordning och främjande av minoritetspolitik;

- kommuner bör vara skyldiga att erbjuda all eller en väsentlig del av förskoleundervisning på minoritetsspråk och reglerna för tillgång till denna service bör tydliggöras för föräldrar;
- regeringen bör inrätta ett centrum för samers hälsa för att åtgärda det stora behovet av kunskap och utbildning för vårdgivare som betjänar samebefolkningar;
- det finns behov av träning till kulturell medvetenhet rörande nationella minoriteter i skolor och vuxenundervisning samt i läroplaner till stöd för detta.

Källor: Kulturdepartementet (2017^[32]), *Nästa Steg? Förslag för en Stärkt Minoritetspolitik*, <http://www.regeringen.se/49d73d/contentassets/f869b8aae642474db1528c4da4d2b19a/nasta-steg-forslag-for-en-starkt-minoritetspolitik-sou-201760> (Hämtat den 15 mars 2018); Swedish Equality Ombudsman (2008^[30]), *Discrimination of the Sami – The Rights of the Sami from a Discrimination Perspective*, http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/ExpertMechanism/3rd/docs/contributions/SwedishEqualityOmbudsman_2.pdf (Hämtat den 27 februari 2018).

Utöver stöd för språk och kultur är renskötsel och markförvaltning ytterligare ett område för gemensamma insatser mellan samerna och kommuner. Kommuner samråder med renskötare då rättigheter till mark och frågor om tillgång kan uppkomma. Emellertid har de samtidigt begränsade medel för att lösa några av de mest angelägna frågor som rör utvinningsindustri och energiutveckling i sina kommuner eftersom dessa huvudsakligen hör till regeringens ansvarsområde.¹⁶ Principer för markanvändning diskuteras i kapitel 3.

Att skapa en miljö som öppnar möjligheter för samiska företag och näringar

Det sätt på vilket samerna är delaktiga i insatser för regional tillväxt och landsbygdsutveckling – däribland hur medel struktureras för att stödja samiska företag och institutioner – tenderar att fokusera på renskötsel, kultur, turism och livsmedelsproduktion. Det finns fler sätt att förbättra den aktuella politiska omgivningen för samiska företag och ekonomisk utveckling.

Utforma program för regional- och landsbygdsutveckling som är mer inkluderande för samerna

Samiskt ägda företag har flera särdrag som skiljer dem från icke-samiska företag. Hit hör sambandet mellan företagets verksamhet och reproduktionen av kultur och samiska institutioner, användningen av traditionell kunskap i landskapsskötsel och produktionen av varor och tjänster, balansering av medverkan på marknader med värden som inte är marknadsinriktade, samt den unika ordning för äganderätt som är förenad med rennäring. Det samiska samhället är också litet och till övervägande del beläget i glesbygd. Detta avspeglas i den genomsnittliga storleken på bidrag som tilldelas genom Sametingets medel för landsbygdsutveckling i förhållande till andra finansieringskanaler.

På grund av dessa unika särdrag uppkommer flera svårigheter med hur den samiska ekonomin tas med i strategisk planering och åtgärdsprogram och därmed deras tillgång till program inom ramarna för ERUF och EJFLU. Dessa svårigheter kan sammanfattas på följande sätt: den lägsta tröskeln för bidrag och motsvarande motprestation är alltför hög: reproduktionen av traditionell kunskap och kultur är inte erkänd som legitima målsättningar för ekonomisk utveckling; det råder bristande överensstämmelse mellan renskötarens behov och den finansiering som är tillgänglig (t. ex. brist på investeringskapital samt betoningen på färdigheter och jobbskapande); liksom administrativa bördor som hänger samman med

ansökningar om bidrag och mikroföretag. Det är värt att lägga märke till att omständigheter som tröskeln för bidrag, motsvarande krav på kapital samt administrativa bördor är ett problem för många småföretag och icke-statliga organisationer inom landsbygdsutveckling i allmänhet.

Hur samer omnämns i politiska riktlinjer eller hur de har tillgång till riktade medel tenderar att fokusera på antingen renskötsel eller den kulturella sektorn. Medan samiska företag ofta har unika egenskaper eller styrs av underliggande värderingar om hållbarhet, kulturell reproduktion och koppling till traditionella kunskaper och metoder finns det andra inslag som gör dem mycket lika andra företag i norr, vilka möts av begränsningar som beror av glesbygd och långa avstånd. Medan det finns riktade finansieringsåtgärder för samiska företag och initiativ genom landsbygdsprogrammet kan samiska företag också verka som vilket annat företag som helst och få tillgång till en rad stöd, liksom alla andra företag i Sverige. Det bekymrar några samiska företag och initiativ att identifieringen som ett samiskt företag kräver att man först ansöker om stöd genom Sametinget, även då projektkriterierna inte stämmer väl eller då de tillgängliga medlen är mer begränsade. Som exempel är de kulturmedel som hanteras av Sametinget öppna för alla samiska institutioner och organisationer på årlig bas; det finns en stor belastning och konkurrens på just detta finansieringsområde. Vidare kan det, enligt projektkriterierna, vara viktigt för samiska företag att förbli små och denna föreställning kan strida mot kriterierna för projekt och finansiering som grundas på behovet av tillväxt vilket inte är viljan hos dem som deltar i traditionella samiska sysselsättningar.

Det finns flera möjliga alternativ för att hantera dessa svårigheter och göra programmen för regional- och landsbygdsutveckling mer inkluderande för samer; program som ligger under den svenska regeringens ansvarsområde men också på EU-nivå:

- Tillse att samiska företag och ekonomiska utvecklingsmål bättre avspeglas i framtida revisioner av strategier för smart specialisering, och ERUF-tilldelningar i Sápmi.
- Tillhandahåll stöd för förmedlande organisationer som kan stötta samarbete mellan samiskt ägda företag så att de i större skala kan söka bidrag tillsammans.
- Omvandla regler/konstruera undantag i befintliga programs regelverk som kan utgöra hinder för samiskt ägda företag.
- Inrätta ett separat samiskt program för ekonomisk utveckling som skulle kombinera finansiering från landsbygdsprogrammet och ERUF samt ge svenska Sametinget behörighet att förvalta det och främja den samiska ekonomin.
- Undersök möjligheten att koppla samman fokusområden såsom språk och hälsa inom den Europeiska socialfonden (ESF) med samerna i insatser för regional- och landsbygdsutveckling. Tidigare (2006) tilldelades Sametinget medel från ESF för samiska projekt med anknytning till traditionell kunskap, kompetensutveckling och praktik samt hälsa.

Ruta 2.7. Utformning av program för urfolk: Erfarenheter från Kanada

Varken Sveriges regering eller EU erbjuder för närvarande program och tjänster som är särskilt anpassade till samiska behov. Följaktligen måste samer, i många fall, antingen använda samma program och tjänster som andra svenskar eller inte alls. I motsats till Sverige har kanadensiska regeringar i årtionden utvecklat program riktade till urfolk. Här har problemet genom historien varit att dessa program varit dåligt utformade, utvecklade utan ordentligt samråd med de folkgrupper som de varit riktade till. Sedan 2015 har Kanadas regering, som del av en bred satsning för att uppnå försoning med urfolk genom en förnyad relation nation-till-nation, gjort några väsentliga förändringar av sitt sätt att utforma och genomföra program och tjänster till sina urfolk. Grundläggande för detta nya tillvägagångssätt är ett meningsfullt, fortlöpande samråd med urfolk genom ett synsätt baserat på unika särdrag som erkänner den enorma mångfalden hos Kanadas urfolk. År 2019 tillkännagav Kanadas regering inrättandet av permanenta bilaterala mekanismer mellan regeringen och Kanadas representativa samlingar för "First Nations", nämligen Inuit Tapiriit Kanatami och de fyra Inuit Nunangat-regionerna samt Métis National Council. Genom dessa nya bilaterala mekanismer sammanträffar premiärministern årligen med dessa företrädare för att utveckla politiska riktlinjer för gemensamma prioriteringar och för att övervaka framsteg, och liknande möten med utpekade ministrar äger rum minst två gånger per år. Detta samrådsförfarande som antagits på högsta regeringsnivå kopieras genom den offentliga förvaltningen på flera nivåer.

Ta itu med hinder i regelsystem och finansiella hinder för samiska företag och affärsutveckling

Lagstiftningsramen är ytterst viktig – den utformar en gemensam identitet för det samiska samhället och ekonomiska förbindelser. När det gäller identitet så har lagstiftningen skapat en klyfta i det samiska samhället mellan dem som utövar renskötselrätt och innehar därmed förknippade rättigheter – särskilt markrättigheter samt rätt till jakt och fiske – och dem som inte har det. Ökande tryck på renskötseln – en näring som befinner sig under stress och förändring – intensifierar behovet för medlemmar att bredda sina näringar. Samebyar skulle kunna få en viktig roll i det här avseendet och bidra till att stärka samiska företag som ofta är små, mindre synliga och ofta kämpar för att nå ut på marknaden. De har potential för att agera som bredare förmedlare till ekonomisk utveckling. Medan enskilda medlemmar kan starta företag utan begränsningar har samebyar en unik funktion och är viktiga för kollektivt beslutsfattande. Att möjliggöra för samebyar att ta sig an en större bredd av ekonomisk verksamhet skulle kunna förbättra deras uthållighet och bredda medlemskapet.

Ett av de uppgivna hindren för samisk ekonomisk utveckling är problem med att komma åt kapital för företagsutveckling. Det finns olika orsaker till det här hindret. I några fall är företagsverksamheterna små (samiska näringar kan innebära kombinationer av åtskilliga verksamheter) och såtillvida passar kanske inte de typer av lån som är tillgängliga. Ett annat identifierat hinder är att medan renskötande samer innehar rätt till renskötsel, jakt och fiske över stora landområden så är det inte en äganderätt – vilket innebär att de inte kan användas som säkerhet i ekonomiska syften. I några nordliga kommuner i Sverige är lokala låneinstitut mottagliga för dessa särdrag och har antagit strategier för att effektivt tillmötesgå samiska företags behov. Emellertid varierar tillämpningen av dessa. I fallet med företag inom *duodji* är ett rapporterat hinder att det inte finns någon näringskod som definierar samisk *duodji* (en och samma kod för alla typer av hemsloyd); följaktligen finns det ingen statistik för att förstå denna ekonomi. Följaktligen är samiska bidrag till denna

näring osynliga och dessutom är det svårt att mäta huruvida stöd till samiska kulturnärningar verkligen leder till tillväxt i denna sektor.

Dessa typer av problem med att uppnå finansiering är en gemensam svårighet för företagare bland urfolk inom hela OECD. Samiska slöjdare är till övervägande del kvinnor och det uppges att de ofta är tveksamma över att vända sig till finansinstitut för lån (baserat på undersökningsintervjuer). I Nordamerika fyller urfolks finansinstitut en viktig funktion i detta avseende (Ruta 2.8). Dessa institut leds av urfolk och på grund av det gemensamma ägandet har de utvecklat starka nätverk, kontakter och tillit hos urfolken. Utöver finansiell förmedling tillhandahåller dessa institut även kompetensutveckling och utbildning för entreprenörer och företagsägare från urfolken. Ett finansinstitut med samisk ledning skulle kunna förse med kapital på flera sätt, exempelvis genom intäkter från jakt- och fiskekort, avtal om att fördela vinster kopplade till resursutvinning, statlig finansiering samt de europeiska struktur- och investeringsmedlen. Den här modellens tillämplighet i den svenska samiska kontexten bör undersökas. Det skulle exempelvis kunna vara välbetänkt för ett sådant institut att vara gränsöverskridande (pan-samiskt) för att uppnå en mer anseelig mängd donatorer och finansiering.

Ruta 2.8. Urfolks finansinstitut

Företag i avlägsna landsbygdsområden kan ha svårigheter att få tillgång till kapital och detta problem förstärks för företagare från urfolk. I Kanada besitter urfolk som lever i reservat en rätt att bo där men själva marken ägs av kronan. Som hjälp att bearbeta detta och andra problem (såsom diskriminering) som urfolken i Kanada upplever, stöder regeringen en mängd finansieringsprogram och finansinstitut avsedda för urfolkens behov. Bland exemplen finns:

- *Aboriginal Financial Institutions* (AFIs). Som nationellt nätverk av autonoma, urfolkskontrollerade gemenskapsbaserade finansorganisationer tillhandahåller AFI lån och företagsfinansiering samt stödtjänster till företag och lokalsamhällen bland First Nations, Métis och inuiter i alla provinser och territorier.
- *BDC - Indigenous Entrepreneur Loan* (Urfolksentreprenörlån). The Business Development Bank of Canada är ett nationellt statsägt företag särskilt avsett för små företag och entreprenörer. Banken erbjuder lån vilkas tillgänglighet och andra villkor är skraddarsydda för behov hos kanadensiska företagare från urfolken.
- Regeringen i Ontario – *Indigenous Economic Development Fund* (IEDF) (Fond för urfolks ekonomiska utveckling). IEDF tillhandahåller anslag och finansiering till urfolks företag, lokalsamhällen och organisationer. IEDF administreras av AFI på vägnar av regeringen i Ontario. På senare år har både den federala regeringen och några provinsregeringar använt AFI som ombud för åtskilliga program för finansiellt stöd åt urfolk.

I USA kan Native Community Development Financial Institutions (CDFI) (finansinstitut för utveckling av urfolks lokalsamhällen) involvera lånefonder, kreditkassor, banker, sparbanker och inlåningsinstitut holdingbolag som har en gemensam uppgift att främja ekonomisk utveckling för urfolks lokalsamhällen (Hoffman et al., 2016^[33]). Native CDFIs i Nordamerika erbjuder en mångfald av olika bank- och finanstjänster tillsammans med program för att utveckla färdigheter, kompetens och ekonomisk utbildning till urfolksentreprenörer och urfolksmedlemmar.

I Australien är samtidigt Indigenous Entrepreneurs Capital Scheme (IECS) (Kapitalsystem för urfolksentreprenörer) ett nytt slags initiativ som erkänner att urfolks företag ofta inte kan få finansiering från bankerna på grund av lägre nivåer av säkerhet och begränsad tillgång till personlig förmögenhet. IECS – konstruerat tillsammans med banker, investerare och urfolksföretag – kommer att vända sig till urfolksföretag som är etablerade och redo att växa, men har otillräckligt med kapital och inte omedelbart kan uppnå finansiering från det vanliga bankväsendet. Det förutses att företag som deltar i systemet på inte alltför lång sikt kommer att bli oberoende och kunna övergå till det vanliga bankväsendet.

Källa: Hoffman et al. (2016^[33]), *Access to Capital and Credit in Native Communities*, https://nni.arizona.edu/application/files/8914/6386/8578/Accessing_Capital_and_Credit_in_Native_Communities.pdf (Hämtat den 5 April 2018).

Det finns två nyckelalternativ att beakta för att undanröja lagliga och finansiella hinder för samisk företagsutveckling:

- Ta bort begränsningarna i rennäringslagen (1971) för att samebyar ska kunna ägna sig åt annan ekonomisk verksamhet; och
- Undersöka genomförbarheten i att inrätta ett finansinstitut lett av samer som skulle kunna tillhandahålla finansiell förmedling och kapacitetsbyggande initiativ för samiska entreprenörer och företag.

Varje revision av lagar och förordningar som angår renskötsel bör även beakta de skillnader i rättigheter och tillgång till mark mellan samer som är samebymedlemmar och samer som inte är det. Upphävande av begränsningarna i rennäringslagen (1971) för en sameby att ägna sig åt andra ekonomiska verksamheter bör övervägas vid sidan av att garantera alla samer samma möjligheter och förmåga att utöva sina rättigheter (t. ex. rätt att jaga och fiska).

Garantera program för regional- och landsbygdsutveckling som stöder gruppbildning till stöd för små företag

SWOT-analysen som Sametinget genomfört för att ge underlag till handlingsplanen för landsbygdsprogrammet framhäver betydelsen av ökat samarbete; *kluster* – gruppbildning av verksamheter och användning av nya servicelösningar (dvs. ny teknik) för att stödja samisk företagsutveckling. Förmedlande institutioner spelar en avgörande roll i det avseendet. Samiska företag är ofta små och erbjuder, i många fall, exklusiva produkter. Genom att bilda grupper av verksamheter inom vissa sektorer kan dessa typer av företagare utveckla kompetens (t. ex. gemensam marknadsföring) och få bättre tillgång till marknader. Många samer får sitt uppehälle genom att kombinera flera verksamheter och företagsgrupper kan hjälpa företagare att styra dessa verksamheter. Exempelvis renskötare som även ägnar sig åt turismnäring kan ofta vara onåbara och behöver flexibilitet för att hantera de krav som djurhållning ställer. Det finns gruppbildningar som samarbetar genom att täcka upp för varandra för att klara av kraven att parallellt driva turistföretag.

Gruppbildning av verksamheter kan ske på formella eller informella vägar. Det finns exempel på nav för utveckling av *duodji* som har spelat en väsentlig roll i samhället. Exempelvis erbjuder det kreativa navet Vallje beläget i Gällivare (med stöd av ERUF) utrymme för företagare att arbeta på sitt hantverk och utbyta praktisk färdighet och expertkunskap. Det ger också dessa verksamheter större synlighet i samhället. Då många

av dessa slöjdare är kvinnor så är detta nav även särskilt utformat för att hjälpa kvinnliga företagare att balansera kraven från familj och arbete – det har berett ett inkluderande rum där även barn är välkomna. Sålunda har navet fyllt flera funktioner – som företagskuvös, arbetsrum, kulturellt och socialt centrum samt utrymme för kvinnligt självbestämmande och mentorskap. Offentlig finansiering för att stödja dessa typer av nav/utrymmen (t. ex. startlån för projekt eller anslag) kan sålunda lyfta fram både samisk företagsamhet och kulturell utveckling.

Möjligheter för att bättre stötta klusterbildning av samiska företagare är att:

- lägga in en specifik referens i programkriterierna för ERUF och EJFLU för att ge stöd för småskaliga kluster av samiska företag; och
- erkänna den funktion som samiska institutioner (skolor och kulturcentra) kan fylla som företagskuvöser och för företagstillväxt, samt garantera att de har medel för att fylla den rollen.

Kompetensutveckling i den samiska företagssektorn – förstärkning av de förmedlande institutionernas roll

Relaterat till tanken om klusterbildning finns förmedlande institutioner – de som fungerar som en brygga mellan regering och andra finansiärer och företag – som erbjuder väsentligt stöd till samiska företag. Ett framgångsrikt exempel på detta är Ávki - Ekonomibyrå och utvecklingsbolag i Gällivare, som har specialkompetens för att stödja samiskt näringsliv. Ávki är en liten organisation som kom till 2009 ur ett projekt som erhöll tre års finansiering för att utveckla samiska företag. Projektet finansierades av EU, kommunerna, regionen och ett finansinstitut. Ávkis huvudsakliga uppgift idag är att biträda med bokförings- och revisionsrutiner, men man utvecklar också sina egna projekt och arbetar som projektledare. För närvarande deltar organisationen i fem projekt och driver även Gällivares turistcenter. Ett av de allra senaste projekten är inriktat på att skapa event som främjar samiskt företagande med samisk mat i fokus. Målet är att stärka samiska företag för att åstadkomma fler jobb i Sápmi genom informations- och utvecklingsinsatser. För att detta ska uppnås behöver lämpliga mötesplatser skapas för att ge förutsättningar till kunskapsutbyte, inspiration och synliggörande av samisk matkultur och andra produkter.

Eftersom *samebyar* inte kan struktureras som företag (de är i lag förbjudna att driva företag), kan flexibla bolag som Ávki ta sig an en rad verksamheter till stöd för lokal företagsutveckling. Den övervägande delen av Ávkis arbete gäller mikroföretag som behöver tillgång till endast små kapitalbelopp. Dessa företag kan komma åt små bidrag för investering, marknadsföring och rådgivning från Sametinget eller regionen. Eftersom många samer har sin grund i den samiska kulturen, är det nog så viktigt att Ávki kan stötta dessa företags utveckling och tillväxt genom sin starka förståelse för samisk livsstil. Bolaget leds av en styrelse och sysselsätter för närvarande omkring tio personer i olika projekt samt för administrativa uppgifter i företag såsom bokföringstjänster. Gällivare kommun har varit proaktiv med att arbeta med samebyarna och förstå deras potential och Ávki har som ett resultat av detta blivit framgångsrik. Organisationen uppges även vara väl knuten till regionala utvecklingsinsatser – den har arbetat nära ihop med regionen under två år gällande kulturella och kreativa små och medelstora företag samt i utvecklingen av strategiska planer.

Organisationer som Ávki är ofta i prekära finansieringslägen, oproportionerligt beroende av kortfristig projektfinansiering. Mer stabilitet i deras verksamhet skulle hjälpa dem att förbättra sina tjänster, utveckla nya projekt inklusive mentorskap för nya och aspirerande företag samt lyfta deras förmåga att samarbeta med regionala och lokala utvecklingsinsatser. Brist på stabil finansiering har även hämmat Visit Sápmi (som inte

längre är verksam) och initiativ som Slow Food Sápmi och Renlycka (kvalitetsmärkning för fair trade och ekologiska renprodukter).

Stabilare finansiering skulle även möjliggöra för organisationer att samla in mer systematisk information om sina medlemmar och den samiska företagssektorns specifika behov. För närvarande gör Ávki ingen undersökning av sina medlemmar för att få information. Samiskt näringsliv inom kommunen (och även regionen i stort) är en liten grupp och medlemmarna känner ofta varandra; emellertid finns inget strukturerat informationsflöde och samarbete mellan grupperna. Ökad investering i förmedlande funktioner skulle kunna avhjälpa några av de hot som Sametinget har identifierat, såsom resursbrist, osynliggörande av det samiska samhället samt brist på medverkan i lokala och regionala utvecklingsinsatser.

Handlingsmöjligheter för att bättre stötta samiskt ledda utvecklingsorganisationer är att:

- tillhandahålla mer nationell finansiering till dessa institutioner för att stödja projekt och stödja samisk samhällsutveckling; och
- överväga att sprida Ávki-modellen till andra kommuner i förvaltningsområdet för det samiska språket (eller som alternativ undersöka en gemensam servicemodell för flera kommuner).

Utöka färdigheter och utbildningsmöjligheter för samisk affärsutveckling

Tillväxtmöjligheter för samiska företag och för norra Sverige mer allmänt inom områden som turism, kulturnärings och livsmedelsproduktion kräver utbildning och affärsskicklighet för att nå nya marknader och utvecklas samt åstadkomma produkter och upplevelser av hög kvalitet. En nyckelinstitution som stöder dessa satsningar är Samernas utbildningscentrum (eftergymnasial utbildning och yrkesutbildning) i Jokkmokk som ger tvåårig utbildning i *duodji*, språk och samisk kost. Det erbjuder även gränsöverskridande utbildning för renskötare som måste manövrera i en komplex regelmiljö (t. ex. lagar om markanvändning och renskötsel) och tar emot elever från Finland och Norge (detta är en del av ett Interreg-finansierat projekt). Det samiska utbildningscentret har omkring 150 elever och är det enda samiska utbildningscentret av sådant slag i Sverige; eleverna bor där under terminerna. Samernas utbildningscentrum utbildar slöjdare; det är en kultur-genererande näring. Det är en unik institution i Sápmi – medan individer som deltar i programmet utvecklar företag stöder institutionen också det samiska samhället och är självförsörjande inom kultur och *duodji*. Ytterligare ett exempel värt att nämna är den eftergymnasiala Bokensolan/Lapplands gymnasium i Jokkmokk. Den erbjuder ett samhällsvetenskapligt program med samisk profil och omfattar ämnen som samiska språk, *duodji*, kultur, guideutbildning, renkunskap och företagande. Utbildningen är rikstäckande och efter programavslut är eleverna berättigade att ansöka till universitetsstudier.

Nationell politisk strategi bör åstadkomma en miljö som öppnar samma möjligheter för samer liksom för icke-samer. I något fall begränsar nationella regler samisk verksamhet – ofta har detta att göra med storlek. Exempelvis hindras Samernas utbildningscentrum från att bli ett centrum för högre utbildning eftersom nationella regler föreskriver att ett sådant uppdrag skulle kräva ett större antal studenter. Likaså finns det inte någon samisk dagstidning och att starta en sådan har hindrats av nationella finansieringsregler, däribland kravet att tidningar ska komma ut med ett nummer i veckan och ha minst 1500 betalande prenumeranter. Lovande är att 2014 gjordes ändringar för att underlätta för samiska tidningar att få tillgång till presstöd genom att sänka tröskeln för prenumeranter.¹⁷

Utöver de utbildningar som Samernas utbildningscentrum erbjuder behöver företagare tillfälle att utveckla nödvändig affärsskicklighet på områden som revision, affärsplanering och marknadsföring. Tillfällen till utbildning i vanliga svenska utbildningsinstitutioner ligger ofta alltför långt bort från där samer bor, erbjuder ingen utbildning i samiska språk eller är helt enkelt inte tillgängliga enligt en tidplan som är anpassad till renarnas årliga flyttningar vilka präglar samiskt liv. I landsbygdsprogrammet finns medel som förvaltas av Sametinget för att stötta utbildning. Emellertid skulle räckvidden och specialiseringen av sådan utbildning kunna utvidgas och involvera en större spännvidd av aktörer och institutioner. Några flexibla och lokalt baserade lösningar för utbildning skulle kunna bidra till att övervinna de ovan nämnda problemen. Kanadensiska tillvägagångssätt belyser hur ekonomiska utvecklingsinitiativ som drivs av lokalsamhällen kan skräddarsys för ett samhälles speciella behov och hur urfolksorganisationer utnyttjas för att stödja genomförandet av nationella program som stöd för utveckling av urfolks näringar och företagande (Ruta 2.9).

Handlingsalternativ för att öka möjligheterna kompetensutveckling och utbildning för samisk företagsutveckling är att:

- införa regler för att erbjuda program i företagsutbildning som är bättre anpassade till samiska företagares behov på landsbygden; och
- utöka tillgången på kulturellt anpassade möjligheter till företagsutbildning (t.ex. på samiska och/eller ledda av samiska lokalsamhällen och institutioner).

Ruta 2.9. Utbildning i affärsskicklighet för urfolk i Kanada

I Kanada står urfolk också inför diverse problem med att utveckla de nödvändiga färdigheterna och kunskaperna för att bli framgångsrika i affärer. Kanadas regering har inrättat åtskilliga program och institutioner i en satsning för att hjälpa urfolk att komma åt möjligheter till kompetensutveckling som motsvarar deras behov. Bland exemplen finns:

- *Indigenous Community Futures Development Corporations (CFDC)*. Detta är ett program som drivs av lokalsamhällen, ett initiativ för ekonomisk utveckling utformat för att biträda lokalsamhällen i Kanadas landsbygdsområden med att utveckla och införa strategier för att hantera en föränderlig ekonomisk miljö. (Community Futures Canada, 2018^[34]). Nätverket Community Futures består av 268 icke affärsdrivande CFDC-enheter i hela Kanada. Alla CFDC tillhandahåller tjänster för små företag såsom lån, verktyg, utbildning och information för personer som hoppas starta ett företag. Några CFDC är belägna i urfolkslokalsamhällen som drivs av urfolk, erbjuder paket av CFDC-tjänster som är skräddarsydda för deras lokalsamhällens särskilda behov. Urfolks-CFDC finansieras av regionala utvecklingsbyråer;
- *Indigenous Services Canada - Aboriginal Business and Entrepreneurship Development (ABED)*. ABED-programmet stöder entreprenörer från urfolken med verksamheter som företagsplanering; förvärv och utvidgning; marknadssatsningar som är lokala, inhemska eller exportinriktade; nya produkter, införande av teknik; finansiella tjänster; företagsrelaterad utbildning och mentorstjänster (Indigenous Services Canada, 2018^[35]). Liksom Ontarios fond för urfolks ekonomiska utveckling utförs ABED på den kanadensiska regeringens vägnar av urinvånares finansinstitutioner (Aboriginal Financial Institutions) och är exempel på hur

Kanada använder en tredjepartslösning, varigenom autonoma urfolksorganisationer utnyttjas för att stödja genomförandet av nationell programmering. Konstruktioner med tredje part kan vara värda att undersöka för Sveriges del. Organisationer som Ávki skulle kunna fungera som utförande aktörer av program för att stödja samiska företag, och att ge dem den funktionen skulle både bidra till att dessa tjänster bättre når fram till målgrupperna och stärka själva Ávki, genom att ge dem mer stabil finansiering

Källor: Community Futures Canada (2018^[34]), *Community Futures Canada*, <https://communityfuturescanada.ca/> (accessed on 10 April 2018); Indigenous Services Canada (2018^[35]), *Aboriginal Business and Entrepreneurship Development*, <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1375201178602/1375202816581> (Hämtad den 10 april 2018).

Utveckling av en hållbar samiskt ledd turismnäring

Turistnäringen har definierats som en tillväxtmöjlighet i norra Sverige. Det finns ganska stor potential för att utveckla denna näring vidare – särskilt bland samiska företagare. Turism i de nordliga regionerna tenderar att vara aktivitetsbaserad och det görs ansträngningar för att öka turismen året runt. I den stora regionen behöver transportsystemet, inklusive infrastrukturen, stödja turismen och prioriterade områden för investering bör definieras. Länsstyrelserna visar stort intresse för hur de kan stödja satsningar på turism tillsammans med kommuner och viktiga intressenter, bland dem samerna. Så till exempel investerar Region Norrbotten i Swedish Lapland i turism för att stärka arbetet på området med samiska företagare.

Det finns för närvarande relativt få samiska turistföretag, även om det förekommer satsningar för att bygga upp denna näring och öka synligheten och samernas medverkan däri. Till exempel har organisationen Visit Sápmi tagit fram ett certifieringssystem som kallas "Sápmi Experience", där man kan lära sig hur man etablerar ett hållbart turistföretag. Detta certifieringssystem hjälper folk att hitta turistaktiviteter som fungerar med renskötsel. Visit Sápmi är för närvarande inte aktivt till följd av brist på finansiering. Satsningar som dessa behöver mer uthållighet och borde knytas till det arbete som Visit Sweden gör. Dessutom skulle Sametinget kunna ha en starkare roll för att främja samisk turismnäring. Det finns behov av att koppla ihop samisk turism med bredare satsningar.

Det debatteras inom det samiska samhället hur det kulturella arvet ska skyddas; vissa aktiviteter som turism betraktas av några som att fjärma sig från dessa ansträngningar. Det finns hinder för lokal turism, inklusive brist på sakkunskap om hur sådana aktiviteter utförs. Det behövs stöd i form av mentorskap och acceptans från den äldre generationen för att sätta igång och driva kommersiella samiska aktiviteter, såsom turism. Det behövs starkare kontakter mellan samiska organisationer och nationella och regionala satsningar på turism. Grupper som Visit Sápmi fyller en avgörande funktion i detta avseende – emellertid är finansieringen osäker och den är inte uppbyggd som en robust, långsiktig organisation.

Att utveckla en hållbar turismnäring i norra Sverige kräver bland annat att konflikter om markanvändning hanteras. Vikten av inkluderande modeller ser vi genom erfarenheter från Laponia - UNESCO-världsarvet – som omfattar fyra nationalparker och flera naturreservat som täcker ungefär 10 000 km². Inom Laponia kan turistaktiviteter förekomma i områden där renar betar och göra dem stressade. I andra fall har turistföretag fiskat utan tillstånd. Företrädare för samer ingår i styrelsen för Laponia och det finns en stark medvetenhet inom Laponias ledning om de samiska verksamheternas karaktär vid sidan av pågående ansträngningar för meningsfulla satsningar. Parken har uppmuntrat till en dialog om problemen med markanvändning och Laponia förser turistföretag med information om uppföranderegler; detta kommer att göras varje år i syfte att minska konflikterna. Detta är användbart på flera fronter. Det hjälper researrangörer att utveckla effektiva rutiner och

minskar även belastningen på *samebyarna* att arbeta enskilt med researrangörer för att utveckla gemensamma lösningar för markanvändningen.

Länsstyrelserna bör tillhandahålla bättre riktlinjer till researrangörer om efterlevnad av regler inför deras kontakter med samerna. För närvarande finns det inte riktlinjer på länsstyrelsenivå för aktiviteter med hundsläde och hur man bör arbeta med renskötare för att undvika konflikter. Länsstyrelserna är medvetna om renarnas flyttningsvägar och skulle kunna hjälpa till med att upplysa företag om bästa handlingsätt. Mer generellt finns det behov av ökad medvetenhet och kulturell utbildning för turistisk verksamhet. Svenska Samernas Riksförbund (SSR) har utvecklat en samisk hållbarhetsplan och genomfört en förstudie som inbegrep kartering i syfte att främja hållbar turism. Denna utvecklades vidare till en handlingsplan för turism inklusive bästa metoder för hur renskötare kan arbeta med researrangörer.

Handlingsätt för att utveckla en mer hållbar samiskt ledd turistnäring är:

- att tillhandahålla hållbara finansieringslösningar för samiskt ledda satsningar för certifiering, ökad medvetenhet och kompetensutveckling för researrangörer;
- att de nordliga länen och lokala destinationsföretag samarbetar med Sametinget, regionala turistorganisationer, regionala och lokala destinationsföretag såsom Swedish Lapland och Visit Sápmi för att garantera synliggörande av samiska turistiska tillgångar i lokalt och regionalt säljmaterial. Det noteras att Visit Sápmi inte längre är i drift på grund av brist på finansiering; samt
- att länsstyrelserna utvecklar och främjar riktlinjer angående hur researrangörer bör uppträda gentemot renskötare och övervaka efterlevnaden (inbegripet att tillhandahålla information om tider och vägar för renarnas flyttningar).¹⁸

Investeringar i samisk kultur och utbildning är investeringar i samisk ekonomisk utveckling

Samisk ekonomisk utveckling är förknippad med samisk kultur. Organisationer som *Sameslöjdstiftelsen Sámi Duodji* (grundad 1994) – en svensk stiftelse som siktar till att främja samisk slöjd, arbetar för att främja gemensamma företag och som förvaltar användningen av varumärket “*Duodji*” i Sverige, ett varumärke för handgjorda smycken, och produkter från samiska slöjdare såsom kläder, redskap, hushållsartiklar och fiskedon. Varumärket får användas både för traditionellt tillverkat samiskt och annat konsthantverk som utvecklats med traditionella material och metoder. Stiftelsen har hand om det årliga Asa Kitok-stipendiet och publicerar nyhetsbladet *Duodjiforum*, vilket distribueras som bilaga till tidskriften *Samefolket*. Det har fått stöd av den svenska riksdagen; statligt bidrag som kanaliserats via Sametinget. Ytterligare ett exempel på hur kulturella institutioner fyller flera funktioner är kaféet *Tráhppie* i Västerbotten som grundades 2012 av Sáhkie Umeå Sameförening. Kaféet och kulturcentret utgör en mötesplats, firar och främjar samisk mat, fungerar som en musikscen för samiska artister och säljer *duodji*.

Alla nordliga regionala utvecklingsstrategier nämner betydelsen av samisk kultur som en viktig tillgång. Denna kultur kräver skydd. En av de pågående frågor som ska hanteras är hur urfolks metoder, tekniker och produkter ska skyddas – deras intellektuella kapital. Samiska konsthantverkare på den svenska sidan innehar varumärket *Duodji* (som ägs av den samiska kulturorganisationen). Enskilda som vill ha sina produkter inräknade under det samiska varumärket *Duodji* måste skicka in dem till gruppen för granskning med avsikt att försäkra att de är producerade med autentiska traditionella tekniker och material i syfte att garantera deras kvalitet och autenticitet som en samisk *duodji*-produkt. Även om kunniga konsumenter kan leta upp detta varumärke för att försäkra sig om att de har köpt

en autentisk produkt så förhindrar detta inte kopiering och användning av samisk formgivning och tekniker av icke-samiska företag. Det pågår ansträngningar av grupper som Sameslöjdstiftelsen *Sámi Duodji* för att säkra immateriell upphovsrätt och det finns ett växande behov att ta itu med detta. Sameslöjdstiftelsen strävar efter att utveckla argumentationen och eventuellt väcka en rättstvist mot kulturell appropriering. Dessa frågor är gemensamma för många urfolk. Förenta Nationernas deklaration om urfolks rättigheter (2007) erkänner urfolks immateriella rättigheter och stadgar att stater tillsammans med urfolk bör vidta effektiva åtgärder för att erkänna och skydda utövandet av dessa rättigheter (Rimmer, 2015^[36]). För närvarande saknar samiska organisationer tillräckliga resurser för att fullfölja dessa ärenden.

Ruta 2.10. Förstärkning av urfolks immateriella rättigheter

Många urfolkstekniker bygger på tyst kunskap som har överförts muntligen från generation till generation. Eftersom de inte är resultat av vetenskaplig upptäckt eller har blivit vetenskapligt prövade kan de inte bli värderade eller erkända som legitima inom områden som hälsa eller naturvård. Traditionella urfolkstekniker är inte heller den enskilde uppfinnarens egendom. Som följd därav kan urfolkstekniker bli approprierade av andra aktörer (entreprenörer och företag).

Urfolks former av tekniska innovationer utmanar våra traditionella regelverk och program som är utformade för att uppmuntra och stötta innovation. Dessa ramar kan bli problematiska när man bedömer urfolks innovationer genom att: fokusera enbart på formella innovationssystem där vetenskapligt grundad forsknings- och utvecklingsverksamhet är en förutsättning för stöd; fokusera på stöd bara för innovationer som har potential för snabb tillväxt (gaseller); kräva att en innovation ska vara ny i en nationell eller internationell kontext innan den kan få stöd; ställa upp höga miniminivåer för finansiering och komplexa ansökningsprocesser som kan vara svåra för enskilda eller små företag att hantera, samt koncentrera insatser på att främja innovationer i urbana områden.

Urfolks immateriella rättigheter (IP) har på senare år varit en växande orsak till kontroverser, diskussion och politiska reaktioner. Detta omfattar behovet av att utveckla rättsliga instrument beträffande användning och skydd av traditionell kunskap, traditionella kulturyttringar och biologiskt material. Internationella förhandlingar om skydd av traditionell kunskap och traditionella kulturyttringar äger rum bland annat inom Världsförbundet för den intellektuella äganderätten (WIPO), i dess kommitté för immateriella rättigheter, genetiska resurser, traditionell kunskap och folklöre. Utöver behovet av förbättrat rättsligt erkännande och skydd genom internationella och nationella rättsliga ramar kan också nationalstater och icke-statliga organisationer införa program avseende certifiering av urfolks produkter och tjänster för att ge urfolksföretagare bättre skydd.

Det är relativt få institutioner som främjar samisk kultur i Sverige jämfört med exempelvis Norge. I Sverige finns tre organisationer inom den kulturella sektorn för samer, medan det i Norge finns minst 30; Norge anslår 150 miljoner NOK till den samiska kultursektorn medan Sverige anslår 18 miljoner SEK. Svenska samer som arbetar i kultursektorn påpekar att det sker en "brain drain" från Sverige till Norge av begåvade och välutbildade samer. Ur samisk och arktisk synvinkel har den kreativa sektorn stort värde (däri ett inre värde) och det finns framgångsrika samiska artister som uppnår internationellt erkännande.

Exempelvis har den mycket framgångsrika och prisbelönta filmen *Sameblod* från 2016 – ett svenskt drama i genren ”coming of age” om samisk identitet och diskriminering i Sverige – väckt medvetenhet om samiska relationer i Sverige och hela världen. Filmen finansierades av Svenska Filminstitutet, Danska Filminstitutet, det internationella institutet för samisk film: International Sámi Film Institute (ISFI), Eurimages, norska filmfonder, andra mindre fonder. Den är också en samproduktion med Sveriges Television.

Samiska organisationer som stöder kultursektorn är starkt beroende av projektfinansiering och frivilliga insatser. Det är mycket svårt att bygga upp robusta kulturinstitutioner med dessa begränsningar. Finansieringens osäkra karaktär i den här sektorn betyder att anställda i samiska institutioner ofta har begränsad anställningstrygghet och en tendens att komplettera denna inkomst med *duodji*.

Handlingssätt för att utveckla starkare samiska kulturinstitutioner för att stötta ekonomiska utvecklingsinsatser är:

- att arbeta med Sameslöjdstiftelsen *Sámi Duodji* för att utveckla en strategi för att öka medvetenheten om varumärket *Duodji* i Sverige, särskilt med turistsektorn.
- att genomföra en granskning av tillgång till kulturinstitutioner för samer i norra Sverige och identifiera möjligheter till hållbar finansiering kopplade till deras samhälle och ekonomiska utvecklingsfunktioner.

Noter

¹ Den nationella landsbygdspolitiken specificeras med tre delmål. Det första är hållbar tillväxt: med andra ord landsbygdsens förmåga att utnyttja förutsättningarna för företag och sysselsättningen är långsiktigt hållbar, samtidigt som miljömål nås. Landsbygdsområdena bidrar till en positiv utveckling av Sveriges ekonomi. Det andra är såväl en cirkulär, biobaserad och fossilfri ekonomi som en hållbar användning av naturtillgångar; landsbygden ska bidra till att stärka Sveriges konkurrenskraft i en utveckling mot en cirkulär, biobaserad och fossilfri ekonomi samt till såväl hållbar användning av naturtillgångar som uppnående av relevanta miljömål. Det tredje är att ha attraktiva livsmiljöer i Sveriges landsbygdsområden och lika möjligheter för människor att arbeta, bo och leva på landsbygden.

² I Kanada innehas ansvaret för urfolksfrågor av två särskilt förordnade ministrar – ministern för relationer mellan Kronan och urfolken samt frågor i norr (Minister of Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs) samt ministern för urfolkstjänster (Minister of Indigenous Services).

³ Sameskolstyrelsen är en administrativ myndighet för allmänna sameskolor (obligatoriska skolor till och med årskurs 6) och därmed sammanhängande verksamhet som styrs av Sameskolförordningen (1995:205). Samiska elever är berättigade till modersmålsundervisning om modersmålet för en förälder eller båda föräldrarna inte är svenska. Emellertid är en kommun skyldig att ordna undervisning i samiska som modersmål endast om en lämplig lärare är tillgänglig och om eleven har grundläggande kunskaper i samiska. Reglerna i gymnasieförordningen är desamma som reglerna för grundskolan. Den enda skillnaden är att en elev i gymnasieskolan måste ha goda kunskaper snarare än grundläggande kunskaper i samiska för att vara berättigad till undervisning på de samiska språken. Samiska barn får gå i en sameskola de första sex årskurserna. Undervisningen där måste ske på både samiska och svenska och det måste undervisas i ämnet samiska i alla årskurser. Det finns fem sameskolor som drivs av Sameskolstyrelsen – en administrativ myndighet för de allmänna sameskolorna och därmed sammanhängande verksamhet – som regleras av Sameskolförordningen.

⁴ Vissa administrativa uppgifter överfördes 2007 från länsstyrelserna och Jordbruksverket till Sametinget (se proposition 2005/2006:86 om Ett ökat samiskt inflytande). Uppgifter som överförts från Jordbruksverket och länsstyrelserna till Sametinget för samordnad handläggning om renar omfattar: finansiering, handläggning och registrering av renmärken samt att föra ett register över dem, ansvar för överklaganden av beslut som fattats på årsmöten i samebyar, underhåll av riksgränsstängsel längs svensk-norska gränsen, beslut avseende finansiering från vattenkrafts-exploateringen (bygdemedel).

⁵ Det finns undantag från detta (t.ex. tjänster för integration av migranter), men generellt strävar Sverige efter att ge service av hög kvalitet till alla medborgare.

⁶ Jordbruksverket är förvaltande myndighet.

⁷ Det samiska partnerskapet består av: Svenska Samernas Riksorganisation (SSR); Renägarförbundet; Sámi Duodji; Samernas Utbildningscentrum; Sáminuorra – Samisk ungdomsorganisation; Visit Sapmi; Slow Food Sapmi; Umeå University – Cesam; SLU forskningsavdelning; Landsförbundet Svenska Samer.

⁸ Egna beräkningar som bygger på projekt finansierade av Landsbygdsprogrammet under perioden 2014-2020 fram till 2018. Den genomsnittliga totala projektfinansieringen för programmets alla åtgärder, exklusive medel förvaltade av Sametinget var 2 405 551 SEK, medan den för samiska projekt var 571 363 SEK.

⁹ *Renvallar* är betesmarker som traditionellt har använts för mjölkning eller som skydd mot rovdjur under sommaren. Till följd av intensiv betning av marken består vegetationen här av en specifik betesberoende flora som är värd att bevara och underhålla.

¹⁰ Förlusten av renar varierar mellan år och län. Uppskattad förlust av renar varierar mellan år, län och samebyar. I sina årsrapporter för 2017 uppskattar de fem berörda länen förlusten av renar till mellan 7 % och 40 %, men några samebyar har inte beräknat sina förluster (Källa: Näringsdepartementet, enheten för fiske, viltvård och rennäring)

¹¹ I sex län ligger ansvaret för regional utveckling under regionala samarbetsorgan; i 13 län har landstingen ansvaret; i en kommun (med ansvar som ett landsting), i ett län har länsstyrelsen hand om dessa funktioner. Sedan början av 2017 kommer ytterligare fyra län att ta ansvaret för regional utveckling, vilket ökar antalet län som är ansvariga för regional utveckling till 14. En reform kommer att leda till att alla landsting tar ansvar för regional utveckling från den 1 januari 2019 med undantag för en kommun (som har ansvar som ett landsting).

¹² Region Jämtland-Härjedalen bildades den 1 januari 2015 och gick tidigare under namnet Jämtlands landsting (och är alltså formellt enligt lag ett landsting trots förändringen av dess officiella namn, som för alla regioner). Regionen har ansvar för sjukvård och regional utveckling. Norrbottens landsting omvandlades till region den 1 januari 2017; den har fyra olika verksamhetsområden: sjukvård och tandvård, regional utveckling, kultur och utbildning samt samhällsplanering och infrastruktur. Region Västerbotten är ett regionalt samarbetsorgan med ansvar för regional utveckling i Västerbottens län. Det bildades den 1 januari 2008 av länets 15 kommuner och landstinget i Västerbotten.

¹³ Det kommer att finnas ett undantag – ön Gotland där det finns endast en kommun och inget landsting. Den kommunen har också ansvar som landsting (och har redan ansvaret för regional utveckling).

¹⁴ Samhällsplanering är inte ett kompetensområde på regional nivå; emellertid har det direkt inverkan på dessa regioners förmåga att uppnå sina målsättningar för befolkningstillväxt och ekonomisk utveckling.

¹⁵ Det finns politiska skillnader beträffande huruvida olika samiska språk är erkända som språk (som i Finland enligt lag) eller dialekter (som i Sverige, varierande tillämpning). Det finns, beroende på indelningens art och indelningsvillkor, tio eller fler samiska språk; nio av språken är för närvarande levande språk och de sex största av språken har självständig litteratur.

¹⁶ Observera att kommuner har ovillkorlig vetorätt beträffande nya vindkraftverk.

¹⁷ Förändringar skedde 2017 i reglerna för presstöd, så att tidningar publicerade på nationella minoritetsspråk skulle behöva 750 betalande prenumeranter i stället för 1500 (vilket är fallet för alla andra tidningar). Denna regel kommer att förlängas till 2023 i avvaktan på godkännande av Europeiska Kommissionen (regleringen gäller nu till utgången av 2019). Frånsett detta kommer två nya former av stöd att träda i kraft i januari 2019 (om de godkänns av Europeiska Kommissionen): ett av dessa är ett innovations- och utvecklingsstöd som stöder tekniska innovationer i tidningsbranschen, medan det andra är ett stöd för geografiska områden med liten eller ingen journalistisk närvaro. Båda dessa nya stödordningar kan potentiellt ha positiva konsekvenser för nationella minoriteter. De nya ordningarna har också en lägre tröskel på 750 prenumeranter i stället för den vanliga 1500.

¹⁸ För närvarande finns ingen myndighet som övervakar eller lämnar riktlinjer om förbudet mot att ”skrämma eller störa” renar som omfattas i rennäringslagen (RNL 93-94). För närvarande anmäler renskötare saken till polisen i händelse av störning. Om en åklagare beslutar att lägga fram ärendet för en domstol så måste renskötaren vittna.

References

- Anaya, J. (2011), *Human Rights Council Eighteenth Session; Promotion and protection of all human rights: the situation of the Sami people in the Sápmi region of Norway, Sweden and Finland*, https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/sami/anaya_rapport.pdf (accessed on 08 April 2018). [5]
- Community Futures Canada (2018), *Community Futures Canada*, <https://communityfuturescanada.ca/> (accessed on 10 April 2018). [34]
- European Commission (2018), *INTERREG III A - Finland / Sweden / Norway / Russia - Regional Policy*, http://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2000-2006/european/interreg-iii-a-finland-sweden-norway-russia (accessed on 26 March 2018). [22]
- European Commission (2018), *INTERREG III A - Sweden/ Norway - Regional Policy*, http://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2000-2006/european/interreg-iii-a-sweden-norway (accessed on 26 March 2018). [24]
- European Commission (2018), *Interreg V-A - Sweden-Finland-Norway (Nord) - Regional Policy*, http://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2014-2020/sweden/2014tc16rfcb032 (accessed on 26 March 2018). [20]
- European Commission (2018), *Objective 1 programme for Södra Skogslän - Regional Policy*, http://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2000-2006/interregional/objective-1-programme-for-sodra-skogslan (accessed on 26 March 2018). [23]
- European Commission (2018), *Operational Programme 'North' - Regional Policy*, http://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2007-2013/crossborder/operational-programme-north (accessed on 26 March 2018). [21]
- European Commission (2018), *Smart Specialisation Platform*, <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/>. [12]
- European Commission (2014), *Factsheet on 2014-2020 Rural Development Programme for Sweden*, https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/rural-development-2014-2020/country-files/se/factsheet_en.pdf (accessed on 29 March 2018). [14]
- European Structural and Investments Funds (2018), *ESIF 2014-2020 Finances Planned Details - Data*, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/dataset/ESIF-2014-2020-FINANCES-PLANNED-DETAILS/e4v6-qrrq> (accessed on 13 April 2018). [8]
- Gower Lewis, D. (2003), *The Saami and Sápmiland as an Example of the Application of Indigenous Rights within the European Union*, Lund University, Faculty of Law, <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=1554691&fileId=1563411> (accessed on 22 March 2018). [18]

- Hagsgård, M. (2016), *Renskötselrätten och de Allmänna Intressena av Samisk Kultur och Renskötsel i Nationalparker och Naturreservat - En Rapport till Naturvårdsverket [Reindeer husbandry and the general interests of Sami culture and reindeer husbandry in National Parks]*, Rättsutredning, Stockholm, <http://www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhallet/miljoarbete-i-sverige/uppdelat-efter-omrade/Skydd%20av%20natur/Rapport%20om%20f%c3%b6rh%c3%a5llandet%20mellan%20rensk%c3%b6tselr%c3%a4tten%20och%20f%c3%b6reskriftsr%c3%a4tten,%20Marie%20B.%20Ha> (accessed on 27 February 2018). [6]
- Härjedalen, R. (2014), *Innovativt & Attraktivt: Regional Utvecklingsstrategi 2014–30 [Innovative & Attractive: Regional Development Strategy 2014-2030]*, https://www.regionjh.se/download/18.6d98166b15ad8ea7d0e56758/1490882289957/140826%20stora%20rus_lowres.pdf (accessed on 30 March 2018). [26]
- Hoffman, D. et al. (2016), *Access to Capital and Credit in Native Communities*, Native Nations Institute, https://nni.arizona.edu/application/files/8914/6386/8578/Accessing_Capital_and_Credit_in_Native_Communities.pdf (accessed on 05 April 2018). [33]
- Indigenous Services Canada (2018), *Aboriginal Business and Entrepreneurship Development*, <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1375201178602/1375202816581> (accessed on 10 April 2018). [35]
- Kulturdepartementet (2017), *Konsultation i Frågor som Rör det Samiska Folket [Consultation with Sami people]*, Kulturdepartementet Regeringskansliet, Stockholm, <http://www.regeringen.se/4a7446/contentassets/1e0ebad4101a4d4e92eb5dd25d3575c7/konsultation-i-fragor-som-ror-det-samiska-folket-ds.pdf> (accessed on 20 March 2018). [17]
- Kulturdepartementet (2017), *Nästa Steg? Förslag för en Stärkt Minoritetspolitik [Next steps? Proposals for a strengthened minority policy]*, <http://www.regeringen.se/49d73d/contentassets/f869b8aae642474db1528c4da4d2b19a/nasta-steg-forslag-for-en-starkt-minoritetspolitik-sou-201760> (accessed on 15 March 2018). [32]
- Län Norrbotten (2017), *Regional Utvecklingsstrategi för Hållbar Framtid i Norrbotten 2020 [Regional Development Strategy for a Sustainable Future in Norrbotten 2020]*, http://www.norrbotten.se/publika/lg/regio/2017/Publikationer/Lst%20broschyr_RUS_webb.pdf (accessed on 30 March 2018). [27]
- Lawrence, R. and U. Mörkenstam (2016), “Indigenous self-determination through a government agency? The impossible task of the Swedish Sámediggi”, *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 23/1, pp. 105-127, <http://dx.doi.org/10.1163/15718115-02301004>. [3]
- OECD (2018), “Sweden”, in *OECD Tourism Trends and Policies 2018*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/tour-2018-38-en>. [11]
- OECD (2017), *OECD Territorial Reviews: Northern Sparsely Populated Areas*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268234-en>. [7]

- OECD (2017), *OECD Territorial Reviews: Sweden 2017: Monitoring Progress in Multi-level Governance and Rural Policy*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268883-en>. [10]
- Regingskansliet (2015), *En Nationell Strategi för Hållbar Regional Tillväxt och Attraktionskraft 2015-2020 [A National Strategy for Sustainable Regional Growth and Attraction 2015-2020]*, <http://www.regeringen.se/4a8706/contentassets/98919a0ca0f1427491a3eef22a7d177c/en-nationell-strategi-for-hallbar-regional-tillvaxt-och-attraktionskraft-20152020.pdf> (accessed on 15 March 2018). [9]
- Region Västerbottens (2014), *RUS 2014–2020 Regional Utvecklingsstrategi för Västerbottens [RUS 2014-2020 Regional Development Strategy for Västerbotten]*, <http://regionvasterbotten.se/wp-content/uploads/2012/08/V%C3%A4sterbottens-l%C3%A4ns-RUS-2014-2020.pdf> (accessed on 30 March 2018). [28]
- Riksdag (2018), *En Sammanhållen Politik för Sveriges Landsbygder – För ett Sverige som Håller Ihop [A coherent policy for Sweden's lands: For a cohesive Sweden]*, <http://www.regeringen.se/4950ea/contentassets/0ae0beff7ac24e1385d4de30424b7d02/171817900webb.pdf> (accessed on 20 March 2018). [16]
- Rimmer, M. (2015), *Indigenous Intellectual Property: A Handbook of Contemporary Research*, Edward Elgar Publishing, https://books.google.fr/books?hl=en&lr=&id=T7ckCwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR1&dq=indigenous+intellectual+property&ots=Iw05ONBg8d&sig=250TXIRs9C_dflBuoA2tGUBvZMQ#v=onepage&q=indigenous%20intellectual%20property&f=false (accessed on 11 April 2018). [36]
- Såhkie (2018), *Såhkie Umeå Sami Association*, <http://www.sahkie.se/en/> (accessed on 11 April 2018). [31]
- Samer (2018), *The Sami and the EU*, <http://www.samer.se/4621> (accessed on 22 March 2018). [19]
- Sametinget (2018), *2018 Questionnaire for Linking Indigenous People with Regional Development in Sweden*. [15]
- Sametinget (2018), *Budgetunderlag 2018-2020 [Budget 2018-2020]*, <https://www.sametinget.se/116048> (accessed on 26 March 2018). [4]
- Sametinget (2018), *Näringspolitik [Economic policy]*, <https://www.sametinget.se/1058> (accessed on 28 February 2018). [29]
- Sametinget (2015), *Sametinget Handlingsplan för Landsbygdsprogrammet [Sami action plan for rural development]*, <https://www.sametinget.se/94731> (accessed on 15 March 2018). [13]
- Sametinget Kulturdepartementet (2018), *Angående Förvaltningsverktyg för Förekomst av Stora Rovdjur Baserat på en Toleransnivå för Rennäringen*. [25]

- Sveriges Riksdag (2018), *Ett Enhetligt Regionalt Utvecklingsansvar*, [1]
http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/ett-enhetligt-regionalt-utvecklingsansvar_H501KU46 (accessed on 6 July 2018).
- Sveriges Riksdag (2018), *Ett Enhetligt Regionalt Utvecklingsansvar, Konstitutionsutskottets Betänkande 2017/18:KU46 [A Uniform regional development responsibility, Constitutional committee report 2017/18: KU46]*, [2]
http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/ett-enhetligt-regionalt-utvecklingsansvar_H501KU46 (accessed on 6 July 2018).
- Swedish Equality Ombudsman (2008), *Discrimination of the Sami – The Rights of the Sami from a Discrimination Perspective*, Ombudsmannen mot Etnisk Diskriminering, Stockholm, [30]
http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/ExpertMechanism/3rd/docs/contributions/SwedishEqualityOmbudsman_2.pdf (accessed on 27 February 2018).

Kapitel 3. Inkluderande riktlinjer och styrning av regional tillväxt och landsbygdsutveckling

Detta kapitel diskuterar utformning och implementering av riktlinjer som inkluderar samerna i regional tillväxt och landsbygdsutveckling samt förvaltning. Det redogör för behovet av att förbättra helhetssynen och prioriteringarna i hela statsförvaltningen och samordning gällande relationen med samerna och samisk medverkan samt behovet av att utveckla mer effektiva ramar i fråga om markanvändning (t.ex. att utveckla vägledningar och kulturell medvetenhet vid kontakter med samer samt förbättrad information om samisk markanvändning för tillsynsmyndigheter).

Att stärka kopplingarna mellan samerna och det regionala utvecklingsarbetet handlar i grunden om styrning – dvs. hur samerna, deras ekonomi och deras utvecklingsambitioner blir synliggjorda och inkluderade i riktlinjer för regional tillväxt och landsbygdsutveckling inom ett system av flernivåstyrning. Att förbättra dessa kopplingar kräver att man navigerar genom en komplex institutionell miljö som inbegriper ett flertal aktörer; att förbättra förståelsen för samisk ekonomi och dess potential; samt att bygga en starkare plattform för att deras egna utvecklingsambitioner ska bli hörda, förverkligade och kopplade till regionala riktlinjer och utvecklingsprogram.

Kapitel 1 i denna rapport har fokuserat på rekommenderade riktlinjer för behovet av förbättrad kvalitet på statistik och information om den samiska ekonomin för att ge beslutsunderlag (detta omfattar att upprätta bättre system för att samla in data, investera i kompetenser och att klargöra ansvar för datainsamling). Kapitel 2 beskrev ramarna för regional tillväxt och landsbygdsutveckling i Sverige och diskuterade behovet av att konsolidera och stärka ansvaret för samisk ekonomisk utveckling samt att ta itu med problem som leder till att program inte passar in (t.ex. att inkorporera specifika samiska målsättningar och kriterier samt att sänka hindren för tillgång till medel för mikroföretag). Med de två föregående kapitlen som bakgrund fokuserar detta kapitel på två frågor. För det första behovet av att förbättra prioriteringarna i hela statsförvaltningen och samordning av samiska relationer och samisk medverkan. För det andra behovet att utveckla ett mer effektivt system för frågor som rör markanvändning (t.ex. att utveckla riktlinjer och kulturell medvetenhet för kontakten med samer samt förbättrad information om samisk markanvändning för tillsynsmyndigheter).

Att förbättra samernas koppling till regional tillväxt och landsbygdsutveckling

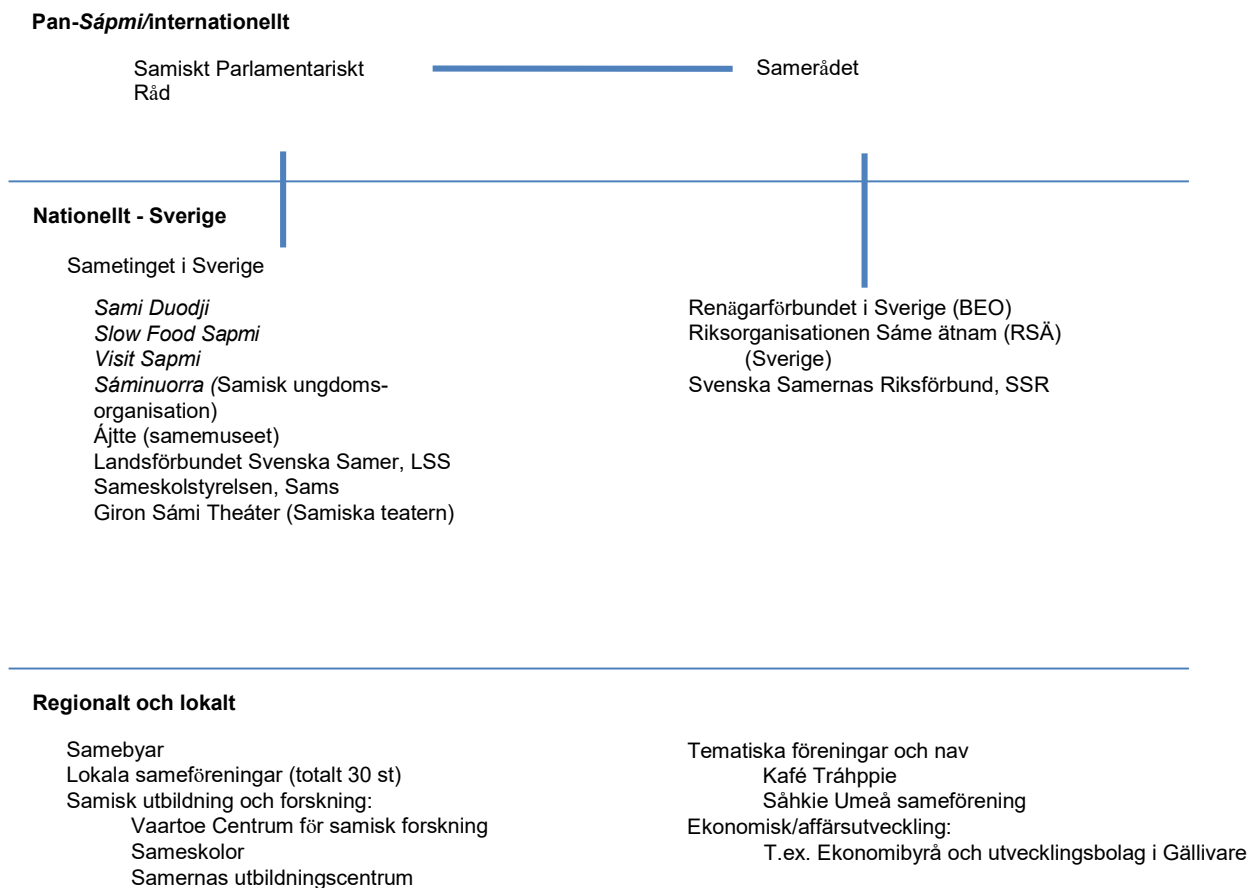
En mångfald av samiska röster och institutioner – slutsatser för medverkan

Att bättre knyta samerna till ansträngningar för regional tillväxt och landsbygdsutveckling i norra Sverige kräver ett erkännande av samernas tillgångar och möjligheter tillsammans med erkänsla för deras egna utvecklingsambitioner och affärsbehov samt hur dessa passar – eller inte passar – in i strategier och program för regional tillväxt och landsbygdsutveckling. Det kompliceras emellertid av det faktum att samerna är osynliggjorda; det råder ofta låg medvetenhet om gruppen i det svenska samhället (med vissa skillnader mellan norra och södra Sverige). Dessutom är det samiska samhället mångfacetterat. Samerna talar inte med en röst, och en förbättring av relationerna och inkludering av dem i regionalekonomisk utveckling kräver följaktligen lyhördhet för de samiska lokalsamhällenas och organisationernas förmåga att delta effektivt samtidigt som de ska navigera bland ojämlika maktstrukturer i interaktionen med regering och näringsliv. Man kan inte säga att det bara finns ett synsätt på regional och ekonomisk utveckling som innefattar det samiska perspektivet. Det finns olika organisationer och intressen som var för sig kan ha egna perspektiv på dessa frågor och dessa är inte alltid förenliga. Detta försvårar styrningsprocessen.

Samisk identitet är unik såtillvida att den på samma gång är dels pan-samisk och spänner över riksgränser och olika kontexter av förvaltning och politik, dels mycket lokal – vilket illustreras genom mångfalden dialekter i det samiska språket och i systemet med *samebyar*. Bland institutioner i hela Sápmi finns Samerådet /Sámiráđđi (grundat 1956, tidigare Nordiska samerådet) som är en paraplyorganisation för samer som lever i de nordiska länderna. Samerådet gör uttalanden och lägger förslag i frågor som påverkar samiska näringar, rättigheter, språk och kultur. På den politiska nivån finns Samiskt parlamentariskt råd (grundat 1998) som har 21 ledamöter, utsedda av respektive sameting bland de ledamöter som är valda till dessa.¹ Dessa pan-samiska organisationer utgör en viktig arena

för att diskutera självbestämmande och hantera frågor som rör gränsöverskridande samarbete som är viktigt för den renskötande näringen, och följaktligen för regional utveckling. Dessa organisationer står i förbindelse med nationella regeringar och genom Nordiska Ministerrådet och i allmänhet inte på regional förvaltningsnivå.

Figur 3.1. Samiska organisationer, Sápmi och Sverige



Inom Sverige har Sametinget – som vald politisk församling – ett särskilt viktigt perspektiv på regional tillväxt och landsbygdsutveckling. Det företräder en mångfald röster och är för närvarande sammansatt av åtta politiska partier. Sametinget påpekar att det ser samerna som väsentligen styrda av förhållanden utanför det samiska samhället och där företagspolitik är resultatet av prioriteringar och åtgärder som beslutats av staten (inklusive länsstyrelserna) och kommuner med minimalt samiskt inflytande. Dessutom menar det att strategier för att inkludera samerna i regional utvecklingspolitik inte är enhetliga – de skiljer sig från region till region, också mellan kommuner inom en region. Där samer är inkluderade i diskussioner rörande regional utveckling hävdar Sametinget att det ofta sker på ett indirekt vis som för att lyfta turistnäringens attraktionskraft (Sametinget, 2018^[1]). En OECD-analys av hur samerna inkluderas i den nordliga regionens strategiska planer förstärker den uppfattningen.

Sametinget har regelbunden kontakt med åtskilliga statliga myndigheter, fem länsstyrelser och ett stort antal nordliga kommuner. Med den nuvarande arbetsbördan och resurstilldelningen hävdar Sametinget att det inte till fullo kan utföra sina lagstadgade uppgifter, vare sig på förvaltningsnivå eller på politisk nivå, och har därför begärt utökad förvaltningsanslag. Sametinget uppskattar att det kommer att behövas ytterligare tre heltidsanställda för att bättre hantera frågor som internationella relationer och företagsutveckling samt för att utöka sitt inflytande på områden där det för närvarande inte finns någon ansvarig handläggare, såsom utbildning, social omsorg, kulturarv och samisk hälsa (Sametinget, 2018, p. 7_[2]). Sametingets anslag ökade 2018 för kulturmedel. Det är viktigt att påpeka att diskussioner pågår om huruvida Sametingets funktion som både ett politiskt organ och en statlig förvaltningsmyndighet underminerar dess strävan efter självbestämmande – i motsats till det oberoende som dessa organ har i Finland och Norge.

Ruta 3.1. Samiska politiska institutioner och rättighetsramverk: Jämförelse av Finland, Norge och Sverige

Samers rätt till självbestämmande har gradvis blivit erkänd av de nordiska staterna och inrättandet av sameting – demokratiskt valda samiska institutioner som kan företräda samiska politiska intressen både nationellt och internationellt – har varit nödvändiga för förverkligandet. Medan samiska ledare söker erkännande för det samiska folkets oreserverade rätt till självbestämmande, så är målet, praktiskt uttryckt, att garantera samisk autonomi och självbestämmande i sakfrågor som berör dem, däribland deras egen ekonomiska, sociala och kulturella utveckling (Henriksen, 2008_[3]). Detta innebär rätten att utöva kontroll över traditionellt samiska marker och naturtillgångar. Författningar och lagar i Finland, Norge och Sverige erkänner samiska rättigheter på olika sätt och även om sameting finns i alla tre staterna skiljer sig deras funktioner och ansvar åt.

En paraplyorganisation – Samiskt Parlamentariskt Råd – har 21 ledamöter utsedda av respektive sameting bland de folkvalda sametingsrepresentanterna. Samerna i Ryssland har bara observationsstatus i Samiskt Parlamentariskt Råd eftersom de inte har något eget parlament (Henriksen, 2008_[3]).

Finland

Samers rättigheter i Finland är definierade utifrån geografiska parametrar; de är tillämpliga endast i de tre nordligaste kommunerna i Finland (Enontekiö, Inari och Utsjoki) samt i det samiska renskötseldistriktet Lapin Paliskunta i kommunen Sodankylä. Enligt den finska samelagen är de berörda myndigheterna ålagda att ge Sametinget möjlighet att yttra sig och att förhandla om specifika frågor inom ramen för samelagens kapitel 9. Emellertid behandlas detta i praktiken som en samrådsskyldighet med Sametinget; förhandlingar äger sällan rum. I praktiken förblir Sametinget i Finland en rådgivande enhet med begränsad befogenhet och beslutanderätt. Dess politiska verksamhet begränsas också av budgetrestriktioner.

Norge

Norge ger konstitutionella garantier för samers rättigheter och staten är skyldig att bereda de förutsättningar som är nödvändiga för samerna för att skydda och utveckla sitt språk, sin kultur och sitt samhälle. Sametinget (grundat 1989) betraktas som en viktig del av dessa rättigheters implementering och dess mandat omfattar alla frågor som Sametinget anser berör samerna och har befogenhet att fatta beslut när detta följer av lagstadgade eller

administrativa föreskrifter. Emellertid är Sametinget alltså formellt ett rådgivande organ med begränsad beslutsfattande befogenhet.

Norge har ett förvaltningsområde för det samiska språket (avser sju kommuner), där de samiska och norska språken har samma status som nationellt språk. Finnmarkslagen från 2005 erkänner att samerna har äganderätt och nyttjanderättigheter till mark i Finnmarks fylke. Omkring 95 % av marken i Finnmarks fylke (ungefär 46 000 km², ett område av ungefär samma storlek som Danmark) överfördes från statligt ägande till en ny enhet som kallas *Finnmarkseiendommen* – ett gemensamt organ för Sametinget och Finnmarks fylke. Lagen bidrar till implementeringen av det samiska självbestämmandets dimension gällande naturtillgångar. Ställningen för samisk rätt till mark i andra fylken förblir olöst.

Sverige

Liksom i Finland och Norge har den svenska riksdagen antagit en sametingslag som beskriver inrättandet av Sametinget. Sametinget har enligt lag till uppgift att främja en levande samisk kultur och har mandat att fatta beslut om fördelningen av statliga medel till samisk kultur och samiska organisationer, samt andra statliga medel som ställts till samernas kollektiva förfogande. Sametinget har även mandat att utse en styrelse för den statliga myndigheten Sameskolstyrelsen, att leda samiskt språkarbete, att delta i samhällsplanering och bevaka att samiska intressen och behov beaktas, däribland rennäringens intressen vid användning av mark och vatten. I den egenskapen är Sametinget i Sverige, till skillnad från Finland och Norge, både en folkvald församling och en statlig myndighet inriktad på administrativa uppgifter. Svenska Sametinget beskriver sig själv som ett ”rådgivande organ och expertmyndighet för samiska frågor” (Sametinget, 2018[4]). Riksdagen erkände samerna som ett urfolk 1977 och sedan 1999 räknas samerna som en av Sveriges fem nationella minoriteter. I regeringsformen står också att begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke endast får införas för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag. De svenska grundlagarna reviderades 2011 för att ge uttryckligt erkännande åt det samiska folket, regeringsformen föreskriver att möjligheterna för det samiska folket att bevara och utveckla ett eget kulturellt och socialt liv ska främjas. Tolkningen av urfolksrättigheter i Sverige avser i stort sett rätten till renskötsel samt till jakt och fiske för en medlem i en sameby och, beträffande nationella minoritetsrättigheter, tillgång till vissa tjänster på samiska och undervisning i samiska.

Val till Sametinget i Sverige hålls vart fjärde år. Det finns 31 ledamöter i Sametinget i det högsta beslutande organet, plenum. Dessutom arbetar omkring 50 tjänstemän med dagliga myndighetsuppgifter.

Tabell 3.1. Samiska juridiska ramverk och politiska institutioner

Finland, Norge och Sverige

	Samers författningsenliga rättigheter	Skyldigheter mot det samiska folket enligt nationell lag	Sameting, medlemskap och budget
Finland	Grundlagsenliga garantier för kulturell och språklig autonomi för samer inom ett definierat geografiskt område	Statliga myndigheter är skyldiga att förhandla om alla omfattande och viktiga frågor som direkt eller tydligt kan påverka samernas ställning som urfolk: (1) samhällsplanering; (2) skydd, användning, uthyrning och överlåtelse av mark i statlig ägo; (3) skyddade områden och vildmark; (4) licensansökningar avseende mineralprospektering och undersökning; (5) förändring av lagstiftning eller administrativa riktlinjer som kan påverka traditionella samiska näringar; (6) utbildning och samiskt språk och (7) social- och hälsovårdstjänster. (Kapitel 9 i Samelagen)	● Grundat 1996 (föregångare 1973); bestående av 21 ledamöter och 4 suppleanter som väljs vart fjärde år. ● Medel från statsbudget omkring 1,6 miljoner EUR (2017, ordinarie verksamhet).
Norge	Grundlagsenliga garantier för samers språk, kultur och samhälle	Staten är skyldig att skapa nödvändiga förutsättningar för samerna för att skydda och utveckla sitt språk, sin kultur och sitt samhälle. Norge har ett förvaltningsområde för det samiska språket (gäller 7 kommuner) där de samiska och norska språken har jämlik status som nationella språk. Enligt Finnmarkslagen förvaltas mark och naturresurser av Finnmarkseiendommen – ett gemensamt organ för Sametinget och Finnmarks fylke.	● Grundat 1989; består av 39 ledamöter som väljs vart fjärde år. ● Medel från statsbudget omkring 50,3 miljoner EUR (2016). Budgetärt oberoende.
Sverige	Grundlagen erkänner det samiska folkets och etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att bevara och utveckla sina egna kulturer och levnadssätt.	Sametingslag från 1992 inrättar Sametinget och föreskriver att det ska främja en levande samisk kultur och ta initiativ till att föreslå åtgärder som främjar den samiska kulturen. Riksdagen erkände samerna som urfolk 1977 och 1999 samerna som en av Sveriges fem nationella minoriteter. Tolkning av urfolksrättigheter i Sverige avser i stort sett rätten till renskötsel samt till jakt och fiske för sameby-medlemmar och tillgång till vissa tjänster och utbildning på samiska språket.	● Grundat 1993; 31 ledamöter som väljs vart fjärde år. ● Budget 52 401 000 SEK (2018); omkring 5,15 miljoner EUR

Källor: Bearbetat efter Henriksen (2008^[3]), "The continuous process of recognition and implementation of the Sami people's right to self-determination", <http://dx.doi.org/10.1080/09557570701828402>; Sami Parliament of Sweden (2018^[4]), *The Sami Parliament Focuses on the Sami as an Indigenous People Administrates Sami Values*, <https://www.sametinget.se/101727> (Hämtat den 19 mars 2018).

Inom Sverige finns det, förutom Sametinget, fyra intresseorganisationer på nationell nivå: en riksorganisation för det samiska folket som är en icke-statlig organisation (en NGO) som fokuserar på rennärsområdet och samiska företags- och samhällsfrågor (*Svenska Samernas Riksförbund/Sámiid Riikkasearvi*, SSR); Sveriges renägarförbund som är en sammanslutning av samiska renägare (*Renägarförbundet/Boazoeaiggádiid oktavuohhta RÄF/BEO*), riksorganisationen Same Ätnam som grundades för att stärka samisk kultur samt en nationell ungdomsorganisation, *Sáminuorra*. Var och en verkar som lobbyorganisation – för sina respektive intressen. Dessa är relativt små organisationer med begränsade tillgångar och personal. Ungdomar (särskilt unga kvinnor) lämnar de traditionella samiska sysselsättningarna. När man diskuterar åtgärder för att stärka samisk ekonomisk utveckling är det väsentligt att involvera den här gruppen genom exempelvis kontakter med ungdomsorganisationer som *Sáminuorra*.

Även om Sametinget uppger att det upplevs tungrott att interagera med alla olika fonder/program och att samordna resurserna, är det fallet i ännu högre grad för samebyar, vilka är förhållandevis små och ombeds att delta i komplexa ärenden om markanvändning, ofta direkt med stora bolag (Box 3.2). Samiska organisationer står i själva verket ofta inför ett kapacitetsproblem som påverkar deras förmåga att delta i politiska processer på nationell nivå och ner till lokala nivåer. Dessutom, som relativt liten samhällsgemenskap bosatt över ett stort geografiskt område, möter försök till inkludering i regional tillväxt och landsbygdsutveckling en del specifika hinder. Samer kan behöva färdas långa sträckor för att infinna sig på möten för att diskutera frågor som påverkar dem, och deras intressen omfattar vidsträckta geografiska områden och ett flertal sakområden.

Ruta 3.2. Samhällsutveckling och ekonomisk utveckling i Idre sameby

En vision av samhällsutveckling – hållbar, ekologisk och kulturstyrd

En sameby är en ekonomisk och administrativ förening som organiserar renskötseln inom sitt geografiska område. I den egenskapen är den inte en by i betydelsen att alla medlemmar lever i närheten av varandra. I den svenska delen av Sápmi finns 51 samebyar som täcker hälften av Sveriges yta – vilken är detsamma som den yta där renskötsel är tillåten enligt lag och där markanvändningsrättigheterna gäller. Idre sameby i Dalarnas län är den sydligaste samebyn och ett av Sveriges mindre kooperativ med fyra verksamma enheter och totalt 13 renskötare. I de södra områdena för renskötsel tenderar fler samer än i norr att ha näringar som uteslutande fokuserar på djurhållning eftersom enskilda har större hjordar som kan försörjas.

Samhällets vision för utveckling bygger på att leverera produkter av hög kvalitet som tas fram på ett hållbart ekologiskt sätt med minimal inverkan på naturen. Samebyars företagsutveckling fokuserar på renskötsel och köttförädling (genom slakterier ägda av samebyar); samiskt konsthantverk; skötsel av sevärdheter och kulturella platser; jakt- och fiskeverksamhet samt turism. Idre sameby är unik såtillvida att, medan få samebyar har sina egna anläggningar för köttförädling, så har Idre investerat i ett eget slakteri sedan 1984. Idag är slakteriet EU-godkänt för både industriell och traditionell förädling, och det ordnar kurser i traditionella metoder. Anläggningen ordnar även kurser i konsthantverk (*duodji*). Regelförändringar under de senaste tre åren har dock inneburit nya hinder för anläggningen. Från och med 2016 utförs regelstyrda inspektioner av djurhantering av en nationell inspektör (tidigare kunde livsmedelskontroller utföras lokalt) och kostnaderna för utbildning har ökat. Samebyn siktar på att utveckla slakteriet som ett utbildningscentrum för traditionella livsmedel och slaktmetoder – ett som kan användas av både samiska och icke-samiska jägare.

Företagsutveckling av samebymedlemmar

Samebymedlemmar kan som privatpersoner driva företag; men samebyn själv är förhindrad att driva andra ekonomiska verksamheter utöver renskötsel (som det i huvuddrag beskrivs i rennäringslagen från 1971). Det ökande trycket på renskötseln som näring gör det svårare att verka; detta omfattar rovdjurssituationen, klimatförändringars inverkan och konkurrerande markanvändning som begränsar betesmarkerna. Samebyns medlemmar – som individer – kan driva ytterligare företag. För Idre sameby omfattar detta turistföretag som säljer torkat renkött, hantverk och erbjuder kulturaktiviteter och naturbaserad turism. Företagare i samebyn uppger att de kämpar för att nå ut till en vidare marknad. Några medlemmar som verkar som enskilda företagare har bildat ett partnerskap med den ekonomiska föreningen Idre Sápmi Lodge som är en enhet avskild från samebyn. Samebyn är en partner och har tre platser i föreningens styrelse.

Samebymedlemmar har medverkat till att bilda en organisation och ett evenemang för att främja samisk mat – som del i rörelsen Slow Food. De uppger svårigheter med att få lån till stöd för dessa aktiviteter. Medan detta arbete delvis finansieras av Sametinget och Europeiska Unionen (EU) (främst landsbygdsprogrammet) har program som Interreg Nord bedömts vara alltför administrativt betungande och komplext att använda med omfattande krav på återrapportering. Medlemmar är också engagerade i Visit Sápmi – ett program för att utbilda samiska företagare om turistnäring.

Främsta utmaningarna för företagsutveckling

Bland de främsta utmaningarna för företagsutveckling som uppgetts av samebymedlemmar återkommer flera som pekats ut i Sametingets SWOT-analys (styrkor, svagheter, möjligheter, hot) inför landsbygdsprogrammet. Medlemmar i Idre sameby nämner flera svårigheter för renskötselföretag, däribland rovdjur och markintrång. De uttrycker intresse för att få information från Naturvårdsverket och bli engagerade i naturskydd för att kanalisera turistiska aktiviteter på ett sätt som respekterar betesmark samt att engagera sig i frågor som rör rovdjur, betesmark och olika typer av tall i skogar. Vidare rapporterar de att det ofta är svårt att få tillgång till kapital för deras företag på grund av brist på säkerhet och att EU-finansierade projekt kompliceras av bristen på expertkunskap inom vissa områden och brist på anställd personal. Medan affärspartnerskap ses som en nyckel till att utveckla och få samiska företag att växa är det oklart hur dessa lämpligen kan utvecklas, givet att samebyn själv inte får bedriva ekonomisk verksamhet utöver renskötsel. Det finns ett behov av utbildning och praktik i traditionell slakt, matlagning osv., involverande ett behov av flexibilitet från Livsmedelsverket och fortsatt stöd från Sametinget.

Källa: Idre Sameby (2018_[5]), *Samisk Förvaltning*, <http://www.idresameby.se/index.php?p=f&c=a> (hämtad den 1 april 2018).

Mot effektivare delaktighet

Ramverket med flernivåstyrning och riktlinjer för både regional tillväxt och landsbygdsutveckling i Sverige påverkar resultaten för samiska företag och näringar. Inom denna ram spelar regeringen en stor roll för att utforma strategier och program på regional och lokal nivå. Mest grundläggande är att det sätt på vilket rättighetsramverk knutna till samernas ställning som urfolk definieras och utformas, påverkar strategier och program på alla förvaltningsnivåer. Som tidigare diskuterats finns exempelvis en klyfta mellan de samer som är samebymedlemmar och bedriver renskötsel och de samer som inte gör det, samt att det för samebyar finns begränsningar i samebyarnas ekonomiska verksamhet utöver

renskötsel som ett kollektiv. Detta är ett komplext politiskt landskap och det sätt på vilket det mångfacetterade samiska samhället inkluderas och presenteras i regionala utvecklingsprogram är inte enhetlig eller tydlig. Det finns olika tillämpningar på olika sektorsområden – i synnerhet beträffande markanvändning och tillgång till betesmark.

Regionala reformer i Sverige har förändrat den regionala ekonomiska utvecklingens landskap. Samtidigt som detta i norra Sverige erbjuder nya möjligheter för samers medverkan och inkludering i beslutsfattande har många frågor som påverkar samerna inte blivit regionaliserade utan förblir regeringens ansvarsområde. Sektorspolitik – i synnerhet sådant som rör markanvändning – har ofta stor inverkan på den samiska rennärigen. Ändå är det inte alltid klart på vilket sätt de är sammankopplade på regional och lokal nivå. Dessutom, medan samernas unika tillgångar för utveckling i norr är erkända på ett allmänt plan så har regionala strategier för utveckling inte klara mekanismer (riktlinjer/program) för hur dessa tillgångar ska stöttas och deras utveckling främjas, och det finns ett begränsat incitament på regional nivå att ha kontakt med samerna.

Det behövs större förståelse och medvetenhet om det samiska samhället och samiska näringar. Det samiska samhället kännetecknas av många lokala och småskaliga institutioner (samebyar, sameföreningar, utbildnings-, konst- och kulturinstitutioner) som fyller en viktig funktion i överföringen av samiskt språk och samisk kultur, släktband, och identitet. Dessa institutioner saknar emellertid ofta förmåga och storlek för att på ett meningsfullt sätt medverka i (och påverka) beslutsfattande eller att attrahera och organisera resurser för att främja kulturella aktiviteter och utbyte samt ekonomisk utveckling. Sametinget och andra nationella organisationer spelar förvisso en viktig roll på nationell nivå; emellertid tenderar denna att fogas in i termer av kultur och språk (men inte ekonomisk utveckling), och kontakterna på kommunal och regional nivå är svaga.

Mer inkluderande tillvägagångssätt för regional och lokal (kommunal) styrning kräver också förstärkning av samiska institutioner och bättre mekanismer för medverkan. Internationella organ har slutit upp i kravet på reformer; Förenta Nationernas kommitté för mänskliga rättigheter har, liksom Europarådet, rekommenderat Sverige att närmare involvera samer i beslutsfattande i frågor som påverkar dem (Hagsgård, 2016^[6]). Sättet på vilket samer involveras i beslutsfattande kräver i många fall starkare styrning och mer formalisering för att knytas till regionala och lokala utvecklingssträvanden på ett meningsfullt sätt. De samiska grupper som faktiskt engagerar sig behöver se att deras ansträngningar har effekt.

Engagemang kan ta sig många uttryck – från information till samråd och, på den högsta nivån av delaktighet, gemensamt beslutsfattande. Mer strukturerade processer för medverkan, där de som deltar verkligen kan påverka resultatet, kommer att bidra till att stärka tilliten aktörer emellan. Där skillnader förekommer behövs ett öppet och transparent sätt att hantera konflikter. Allmänt sett har behovet av mer struktur i samrådet med samerna i Sverige erkänts och det pågår arbete för att utveckla tydligare riktlinjer (t.ex. Kulturdepartementet). Detta är mycket lovande och borde stöttas av kapacitetshöjande insatser i de samiska lokalsamhällena/samebyarna och i förhållande till kulturöverskridande lyhördhet inom den offentliga sektorn (se exempel i ruta 3.3).

Ruta 3.3. Kapacitetshöjning och tvärkulturell medvetenhet: Exempel från Australien och Kanada

Samiska företrädare saknar kanske t.ex. tid, pengar och kunskap om juridiska och lagstiftande processer för att på bästa sätt uttrycka samiska intressen och behov. Den offentliga sektorn saknar kanske den kulturella förståelsen för att på ett effektivt sätt samverka med urfolks lokalsamhällen. Detta är ett problemområde som man delar med Australien och Kanada. Australien och Kanada har gjort väsentliga insatser för att förbättra kvaliteten på delaktighet genom initiativ för att höja kapaciteten och den tvärkulturella förståelsen. Det kan vara så enkelt som att dela ut ett stipendium för att hjälpa urfolk med kostnader för att delta på samrådsmöten. Andra exempel är:

- **Indigenous Services Canada – Professional and Institutional Development Program.** Finansierar projekt som utvecklar lokalsamhällens förmåga att utföra tio kärnfunktioner i styrning, som: ledarskap, medlemskap, lagstiftning, medborgardialog, externa relationer, planering och riskhantering, finansiell förvaltning, personaladministration HR, informationshantering/informations-teknik och administration;
- **Justice Canada – Capacity Building Fund.** Fond som är konstruerad för att stödja kapacitetshöjande insatser i urfolkssamhällen, särskilt då de avser att öka kunskaper och färdigheter för att inrätta och förvalta samhällsbaserade rättsliga program; samt
- **Indigenous Cultural Awareness Training – Victorian Aboriginal Community Services Ltd.** Utbildning för offentliga, privata och icke vinstdrivande organisationer avseende kulturellt medvetenhetsperspektiv, urfolks historia, urfolks kultur och värderingar samt rasism och stereotyper.

Län eller kommuner inbjuder ofta till samråd med samiska företrädare vilka kan företräda det samiska samhället som privatpersoner eller organisationer, ofta i vad som är engångskonsultationer. Det finns möjlighet att göra dessa diskussioner mer strategiska genom att ha årliga dialoger och överenskommelser om frågor av ömsesidig betydelse. Det skulle kunna genomföras mellan Sametinget och andra samiska organisationer samt omfatta alla nordliga län eller genomföras separat med vart och ett av dem. Det skulle underlätta att åstadkomma en referenspunkt för samiska frågor och samisk representation samt kanske möjliggöra diskussioner om bredare utvecklingsfrågor i motsats till individuella projekt och initiativ. Ännu en möjlighet skulle kunna vara att inrätta ett kontor nära de samiska lokalsamhällena – med samebyar som går samman för att bilda en styrelse med en VD som skulle kunna företräda flera samebyar och öka expertisen på olika områden för att lyfta gemensamma frågor.

Handlingsmöjligheter för förbättrade kontakter med det samiska samhället i samband med regional tillväxt och landsbygdsutveckling är:

- Upprätta en årlig dialog och överenskommelse mellan Sametinget och de nordliga länen (länsstyrelserna och regionerna) för att styra strategiskt samarbete på områden som ekonomisk utveckling, kultur och språk, markförvaltning samt sjukvårds- och utbildningstjänster;

- Införa riktlinjer och verktyg för offentlig verksamhets (länsstyrelser, regioner, kommuner) skyldighet att konsultera samerna samt komplettera detta med initiativ för att höja förmågan till styrning och tvärkulturell förståelse;
- Utvärdera vilka följder konsultationsplikten får för Sametingets resurser och administrativa kapacitet för att säkerställa att den genomförs effektivt; och
- Utvecklade kompetenser för regional samhällsplanering erbjuder en unik möjlighet för regioner att anta en stark fysisk vision för utveckling. Denna fysiska vision bör omfatta samerna. Sametinget i Sverige har uttryckt intresse för ett regionalt samarbetsavtal av det slag som används i Norge, vilket skulle kunna användas för att beakta frågor om markanvändning ur ett integrerat perspektiv.

Markförvaltning och regional utveckling

Frågor om markanvändning, hur markrättigheter och samråd om nya utvecklingsprojekt ska struktureras samt vem som är och borde vara delaktig i den processen hör till de stora utmaningarna när det gäller hur samerna involveras i regional tillväxt och landsbygdsutveckling. Sametingets analys av de hot som samer står inför rörande sina traditionella marker och det samiska samhället mer allmänt, ställer frågan om rättigheter till mark och naturresurser före allt annat (Sametinget, 2015^[7]). Sametinget har uttalat åsikten att brist på självbestämmande över landrättigheter inklusive tillämpningen av principen om fritt och väl underbyggt förhandssamtycke (free, prior and informed consent – FPIC) hindrar deras utveckling. Andra väsentliga hot som observerats är alla förknippade med markanvändning och miljö. Bland dessa finns kommersiell markanvändning för resursexploatering och utvinningsindustri vilket ses som ett hot mot traditionella näringar, påverkan från ökade fritidsaktiviteter och turism, förvaltningen av naturreservat och nationalparker som kan begränsa renars rörelser, en tillväxt av den stora rovdjurspopulationen och klimatförändringen. Detta är de mest synliga problem som berör samerna i norr. I Sveriges medierapportering rapporteras oftast om samer i samband med renskötsel och, i det sammanhanget, rörande markkonflikter (Tyler et al., 2007^[8]). Sverige ger inte medel till samiska lokalsamhällen för att de på ett meningsfullt sätt ska delta i och påverka planering och bedömning av effekter, t.ex. via samhällsledda studier eller gemensam förvaltning (Larsen, 2017^[9]).

För att rennäringen ska kunna fortsätta och frodas är tillgång till betesmarker som är lämpliga för renar och kan förse dem med föda (t.ex. gynnar lavar) avgörande. Emellertid omfattar frågor om markanvändning mycket mer än detta; de hänger samman med vidare visioner av regionens utveckling, inklusive hur turismnäringen bör bedrivas; huruvida mark är avsedd att skyddas och bevaras eller användas och, i så fall, på vilket sätt; samt i vilken omfattning regionen ska bedriva gruvdrift, skogsbruk och andra näringar baserade på naturresurser som en väg till utveckling. Det pågår också debatter om i vilken omfattning lokalsamhällen ser fördelarna av utvinningsindustrin och utveckling av naturresurser.

Dessa debatter handlar i grunden om framtiden för Sveriges nordliga regioner. De nordliga ekonomierna har länge drivits av sitt överflöd på naturtillgångar, däribland älvarna som har byggts ut för vattenkraft och som har sporrat Sveriges industriella utveckling. Skogsbruk och mineralutvinning har utvecklats, vilka även har drivit på investeringar i infrastruktur. Värdet på dessa har ökat i samband med vetenskaplig forskning och tekniska tjänster kopplade till dessa verksamheter. Men denna utvecklingsmodell har även medfört begränsad direkt sysselsättning i landsbygdsområden samt kostnader i fråga om miljöskador och förlust av biologisk mångfald. Detta är viktiga debatter i samhället och bland samerna och, som kommer att diskuteras i kapitel 3, och aktuella modeller för styrning och samråd är i stort sett inte adekvata för att hantera dessa frågor. Återstoden av

det här avsnittet diskuterar markanvändningspolitik och regional utveckling.

Samers markrättigheter och regleringen av renskötseln

Som diskuterades i kapitel 1 är rennäringsen en näring under press. Industrialiseringen och de sammanlagda effekterna av skogsbruk, vind- och vattenkraft, gruvdrift och utvecklingen av infrastruktur har, bland andra problem, resulterat i en omfattande minskning av tillgång på vinterbetesmark (lavrik skog) och tillgång till flyttningsleder (Buchanan, Reed and Lidestav, 2016^[10]).

Utöver detta har avmagringssjuka (*Chronic wasting disease, CWD*) bland renar begränsat transporter mellan olika områden – t.ex. från Sverige till Norge.² Till följd av att direktiven för EU:s habitatpolitik har implementerats har jakt på stora rovdjur blivit begränsad och som följd därav har deras antal ökat (European Commission, 2018^[11]). Detta har lett till nedgångar i renhjordarnas storlek och för detta lämnas viss kompensation. Sammantaget kräver dessa olika påverkansfaktorer att renskötare anpassar sig till ändrade villkor. Ur ekonomisk synvinkel är efterfrågan på mark som avsatts för rennärings större än tillgången, och produktionen kan öka endast inom ekologiska ramar.

Under det att samiska rättigheter till mark erkändes från 1600-talet (skatteland) berör Sveriges rennäringslag från 1971 inte specifikt frågor om markrättigheter. Det svenska systemet bygger på föreställningen att markanvändning av olika slag kan samexistera och att konflikter kan lösas lokalt. Utvinning av naturresurser och samisk rennärings samexisterar som verksamheter av riksintresse. I praktiken råder emellertid konkurrens om samma resurser och redskapen för att lösa sådana konflikter är inte ändamålsenliga. Det rättsliga ramverket idag erkänner samiska markrättigheter som en rätt som kan nyttjas endast av dem som utövar rennärings. Beträffande konkurrerande markanvändning behandlas de som en av många intressegrupper. Samer har ingen vetorätt på de marker som de använder för rennärings. Samer tillfrågas vanligen när stora utvecklingsprojekt föreslås på samebyars mark; men metoderna för konsultation varierar. I åtskilliga fall avgörs förändringar rörande samers markrättigheter genom domstolsfall, såsom målet om Girjas samebys rätt att bestämma över jakt och fiske på sitt geografiska område.³ Rennäringslagen från 1971 fastslår också att rennäringsen är en näring vilket orsakat vissa spänningar eftersom den av samer även ses som en kulturell uttrycksform.

Ruta 3.4. En typologi för urfolks markförvaltning

Idealtyper är förenklade modeller. De uttrycker rena typologier som sällan förekommer i verkligheten. Det vill säga, inom länder kan mer än en typ samexistera och det kan finnas flera alternativ till dem. Icke desto mindre har en sådan förenkling viss begreppsmässig relevans. Möjliga arrangemang för urfolks förvaltning av land kan indelas i tre idealtyper i enlighet med graden av autonomi som tilldelats urfolkssamhället.

- **Självstyrning av urfolks landområden:** Urfolksgruppen har bemyndigats av staten till en nivå av autonomi över förvaltningen av urfolks landområde och naturtillgångar som är belägna inom detta. Denna villkorliga autonomi kan härledas från gruppens kapacitet för självstyre, tillerkänd genom ett fördrag eller en överenskommelse som avser relationer mellan nationer. Ett alternativ är att den kan härledas ur specifika överenskommelser som överlämnar den reglerande befogenheten i miljöfrågor från regeringen till urfolksgruppen.

- **Modell för gemensam markförvaltning:** Enligt denna modell för gemensam, delad eller samfällad förvaltning delar urfolksgruppen ansvar och befogenhet i markfrågor med regeringsorgan. Den kan uppkomma ur bildandet av specifika institutioner, såsom styrelser eller särskilda råd över naturtillgångar som är jämnt sammansatta av företrädare för urfolk och icke-urfolk. Den kan också komma genom bildandet av skyddade områden såsom nationalparker och naturreservat, med en förvaltningsmodell definierad som delad. Slutligen kan det vara så att regeringen har befogenhet över naturresurser men att urfolksgruppen deltar i beslutsprocessen för att utfärda licenser och tillstånd.
- **Samexistens:** I den här modellen anses urfolksgrupper vara en intressegrupp i markförvaltningsfrågor som påverkar deras utpekade landområden. Deras marker kan bli påverkade direkt eller indirekt, till exempel om ett projekt inte förekommer inom deras marker men påverkar dem. Utan autonomi att fatta beslut i sådana frågor kan de icke desto mindre vara en part i beslutsprocessen. De kan bli konsulterade i administrativa processer, såsom miljötillstånd, och påverka utarbetandet av lagar, planer och andra policy-dokument. Samiska renskötare verkar inom en samexistensmodell med undantag för den gemensamma markförvaltningen i fall som världsarvet Laponia.

Sveriges länsstyrelser har tillsynsansvar över renskötseln. Länsstyrelsen är ansvarig för att skydda renskötseln som ett allmänt intresse; att tillgodose överensstämmelse med plan- och bygglagen och miljölagen samt att handlägga ärenden rörande markanvändning och renräkning. Länsstyrelsen har en viltförvaltningsdelegation för rovdjur och älgar samt en rennäringsdelegation med företrädare från samebyarna och tre företrädare från samhället. I fall då det råder en konflikt mellan markanvändare (t.ex. mellan gruvdrift och renskötsel) avgör länsstyrelsen.

Samebyar håller årsmöten och beslut kan överklagas; Sametinget är första instans där synpunkter prövas innan man går till domstol. I motsats till erfarenheter från Norge finns emellertid mindre resurser och mer begränsad kapacitet för att samordna intressen mellan samiska lokalsamhällen och Sametinget.

Beträffande metoder i skogsbruket finns ett mer direkt förhållande mellan skogsbolagen och samerna som inbegriper olika typer av certifiering. Viss certifiering siktar till att skydda ekologin så mycket som möjligt för att vara förenlig med renskötsel. År 2012 var hälften av all produktiv skogsmark i Sverige privatägd; andelen privata skogsägare varierar i norra Sverige. Den är högst i Jämtlands län. Skogsägarnas äganderättigheter och renskötarens rättigheter löper parallellt. Alla stora skogsägare (mer än 500 hektar) är skyldiga att rådgöra med berörda samebyar före skogsavverkning och i fjällområden är skogsbolag skyldiga att ansöka om tillstånd att avverka.

Det finns inga krav på att bedöma påverkan och ingen möjlighet att överklaga skogsplaner. Mot den bakgrunden beror relationerna med samerna inom skogsindustrin i hög grad på välvilja och det finns många positiva exempel på detta. Samebyar har arbetat med skogsindustrin för att utveckla bra metoder. De har utvecklat riktlinjer för hur man ska hantera anmälningar inom renskötselområden. Det finns också ett gemensamt projekt för den svenska skogsindustrin och Svenska Samernas Riksförbund (SSR) som kallas *Utbildning om skog och renar* och som utvecklats i syfte att öka kunskapen och den ömsesidiga förståelsen mellan grupperna. Även om skogsindustrins roll är omdebatterad

när det gäller den stora nedgången av lavrika skogar i området, så spelar industrins hantering också en viktig roll för att motverka trenden och förbättra tillgången på marklavar (Sandström et al., 2016^[12]). Även om det finns många exempel på goda relationer finns det också konfliktsituationer, och där konflikter inträffar finns det begränsade medel att lösa dem eftersom processen får skötas informellt. Processen fungerar väl tills den inte gör det.

Ruta 3.5. Skogsnäringen i Sverige

År 2012 ägdes hälften av all produktiv skogsmark i Sverige av enskilda, en fjärdedel av bolag/korporationer i den privata sektorn, 15 % av statliga bolag och andra (Skogsstyrelsen, 2014^[13]).⁴ I de tre nordliga länen där renskötsel är vanligast (Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län) varierar skogsägandet avsevärt. I Jämtlands län ägs merparten av produktiv skogsmark i nästan lika andelar av företag i den privata sektorn och enskilda ägare. Samtidigt, i Västerbottens län är enskilda företag de största skogsägarna, följda av "andra" ägare såsom statliga organ, Svenska kyrkan eller lokala och länsbaserade råd. I Norrbottens län domineras ägandet av statliga bolag och icke vinstdrivande organ (dvs. andra ägare).

Tabell 3.2. Skogsägarskap, länsvis, Sverige, 2013

Ägandeförhållanden till produktiv skogsmark, procent av markägande kategorivis av all produktiv skogsmark

	Företag, privat sektor (%)	Enskilda ägare (%)	Andra ägare (%)
Jämtlands län	43	45	12
Västerbottens län	22	44	34
Norrbottens län	11	37	52

Observera: Produktiv skogsmark omfattar inte skyddad mark såsom nationalparker. Senast tillgängliga data 2013; Skogsstatistisk årsbok publiceras inte längre.

Källa: Skogsstyrelsen (2014^[13]), *Skogsstatistisk årsbok 2014*, <https://www.skogsstyrelsen.se/globalassets/statistik/historisk-statistik/skogsstatistisk-arsbok-2010-2014/skogsstatistisk-arsbok-2014.pdf> (hämtad den 26 februari 2018), s. 31.

Behovet av klarhet om rätt till samråd och ökad möjlighet för samerna att åta sig effektivt partnerskap

Det behövs starkare och mer konsekventa parametrar om hur och när samråd bör hållas och med vem. Detta är viktigt inte enbart för samerna utan även för de näringar som eftersträvar utveckling i norr för vilka det är oklart vem de ska rådgöra med och hur. Det rapporteras om långa fördröjningar i tillståndprocessen. När det gäller bedömningen av miljöpåverkan i tillståndprocesserna för gruvprospektering och utvinning, är ansvaret för dialogen med lokalsamhällena, däribland samerna, lagt på bolagen och principen om fritt, välinformerat förhandssamtycke respekteras inte alltid så noga (Lawrence and Moritz, 2018^[14]).⁵ Länsstyrelsen har även ansvar för att övervaka det allmänna intresset för renskötseln. Det finns ännu inte någon officiell regeringspolitik, några riktlinjer eller verktyg för hur gruvbolag ska söka kontakt med samerna, uttryckt i en metodbeskrivning. Ur ett internationellt rättsligt perspektiv är renskötare också såväl innehavare av rättigheter som intressenter; emellertid krävs det i Sverige för närvarande inte fritt, välinformerat förhandssamtycke för gruvbolag. Därför kan förfarandet variera avsevärt.

Under gruvprospekteringsfasen utvecklas arbetsplaner som erbjuder en möjlighet till en första dialog. Om ett projekt går vidare och ges tillstånd kan några bolag skriva överenskommelser med den berörda samebyn angående hur marken ska användas (i regel är dessa överenskommelser inte särskilt detaljerade).⁶ Det finns olika arbetssätt inom industrin för hur man samråder med samebyn. Med insikt om den tid och ansträngning deras medverkan innebär, erbjuder några bolag kompensation för de uppkomna kostnaderna (t.ex. betalning för den tid det tar att engagera sig). Några gruvbolag gör studier av renskötsel för att förstå effekterna på rennäringen. Förebyggande arbete och kompensation är normal rutin inom industrin. Renbruksplaner för samebyns markanvändning kan bidra till att underlätta dialogen med regering och industri – exempelvis Maskaure samebys renbruksplan som använts i samtal med regerings-tjänstemän och industrin.

De samer som inte är en del av Sametinget och/eller är medlemmar i en sameby har inga rättigheter i dessa processer. Sametinget får lämna remissyttranden. Samebyar är erkända som sakägare och intressenter i enlighet med lagstiftning och förarbeten. Andra samer utanför samebyar betraktas endast som intressenter ifall de kan uppvisa (genom fastighetsregister eller liknande) att de äger fastigheter eller innehar särskilda rättigheter till fastigheter inom området för exploatering (det vill säga på samma villkor som andra icke-samiska innehavare av rättigheter). Den svenska modellen är i stort sett grundad på föreställningen om renskötsel som en näringsgren som överlägger med andra näringsgrenar (t.ex. gruvdrift och skogsbruk). Emellertid kan gruvbolag och samebyar ha diametralt motsatta värderingar och intressen (Lawrence and Larsen, 2017^[15]).

En aktuell rapport från Norrbottens länsstyrelse uppger att efter omfattande samråd mellan samebyar och gruvbolag kan växande intressekonflikter som observerats på senare år inte elimineras genom dialog på mikronivå mellan dessa parter, och att kärnuppgiften för regeringen är att lagstifta om olösta frågor beträffande samiska markrättigheter. Endast med större juridisk säkerhet och en jämnare spelplan kan parterna ta upp konstruktiva förhandlingar (Länsstyrelsen i Norrbottens län och Sweco, 2016^[16]).

Ruta 3.6. Gruvprospektering och miljötillstånd i Sverige

Antalet gällande tillstånd för prospektering har sjunkit under det senaste årtiondet

De största gruvbolagen i Sverige är LKAB och Boliden, vilka sammantaget står för ungefär 70 % av prospekteringsutgifterna i Sverige. Det flesta prospekteringar som utfördes under 2016 var så kallad *brownfield-exploration*, dvs. prospektering i eller nära befintliga gruvfält. För närvarande är antalet godkända prospekteringstillstånd ungefär detsamma som antalet prospekteringstillstånd på väg att löpa ut. En tumregel är att ungefär 1:1000 prospekteringstillstånd leder till att en gruva öppnas. Antalet giltiga tillstånd i Sverige under de senaste tio åren har gått från ungefär 1300 år 2008 till ungefär 600 idag. Merparten av dessa prospekteringstillstånd är att finna i Norrbottens och Västerbottens län och i det område av Mellansverige som kallas Bergslagen. Specifik statistik för renskötselområden är inte tillgänglig.

Av alla gällande prospekteringstillstånd i Sverige under de senaste tio åren har bara 42 godkänts som exploateringskoncessioner. Under samma period avvisade Bergsstaten sju ansökningar om exploateringskoncession. De flesta ansökningar om exploateringskoncession är förlängningar av äldre, befintliga gruvor.

Processen för miljötillstånd kan ta mellan 2 och 10 år

Den tid det tar att uppnå ett miljötillstånd för gruvverksamhet kan variera avsevärt beroende på verksamhetens karaktär med allt mellan två till tio år. Den övervägande merparten av tillstånd under det senaste årtiondet har varit förlängningar av befintliga verksamheter eller omstarter av tidigare övergivna gruvor. Miljötillstånd för tillfälliga eller tidsbegränsade produktionsökningar i befintliga verksamheter tenderar att ha kortare ledtider, medan fall som rör nya gruvor tenderar att ha längre ledtider.

Källa: Näringsdepartementet, Sverige, 17 april 2018; Bergverksstatistik 2017. Statistics of the Swedish Mining Industry 2017; Geological Survey of Sweden. Periodiska publikationer 2018:1.

Ruta 3.7. Samiska rättigheter rörande naturresursutvinning i Sverige

Mineral- och metallutvinning regleras av minerallagen enligt vilken det finns tre tillståndsprocesser innan en gruvverksamhet kan påbörjas.

1. Ett **prospekteringstillstånd** ger tillträde till marken och en exklusiv rätt att göra undersökningar inom tillståndsområdet. Det berättigar inte tillståndshavaren att företa prospekteringsarbete i strid mot några miljöregleringar som är tillämpliga på området. Således kan ingen faktisk prospektering utföras utan en giltig verksamhetsplan. Planen för verksamheten presenteras av tillståndshavaren för markägaren eller innehavaren av särskilda rättigheter. Samebyn betraktas i minerallagen som innehavare av sådana särskilda rättigheter. Markägare eller rennärigen har möjlighet att invända mot verksamhetsplanen.

Ifall tillståndshavaren inte ändrar verksamhetsplanen i enlighet med invändningarna kan markägarna eller samebyn begära att bergmästaren fastställer planen. Bergmästaren har sedan möjlighet att lägga restriktioner för verksamhetsplanen för att trygga pågående verksamheter i området.

2. En **exploateringskoncession** ger tillståndshavaren rätt till det mineral som tillståndet avser i upp till 25 år. Tillståndet ger emellertid inte rätt att inleda någon gruvverksamhet. Under denna process är samrådet med samebyn detsamma som för markägare. I miljöbalken har några områden förklarats som riksintressen för rennäringen. I dessa områden är skyddet mot exploatering rentav starkare, enligt miljöbalken. Emellertid kan samma område vara av riksintresse på grund av sina mineralfyndigheter. I händelse av konflikt mellan oförenliga riksintressen ska företräde lämnas till det syfte som mest ändamålsenligt främjar långsiktig användning av mark, vatten och den fysiska miljön i allmänhet, när en exploateringskoncession övervägs. Bedömningen ska omfatta ekologiska, sociala, kulturella och socioekonomiska överväganden. När en ansökan om tillstånd för exploatering granskas är hela omfattningen av gruvverksamheten ännu inte känd. Gruvanläggningens utformning är inte slutgiltig på det här stadiet och det är därför inte möjligt att korrekt bedöma den planerade verksamhetens hela inverkan på verksamheterna och miljön utanför området som täcks av exploateringstillståndet. Detta beaktas i det följande stadiet, processen om miljöstillstånd.
3. I **ansökan om miljöstillstånd** gäller samma tillvägagångssätt och regler för gruvverksamheter som för alla andra industriverksamheter som kan påverka miljön. Detta är den mest påtagliga och tidskrävande delen av processen. Denna process anger på vilka villkor gruvan får vara verksam. På det här stadiet beslutas den slutgiltiga utformningen av gruvverksamheten och hela effekten på verksamheter och miljö utanför gruvanläggningen ska utvärderas och regleras. Ett tillstånd kommer att definiera villkoren för utformning, uppförande, verksamhet och stängning av en gruvanläggning. En sådan ansökan ska stödjas av en uttömmande miljökonsekvensbeskrivning, och innebär att formella samråd med sakägarna ska genomföras.

Under alla dessa tre steg är samrådet med samebyarna detsamma som med markägare och med ägare till andra särskilda rättigheter än rennäring. Under samråden har samebyn möjlighet att rikta protester mot den planerade verksamheten och kräva att tillstånden förenas med särskilda villkor för att begränsa effekten på renskötseln i området. Från den 1 augusti 2014 är minerallagen ändrad så att, om det begärs, måste verksamhetsplanen (vilken är nödvändig innan någon prospektering kan inledas) föreligga på samiska språket. Dessutom måste en giltig plan för verksamheten sändas till Sametinget. Miljöbalken innehåller regler för skydd av områden av riksintresse för renskötsel och för mineralutvinning. När det finns konkurrerande anspråk på ett visst område specificerar regler i balken hur företräde ska ges för det ena framför det andra.

En prospektering leder inte automatiskt till någon väsentlig påverkan på naturmiljön. Prospektering kan vara någonting så enkelt som att flyga över marken för att utföra luftburna geofysiska undersökningar. När rätt till prospektering utfärdas av bergmästaren finns det möjlighet att villkora tillstånden i syfte att minimera effekterna på renskötseln. Bara några prospekteringstillstånd resulterar i nya gruvor. Antalet aktiva metallgruvor i Sverige har sedan år 2000 förblivit relativt konstant omkring femton.

Samebyar erhåller enligt minerallagen intrångsersättningar för gruvverksamhet som pågår inom deras områden. Denna kompensation avser att täcka förluster och skador som lidits till följd av dessa verksamheter. I diskussioner med renskötande lokalsamhällen och rennäringsbolag ger inspekterande bolag marken ett värde, och mark som används till renbetesmark värderas inte lika högt som det markvärde som kan tas ut när en gruva eller ett företag startas. På motsvarande sätt är kompensationen lägre för betesmark. För samebyarna är detta ett system som enbart fokuserar på utveckling i ekonomiska termer och inte sätter något värde på renskötseln som samisk kulturbärare.

Källa: Frågeformulär för Linking Indigenous People with Regional Development in Sweden.

I Sverige pågår för närvarande en utredning om huruvida systemet för miljöprövning av miljöfarlig verksamhet är utformat på ett sätt som främjar investeringar som driver teknik- och metodutvecklingen mot minskad negativ miljöpåverkan. En bredare genomgång av systemet för miljöprövning är emellertid motiverad. En av de främsta frågor som behöver uppmärksammas är tidsramen för tillståndsgivning som rör gruvdrift (prospektering och utveckling). Samrådet har uttryckt oro för att förändringarna av hur miljöfarliga verksamheter behandlas i miljöprövningsprocessen kommer att göra det lättare att få tillstånd och försvaga processen för miljötillstånd. Det har även framförts oro för de kostnader som samebyarna får bära när de ombeds att samråda i en lång rad av frågor. Liknande frågor har väckts i Finland beträffande gruvexploatering och vägledning för renskötseln har skissat på former för samråd.

Länder som Kanada har som ett led i sin process för miljötillstånd tidig medverkan, planering på ett tidigt stadium och regional planering, medan intressenterna i Sverige ofta möts angående enskilda projekt enligt lagens krav. I Kanada används processen för miljöbedömning ofta som ett sätt att uttrycka rättighetsbaserade krav, i frånvaron av andra sätt att uttrycka klagomål, och för att diskutera utvecklingsplaner och strategier, i frånvaro av urfolks medverkan i mer omfattande strategiska planeringsprocesser. Det vill säga att i stället för att diskutera det specifika projektet så bereder det en möjlighet att diskutera större frågor som rör miljön. En möjlig bästa metod i detta avseende är den norska minerallagen (2009) som har infört en formaliserad mekanism för Sametinget att delta i miljöprövningsprocesser, inklusive dem som är kopplade till regeringens strategiska planer och policyer, vilket stärker effekten av samernas medverkan i miljöbedömningar och främjar miljöbedömningsprocessernas legitimitet (Noble et al., 2015^[17]).

Frånvaron av samisk äganderätt till mark samtidigt som samiska rättigheter kopplas till renskötsel vid sidan av mineralutvinning som riksintresse, skapar osäkerhet och konflikter hos alla parter i norra Sverige. I frånvaro av lagstiftning som klargör olösta frågor angående samiska markrättigheter finns det åtskilliga handlingsalternativ som kan bidra till att strukturera processen för samverkan med samerna gällande prospektering och utveckling av naturresurser:

- Att utveckla tydliga och konsekventa riktlinjer för gruv-, skogs- och energinäringar tillsammans med Sametinget och andra samiska intressenter om hur processen för delaktighet ska fortlöpa och vem som ska delta i processen, inklusive parametrar för vilken sorts information som ska delges lokalsamhällena vid varje steg i processen.
- Att garantera delaktighet på ett tidigt stadium, regler om hur och när underrättelser ska gå till samt delaktighetens karaktär (form osv.) inom ramen för minerallagen och miljöbalken.
- Att stärka samebyars förmåga att vara effektiva partners för delaktighet; detta kan innebära finansiella resurser vid sidan av någon större övergripande institutionell och analytisk förmåga att hantera kraven på samråd.

Ruta 3.8. Rättsliga instrument för att möjliggöra förhandlingar mellan urfolks lokalsamhällen och förespråkare för gruvdrift

Specifika rättsliga instrument har utvecklats i Australien och Kanada som möjliggör förhandlingar om förmåner från resursutvinning för urfolks lokalsamhällen. I Kanadas fall har en rad tillkortakommanden uppdagats i överenskommelser om effekter och förmåner (Impact and Benefit Agreements). Bland dessa tillkortakommanden finns bristande transparens som begränsar förmedlingen av bästa metoder och utvärdering av resultat, liksom ojämlik fördelning av förmåner till lokalsamhällens elit samt hur vissa delar kan genomföras beroende på offentliga investeringar i infrastruktur och tjänster (t.ex. tillgång till utbildning och praktik).

Australien – Överenskommelser om urfolks markanvändning

Indigenous Land Use Agreements (ILUA) (Överenskommelser om urfolks markanvändning) som ingåtts mellan personer som innehar ”inföddas” anspråk på ett visst område och en gruvdriftsexploatör kan täcka områden som anspråksinnehavares medgivande till framtida nyttjande; hur inföddas rätt till anspråk kan vidmakthållas jämsides med andra människors rättigheter; tillträde till ett område; upphävande av inföddas anspråk; kompensation; sysselsättning och ekonomiska möjligheter för grupper med inföddas anspråk samt kulturarv. Detta instrument upprättades för att skapa ett transparent och flexibelt sätt för hantering av eventuella konflikter mellan människor som innehar inföddas anspråk och resursexploatering. Dessa överenskommelser blir vanligen uppgjorda, tillkännagivna och registrerade för en period av mindre än sex månader och utgör ett alternativ till att fastställa ett ”urfolksanspråk” genom en rättslig process.

Ett exempel på ILUA är överenskommelsen som undertecknades 2001 mellan bauxitgruvan Weipa (Rio Tinto Alcan), aboriginsamhället, fyra lokala styrelser (Shire Councils), delstatsregeringen i Queensland och Cape York Land Council (ett råd för aboriginers arbete med rätt till mark och hav /ÖA). Överenskommelsen ledde till att stiftelsen Western Cape Communities Trust bildades, vilken betonar lokalt kapacitetsbyggande och företagsutveckling. Gruvfirman har även åtagit sig diverse initiativ för sysselsättning, utbildning och infrastruktur.

Kanada – Överenskommelser om påverkan och utbyte

I Kanada har Kronan lagstadgad plikt att förhandla med ursprungsfolk om traditionella marker som påverkas av utbyggnad. Överenskommelser (Impact and Benefit Agreements, IBA) om påverkan och utbyte har utvecklats som kontraktsinstrument för att förhandla om förmåner för ursprungsfolk i samband med resursutvinning. Före 2005 var sådana överenskommelser i första hand inriktade på fördelar förknippade med sysselsättningsmöjligheter, utbildning och upphandlingar. Sedan 2005 har överenskommelser i ökande omfattning betonat ekonomiska vinster och finansiella frågor såsom royalties och direkta utbetalningar. Nu kan de innehålla föreskrifter som avser arbetskraft (t.ex. överenskomna mål för sysselsättning och utbildning av ursprungsfolk), ekonomisk utveckling (t.ex. möjligheter till upphandling), samhället (t.ex. sociala program och samhällsinfrastruktur), miljöskydd, finanser (monetär kompensation och övervakningsarrangemang) samt handel (t.ex. tvistlösning). Dessa kontrakt är vanligtvis konfidentiella.

Källa: OECD (2017^[18]), Local Content Policies in Mineral-Exporting Countries, Working Party of the OECD Trade Committee.

Lärdomar av styrmodellen för Laponia

Kommuner och regioner i norra Sverige har visat intresse för Laponias styrmodell och hur den skulle kunna tillämpas i ett annat sammanhang än världsarv. Laponia är ett stort fjällområde i norra Sverige som blev erkänt som ett världsarv av UNESCO 1996. Världsarvet omfattar en yta av 9400 m² i nordligaste Sverige, och där ingår några av landets största nationalparker och skyddade områden, och de viktigaste hörnstenarna är naturen, den samiska kulturen och rennäringen samt det historiska arvet. Innan det blev ett världsarvsområde var Laponia nationalpark och naturreservat där samiska renskötare samarbetar med länsstyrelsen i frågor som rör markanvändning, inklusive rovdjursinventering.⁷

I dag förvaltas Laponia med en decentraliserad styrmodell på lokal nivå och framhålls ofta som metodexempel på hur samer på ett meningsfullt sätt kan inkluderas i metoder för markförvaltning för att hantera frågor som skydd av marker och hantering av turism vid sidan av rennäring. Regleringen av Laponia anger en ram för förvaltningen av UNESCO-världsarvet Laponia. Förvaltningen av området styrs av *Laponiatjuottjudus*, en lokalt förankrad organisation med huvudkontor i Jåhkåmåhkke/Jokkmokk. *Laponiatjuottjudus* omfattar representanter för åtta samebyar, Jokkmokk och Gällivare kommuner, länsstyrelsen i Norrbottens län och det svenska Naturvårdsverket. I styrelsen är de samiska företrädarna i majoritet och alla beslut fattas med konsensus.

En kärnfråga i förvaltningen av Laponia som skyddat område och världsarvsområde som behövde hanteras var hur rennärlingslagen skulle integreras i Laponia-området. Under det sena 1990-talet och tidiga 2000-talet förekom många diskussioner och konflikter mellan samiska renskötare och den svenska staten angående den här frågan och då framgick det tydligt att det behövdes en annan slags styrmodell för detta unika område. Under loppet av fem år (2006–2011) utvecklades en samsarbetsmodell. Under processens gång kunde parterna enas om ett nytt regelverk, i vilket rättigheterna enligt rennärlingslagen till fullo tillämpades. Kommunerna accepterade denna ordning i avvaktan på konsensus i styrelsen och i frågor där styrelsekonsensus inte har varit möjlig har man skapat arbetsgrupper för att övervinna konflikter. Styrningen av Laponia har varit öppen för traditionell kunskap och äldre samer har bjudits in för att diskutera hur de nyttjar marken inom Laponia. Ansträngningar pågår för att utveckla en gemensam syn på hur marken ska förvaltas.

ATT INVOLVERA URFOLKET SAMERNA I REGIONAL UTVECKLING I SVERIGE

Även inom denna modell för gemensam styrning kvarstår emellertid några frågor rörande samernas kapacitet att delta aktivt i beslutsfattande. Exempelvis kan Laponia få tillgång till medel för skyddade områden; emellertid är finansiering av renskötselarbete inte tillåten i de anslag som nu fördelas av regeringen. En landskapskarta har inte upprättats eftersom kontoret inte har den kompetensen. Sådan kartering skulle kunna användas i arbete med samebyar i syfte att utmärka strategiska platser och utfärda tillstånd till turistbyråer. I delar av Laponia bedöms rättigheterna för renskötsel tillämpas väl, medan konflikter kvarstår i andra områden. Det finns exempelvis spänningar mellan det samiska inflytandets inneboende värde och det instrumentella värdet av samiska renskötande lokalsamhällen (Reimerson, 2016^[19]).

Laponia-modellen är en bästa praxis för gemensam styrning i Sverige. Laponia-modellen har beskrivits som "en seger för den samiska politiska kampen för rätt till mark och inflytande samt ett viktigt steg i det samiska folkets avkoloniseringsprocess". (Reimerson, 2016^[19]; samer.se, 2010^[20]). Denna modell granskas för närvarande och några parter har uttryckt ovilja att fortsätta med ett så starkt samiskt mandat i framtiden. Detta vore ett misstag. Laponias modell för gemensam styrning har på ett meningsfullt sätt inkluderat samer i beslutsfattande och även om verksamhetsfrågor kvarstår (som behovet av att förbättra samernas kapacitet för medverkan), så är det en modell som borde stärkas och efterliknas i andra områden.

Behovet av förstärkt regional fysisk planering och ett integrerat perspektiv

Renskötselaktiviteter är en del av det nationella systemet för samhällsplanering men det finns aspekter av markanvändning viktiga för renskötsel, som är inneslutna i sektorspolitik som kan bli stuprör (t.ex. turism, stora rovdjur, transport och energiinvesteringar). Även om det finns vissa regler angående planering och renskötsel i miljöbalken så finns det inget integrerat planeringsperspektiv som avser rennäringens mål – samhällsplanering regionalt eller för samebyar. Det resulterar i en "frånvaro av bedömning av sammanlagda, kumulativa effekter, brist på definierade tröskelvärden för att avgöra vad som är "allvarlig skada", frånvaro av effektiva verktyg för landskaps- och regionplanering, oberoende i konsekvensbedömningar och orealistisk administrativ arbetsbelastning för samebyarna" (Larsen et al., 2017^[21]).

Sveriges planeringssystem kännetecknas av ett "kommunalt planmonopol" (Pettersson and Frisk, 2016^[22]). Kommuner utarbetar översiktsplaner och detaljplaner samt utfärdar bygglov som är baserade på dessa planer och andra tillämpliga regler. För att göra översiktsplaner mer strategiska förväntas kommunerna beakta ett regionalt perspektiv. Som stöd för detta är det länsstyrelserna som tillvaratar och samordnar de statliga intressena i planprocessen, förser kommuner med data och råd samt samordnar eventuella konflikter mellan kommuner. Planering av kommunal markanvändning är inte den mest relevanta delen för att beakta samverkan med rennäringen. Det finns utpekade områden för rennäring (riksintressen) som anges i plan- och bygglagen och där det förekommer intrång på dessa marker garanteras ersättningar.

För närvarande finns det inga regler eller incitament för att underlätta utvecklingen av fysisk planering på regional nivå och mekanismerna för att koppla samman infrastruktur och markanvändningsplaner är också svaga (OECD, 2017^[23]).⁸ Varje statlig myndighet har sina egna sektorsplaner och länsstyrelserna har ansvar för att tolka deras tillämpning i regionen. Det krävs också av landstingen/regionerna att de beaktar sektorsinslag i sina planer. Länsstyrelserna försöker upprätthålla en dialog med berörda intressenter/sakägare för att balansera nationella och lokala intressen under tillståndsprocessen för nya verksamheter. Kommunerna har inte möjlighet att granska eller uttala sig angående vad

som utpekats som ett riksintresse. Generellt sett handläggs nya verksamheter ärendet för ärendet genom tillståndprocessen som en administrativ process. Detta är inte rätt forum för att diskutera regionens strategiska visioner.

Det finns uppenbarligen ett behov av ett integrerat perspektiv som spänner över fysisk planering och markanvändningsplanering – transport, infrastruktur och, i synnerhet naturresurser och utvinningsindustrier (energi, gruvdrift, skogsbruk). Samiska markanvändningsbehov bör beaktas i markanvändning och framtagande av konsekvensanalyser samt att detta bör göras i alla sektoriella tillståndprocesser. Samiska perspektiv i beslutsprocessen om tillståndsgivning väger ofta lätt och/eller behandlas på ett inkonsekvent sätt. Det kan vara svårt för människor att se sambandet mellan markanvändningsfrågor och renskötsel – frågor om upplåtelse, företräde och så vidare, allt påverkar ekonomiska resultat. Lagarna får konkreta följdverkningar på lokal nivå. Det ges ingen kompensation för skogsbruksintrång eller för intrång i rättigheter; kompensation lämnas dock när renskötselrätten upphävs. I fjällområdet krävs att markägare ansöker om tillstånd för att avverka skog. I fall tillstånd lämnas beslutar Skogsstyrelsen om den hänsyn som ska tas till renskötseln i fall skogsingreppen får stora följder för rennäringen. Det förekommer någon kompensation för skada på miljön (50% till Samefonden och 50% till samebyn).⁹ Den regionala nivån har mycket begränsad påverkansgrad i dessa frågor och det är svårt att utveckla samarbete mellan regionala och samiska intressen eftersom de sällan möts på dessa nivåer.

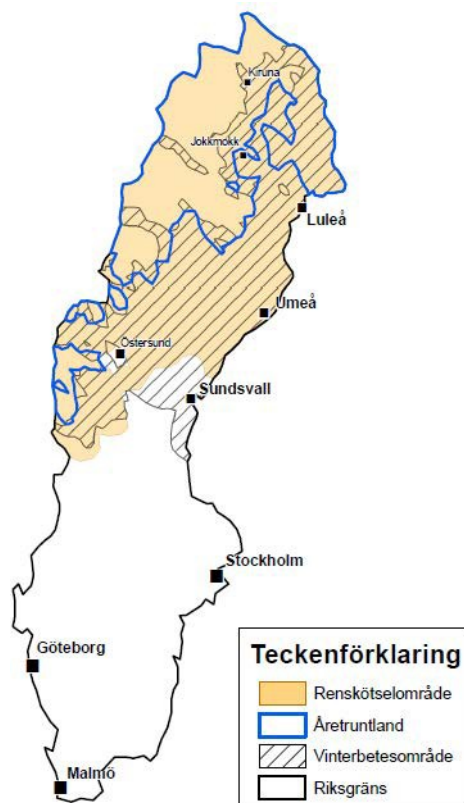
Efterlysning av bättre regional planering har ökat i Sverige och åtskilliga reformer nyligen har försökt förbättra samordningen mellan olika nivåer. Förändringar i plan- och bygglagen 2011 införde nya krav på att översiktsplaner ska involvera nationella och regionala målsättningar. En kommitté tillsattes av regeringen 2013 för att ytterligare undersöka behovet av regional samhällsplanering och förbättra samordningen av planering på regional nivå. Vidare understryker Sveriges nationella strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020 behovet av att bättre samordna lokal översiktsplanering och regionala utvecklingssträvanden. Strategin fastslår att varje län år 2020 ska ha integrerat ett fysiskt perspektiv i sina regionala utvecklingsplaner.

En viktig resurs för att bidra till att utveckla ett integrerat perspektiv på markanvändning som införlivar det samiska perspektivet är renbruksplaner. Figur 3.2 avbildar områden med rennäring i stort (inte i detalj). Samebyar började på 2000-talet upprätta renbruksplaner. Renbruksplaner beskriver hur samebyarna använder marken för renskötsel och de används för att informera andra markanvändare om sin verksamhet för att samordna markanvändningar och hantera konflikter. Kartorna avbildar betesmarker, flyttningssvägar, rastbeten, svåra passager, anläggningar och beskrivningar av yttre faktorer för hur markerna kan användas för rennäringen i framtiden (Sametinget, 2018^[24]). Detta kombineras ofta med GPS-data om renars regelbundna vandringar. Karteringsarbetet har utförts av samebyarna och används i samråd om frågor som:

- Utveckling av skogsbruk, gruvdrift och energianvändning (t.ex. vindkraft och vattenkraft);
- Skydd av kulturmiljöer;
- Fjällfrågor (t.ex. snöskotrar och jakt) och följder av utomhusrekreation (turism);
- Rovdjur;
- Vägplanering, infrastrukturutbyggnad;
- Kommunala översiktsplaner, bedömningar av miljökonsekvenser, hantering av kärnkraftsbränsle och avfall, samt övrig planering; och
- Tvister om renskötselrätt (Sametinget, 2018^[24]).

Renbruksplanerna tas fram av samebyarna själva och dessa äger de data som ingår i planerna. De överlämnas till andra aktörer (fel i originaltexten/ÖA) på frivillig grund. Sveriges regering förser Sametinget med finansiellt stöd för arbetet med att underhålla och uppdatera renbruksplanerna. Utvecklingen av dessa planer är mycket komplex och arbetsintensiv för renskötarna. Sålunda kan det vara svårare för mindre samebyar att utarbeta dem.

Figur 3.2. Karta över renskötseområdet



Anmärkning: Denna karta visar i huvuddrag områdena för renskötelse; verkliga kartor över renskötelse som framställs av samebyar har en hög detaljeringsgrad och återger hur användningen växlar efter årstid.

Källa: Sametinget.

Samebyar kan vara tveksamma till att dela med sig av sina detaljerade data om hur markerna används för renskötelse, eftersom det kan misstolkas; renskötelsen behöver vara ytterst flexibel och anpassar sig år från år till förändrade villkor, och data från ett år eller rentav åtskilliga år motsvarar inte nödvändigtvis den framtida användningen. Vidare, medan dessa data återger renhjordars rörelser så fångar de inte djupet av de traditionella kunskaper som inte är satta på kartan och ändå är lika viktiga för att förstå näringen och hur marken används. Ifall markanvändning betraktas som statisk av näringsliv eller regeringar skulle det kunna leda till förlust av de rättigheter som är förknippade med användningen. Det är således viktigt ur samiskt perspektiv att beakta hur statistik kan tolkas och vilka restriktioner och möjligheter det borde finnas beträffande tillgång och användning. Ett samiskt perspektiv på hur data uppfattas, samlas in och används är nödvändigt (se diskussion i ruta 1.9 om urfolks datasuveränitet).

Regional fysisk planering som är bättre integrerad och mer inkluderande för samerna kan uppnås genom att:

- inlemma renbruksplaner i strategisk fysisk planering och markanvändningsplanering samt beslutsprocesser om tillståndsgivning; samt
- förse det organ som har ansvar för regional utveckling med kompetens att framställa en regional fysisk plan och tillse att den är integrerad med planering för framtida användning av naturresurser och samisk markanvändning.

Mot en övergripande nationell samepolitik

Den föregående diskussionen har i huvudsak tecknat den politiska miljön för samiska frågor och det sätt på vilket samerna är knutna till regional utveckling. Det har genomgående betonats att policyer som är riktade till samerna begränsas till en undergrupp av frågor relaterade till hur rättighetsramverket är uppbyggt. Det finns stuprör som gör det svårt att få en övergripande förståelse av hur samer görs delaktiga och hur policyer riktas till dem. Dessutom har frånvaron av ett övergripande ramverk för många frågor – i synnerhet hur samerna borde delta i beslutsfattande som avser markanvändningsfrågor – lett till att dessa beslut skyfflas till den lokala nivån på ett inkonsekvent vis, där det finns klara maktasymmetrier beträffande hur intressekonflikter löses. Mitt i denna policymiljö har samebyar och Sametinget identifierats som främsta partners för policy-medverkan, om än de kan tala med skilda röster. Dessa aktörer upplever ett ökande tryck att förhålla sig till olika förvaltningsnivåer och näringsliv inom en lång rad frågeställningar. De har emellertid begränsad kapacitet att delta på ett meningsfullt sätt i en mängd förpliktande verksamheter, och det informella sätt som de ofta involveras i beslutsfattande på leder inte bara till utmattning men också till skepticism beträffande värdet av sina ansträngningar.

Denna situation är ohållbar. Med detta i åtanke arbetar regeringen med att utveckla en konsultationsordning med samer i kulturrelaterade frågor, men detta räcker inte. Det behövs också en övergripande samepolitik. Som påpekats i kapitel 1 finns det inte någon samlad lagstiftning som berör samer på ett och samma ställe, vilket gör det svårt att få en översikt av samiska rättigheter och att förstå hur samer bör delta i beslutsfattandet. Det betyder också att det inte finns någon enskild position i departementen med ansvar för alla beslut i samiska frågor eller som har ett samlat samiskt perspektiv på olika beslut inom andra politikområden som rör samiska angelägenheter. Ett första steg mot att utveckla ett övergripande system för samiska frågor är att göra en uppskattning av bredden av politikområden som berör samerna, i avsikt att mäta deras påverkan, hur de skulle kunna samordnas bättre samt hur samer som individer och som samhälle skulle kunna bli mer delaktiga i beslut som får konsekvenser för dem. En sådan policy-bedömning kräver förbättrad statistik över samiska ekonomiska verksamheter och välbefinnande (se diskussion i kapitel 1) och borde direkt beröra det sätt på vilket regionala och kommunala ledningar borde stötta samers sociala och ekonomiska utveckling.

Den aktuella politiska miljön är i grunden en avspegling av hur samiska rättigheter urskiljs och den åtskillnad som görs mellan dem som är medlemmar i en sameby och det samiska samhället i vidare mening som är erkända i lag som en nationell minoritet. Detta ramverk av rättigheter har å ena sidan fruset samebyars verksamhet genom att sätta gränser för deras ekonomiska verksamheter medan det samtidigt har orsakat en splittring inom den samiska identiteten mellan å ena sidan de som är samebymedlemmar och å andra sidan de som inte är det. Därför borde Sverige på medellång och lång sikt överväga hur detta ramverk av rättigheter skulle kunna utvecklas för att tillgodose de nutida behoven hos det samiska folket och bättre stötta deras unika kulturella identitet och självbestämmande. Att öppna för

reformer av rättighetsramverket är extremt politiskt och otvivelaktigt en lång och tungrodd process. Det finns emellertid växande erkännelse i många länder för att denna utveckling är nödvändig för att förbättra relationer och stödja urfolkens utveckling.

Handlingsalternativ för att förbättra policyramverket för samer i Sverige:

- Sveriges regering i partnerskap med Sametinget och samiska institutioner, går mot att utveckla en nationell samepolitik som kan:
 1. anvisa framtida prioriteringar för samisk samhällsutveckling.
 2. bedöma den aktuella policyramen på ett integrerat sätt och identifiera vad som kan göras för att förbättra den.
 3. klargöra olika myndigheters och förvaltningsnivåers ansvar för det samiska samhället.
 4. inrätta mekanismer för att förstärka Sametingets kapacitet (såsom ett samförståndsavtal för att hantera statistik, information och resursdelning).
 5. inrätta överenskomna mekanismer för samordning och dialog mellan olika förvaltningsnivåer.
- Inrätta en årlig strategisk dialog mellan den svenska regeringen och Sametinget för att bedöma framsteg i implementeringen av denna policy, samt för att anvisa prioriteringar för framtida handling.

Noter

¹ Samerna i Ryssland har observatörsstatus i Samiskt parlamentariskt råd, eftersom de inte har något eget parlament.

² En lösning är mindre renhjordar och bättre kontroll över dem för att fokusera mer på turism.

³ I januari 2018 fastställde Hovrätten för övre Norrland att Girjas sameby har "bättre rätt" till fiske och jakt i sitt renbetesområde än svenska staten. Emellertid fastställde rätten också att denna rätt inte är exklusiv och att svenska statens fortsatta licensgivning till jakt och fiske där inte strider mot svensk grundlag. Detta utslag kullkastar delvis ett tidigare utslag i lägre instans som gjorde gällande att Girjas sameby inte förfogar över sina egna fiskerättigheter och inte har rätt att överföra dessa rättigheter till andra. Girjas sameby har uttalat att den tolkar innebörden av detta utslag som att de svenska myndigheterna måste samråda med samebyn innan de utfärdar fiske- och jakttillstånd. (Library of Congress, 2018^[25]). *(OBS! I denna fotnot anges felaktigt att den lägre instansen ansåg att Girjas sameby inte förfogade över sina jakt- och fiskerättigheter, medan tingsrätten i själva verket gav samebyn rätt. Högsta domstolen avgjorde Girjas målet i januari 2020, Mål 853-18. /ÖA)*

⁴ Kategorin "andra" används för att referera till samtliga återstående kategorier som inte har specificerats. Detta inbegriper mark som 2012 ägs av andra enskilda ägare (6%), staten (3%) och andra allmänna ägare (2%) 2012 (Skogsstyrelsen, 2014^[13]). Andra privata ägare syftar på religiösa föreningar, inklusive Svenska kyrkan, privatägda stiftelser och fonder, vinstdrivande och icke-vinstdrivande föreningar, vinstdrivande samhällsgrupper. Andra offentliga ägare avser lokala och länsvisa råd, inklusive aktiebolag som till 50 % eller mer ägs av lokala och regionala råd. Kategorin staten avser institutioner, fonder, stiftelser osv som ägs av svenska staten., till exempel Statens fastighetsverk, Fortifikationsverket, Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen.

⁵ Det ska noteras att trots att ansvaret för samråd före tillståndsprövsprocessen faller på exploatören så ska detta samråd ske i enlighet med vad som stadgas i kapitel 6 av miljöbalken.

⁶ En sameby kan inte avtala om att lämna ifrån sig rättigheterna till renskötsel så som stadgas i rennäringslagen. Detta slags överenskommelser riskerar att sakna rättsligt stöd.

⁷ Före 1996 bestod det område som i egenskap av världsarv kom att kallas Lapponia av fyra nationalparker och två naturreservat. Modellen för rovdjursinventering där länsstyrelsen och renskötslarna arbetar tillsammans kom till efter en undersökning 1995. Renskötslarnas medverkan är frivillig.

⁸ Det noteras att det för närvarande finns en regeringsproposition (2017/18: 266) om ny regionplanering för Stockholms län och Skåne län. (https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/en-ny-regional-planering_H503266).

⁹ Kompensation för licensgivning går med 50 % till Samefonden och 50 % till samebyn. Men för rovdjur går ersättningen till samebyn. Samefonden förvaltas av en styrelse inom Sametinget som beslutar hur fonden ska användas, att stärka renskötseln och den samiska kulturen samt för rättegångar. Styrelsen består av sex ledamöter som regeringen utnämner på sex år. Tre av ledamöterna utses på förslag av Sametinget. Regeringen utser ordförande och vice ordförande.

Referenser

- Buchanan, A., M. Reed and G. Lidestav (2016), "What's counted as a reindeer herder? Gender and the adaptive capacity of Sami reindeer herding communities in Sweden", *Ambio*, Vol. 45/S3, pp. 352-362, <http://dx.doi.org/10.1007/s13280-016-0834-1>. [10]
- European Commission (2018), *Large Carnivores: Conservation and Environment*, 2018, http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/index_en.htm (accessed on 04 April 2018). [11]
- Hagsgård, M. (2016), *Renskötselrätten och de Allmänna Intressena av Samisk Kultur och Renskötsel i Nationalparker och Naturreservat - En Rapport till Naturvårdsverket [Reindeer husbandry and the general interests of Sami culture and reindeer husbandry in National Parks]*, Rättsutredning, Stockholm, <http://www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhället/miljoarbete-i-sverige/uppdelat-efter-omrade/Skydd%20av%20natur/Rapport%20om%20f%3%b6rh%3%a5llandet%20mellan%20rensk%3%b6tselr%3%a4tten%20och%20f%3%b6reskriftsr%3%a4tten,%20Marie%20B.%20Ha> (accessed on 27 February 2018). [6]
- Henriksen, J. (2008), "The continuous process of recognition and implementation of the Sami people's right to self-determination", *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 21/1, pp. 27-40, <http://dx.doi.org/10.1080/09557570701828402>. [3]
- Idre Sameby (2018), *Samisk Förvaltning [Sami Administration]*, 2018, <http://www.idresameby.se/index.php?p=f&c=a> (accessed on 01 April 2018). [5]

- Länsstyrelsen i Norrbottens län och Sweco (2016), *Ökad Samverkan Mellan Rennäring och Gruvnäring [Increased collaboration between reindeer herding and mining]*, Länsstyrelsen i Norrbottens län och Sweco, <http://www.lansstyrelsen.se/Norrbotten/Sv/publikationer/2016/Pages/okad-samverkan.aspx> (accessed on 26 February 2018). [16]
- Larsen, R. (2017), “Impact assessment and indigenous self-determination: A scalar framework of participation options”, *Impact Assessment and Project Appraisal*, pp. 1-12, <http://dx.doi.org/10.1080/14615517.2017.1390874>. [9]
- Larsen, R. et al. (2017), “Sami-state collaboration in the governance of cumulative effects assessment: A critical action research approach”, *Environmental Impact Assessment Review*, Vol. 64, pp. 67-76, <http://dx.doi.org/10.1016/J.EIAR.2017.03.003>. [21]
- Lawrence, R. and R. Larsen (2017), “The politics of planning: Assessing the impacts of mining on Sami lands”, *Third World Quarterly*, Vol. 38/5, pp. 1164-1180, <http://dx.doi.org/10.1080/01436597.2016.1257909>. [15]
- Lawrence, R. and S. Moritz (2018), “Mining industry perspectives on indigenous rights: Corporate complacency and political uncertainty”, *The Extractive Industries and Society*, <http://dx.doi.org/10.1016/J.EXIS.2018.05.008>. [14]
- Library of Congress (2018), *Sweden: Appellate Court Grants Sami Village “Better Right” to Hunting Rights, but Not Control over Them*, Global Legal Monitor, <https://www.loc.gov/law/foreign-news/article/sweden-appellate-court-grants-sami-village-better-right-to-hunting-rights-but-not-control-over-them/> (accessed on 17 September 2018). [25]
- Noble, B. et al. (2015), *Toward an EA Process that Works for Aboriginal Communities and Developers Advisory Council*, <https://www.macdonaldlaurier.ca/files/pdf/Noble-EAs-Final.pdf> (accessed on 05 April 2018). [17]
- OECD (2017), *Local content policies in mineral-exporting countries*, OECD Trade Policy Papers, <https://doi.org/10.1787/18166873>. [18]
- OECD (2017), *OECD Territorial Reviews: Sweden 2017: Monitoring Progress in Multi-level Governance and Rural Policy*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268883-en>. [23]
- Pettersson, F. and H. Frisk (2016), “Soft space regional planning as an approach for integrated transport and land use planning in Sweden – Challenges and ways forward”, *Urban, Planning and Transport Research*, Vol. 4/1, pp. 64-82, <http://dx.doi.org/10.1080/21650020.2016.1156020>. [22]
- Reimerson, E. (2016), “Sami space for agency in the management of the Laponia World Heritage site”, *Local Environment*, Vol. 21/7, pp. 808-826, <http://dx.doi.org/10.1080/13549839.2015.1032230>. [19]
- Samer (2010), *Samiskt Ansvar för Laponia [Sami Responsibility for Laponia]*, http://www.samer.se/GetDoc?meta_id=3209 (accessed on 03 September 2018). [20]

- Sametinget (2018), *Budgetunderlag 2018-2020 [Budget 2018-2020]*, [2]
<https://www.sametinget.se/116048> (accessed on 26 March 2018).
- Sametinget (2018), *Näringspolitik [Economic policy]*, <https://www.sametinget.se/1058> (accessed [1]
on 28 February 2018).
- Sametinget (2018), *Reindeer Management Plans*, Sametinget, <https://www.sametinget.se/118168> [24]
(accessed on 06 March 2018).
- Sametinget (2015), *Sametinget Handlingsplan för Landsbygdsprogrammet [Sami action plan for [7]
rural development]*, <https://www.sametinget.se/94731> (accessed on 15 March 2018).
- Sami Parliament of Sweden (2018), *The Sami Parliament Focuses on the Sami as an Indigenous [4]
People Administrates Sami Values*, <https://www.sametinget.se/101727> (accessed on
19 March 2018).
- Sandström, P. et al. (2016), “On the decline of ground lichen forests in the Swedish boreal [12]
landscape: Implications for reindeer husbandry and sustainable forest management”, *Ambio*,
Vol. 45/4, pp. 415-429, <http://dx.doi.org/10.1007/s13280-015-0759-0>.
- Skogsstyrelsen (2014), *Skogsstatistisk årsbok 2014 [Statistical yearbook for forestry 2014]*, [13]
Skogsstyrelsen, [https://www.skogsstyrelsen.se/globalassets/statistik/historisk-
statistik/skogsstatistisk-arsbok-2010-2014/skogsstatistisk-arsbok-2014.pdf](https://www.skogsstyrelsen.se/globalassets/statistik/historisk-statistik/skogsstatistisk-arsbok-2010-2014/skogsstatistisk-arsbok-2014.pdf) (accessed on
26 February 2018).
- Tyler, N. et al. (2007), “Saami reindeer pastoralism under climate change: Applying a generalized [8]
framework for vulnerability studies to a sub-arctic social–ecological system”, *Global
Environmental Change*, Vol. 17/2, pp. 191-206,
<http://dx.doi.org/10.1016/J.GLOENVCHA.2006.06.001>.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

The OECD is a unique forum where governments work together to address the economic, social and environmental challenges of globalisation. The OECD is also at the forefront of efforts to understand and to help governments respond to new developments and concerns, such as corporate governance, the information economy and the challenges of an ageing population. The Organisation provides a setting where governments can compare policy experiences, seek answers to common problems, identify good practice and work to co-ordinate domestic and international policies.

The OECD member countries are: Australia, Austria, Belgium, Canada, Chile, the Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Iceland, Ireland, Israel, Italy, Japan, Korea, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Mexico, the Netherlands, New Zealand, Norway, Poland, Portugal, the Slovak Republic, Slovenia, Spain, Sweden, Switzerland, Turkey, the United Kingdom and the United States. The European Union takes part in the work of the OECD.

OECD Publishing disseminates widely the results of the Organisation's statistics gathering and research on economic, social and environmental issues, as well as the conventions, guidelines and standards agreed by its members.

Att involvera urfolket samerna i regional utveckling i Sverige

Samerna har sedan urminnes tider levt i ett område som idag sträcker sig över Kolahalvön i Ryssland, norra Finland, norra Norges kust- och inland, och norra Sverige. Samerna spelar en viktig roll i dessa nordliga ekonomier tack vare deras markanvändning, deras utövande av renskötsel, gårdsbruk och livsmedelsproduktion, och sambandet med regionens besöksnäring. I Sverige liksom i andra länder där samer bor, är kopplingarna till regional utveckling ofta inkonsekventa och svaga, och mer hade kunnat göras för att stödja bevarandet och främjandet av den samiska kulturen och skapa nya arbetstillfällen och affärsmöjligheter. Denna studie tillsammans med OECD:s tematiska arbete i detta ämne, erbjuder konkreta rekommendationer för hur samerna och andra urfolk bättre kan involveras i regionala utvecklingsstrategier genom att lära av och införliva deras eget perspektiv på hållbar utveckling i processen.

Consult this publication in English on line at <https://doi.org/10.1787/9789264310544-en>.

This work is published on the OECD iLibrary, which gathers all OECD books, periodicals and statistical databases. Visit www.oecd-ilibrary.org for more information.