

# REMISSVAR

Datum  
2017-11-28

Sametingets beteckning  
Dnr 1.2.1-2017-1209



Sámediggi  
Sámedigge  
Sámiedigge  
Saemiedigkie

Kulturdepartementet  
DISK  
103 33 STOCKHOLM

## Departementspromemorian Konsultation i frågor som rör det samiska folket

Ku2017/01905/DISK

### Sametingets inställning

Det är viktigt att vidta ytterligare åtgärder för att stärka samernas inflytande i frågor som särskilt berör dem. Sametinget är positiv till en konsultationsordning men anser att detta förslag inte bidrar till att stärka samernas inflytande.

Sametinget kan inte acceptera en ordning som inte tillförsäkrar samerna en rätt att begära konsultation.

Sammantaget anser Sametinget att förslaget inte lever upp till de krav som ställs enligt internationell rätt gällande ett urfolks rättigheter och att förslaget stannar på en folkrättslig nivå som inte når upp till konsultation utan närmare kan beskriva som ett utökat samråd – inte konsultation.

Sametinget avstyrker promemorians förslag till lag om konsultation i frågor som rör det samiska folket.

### Allmänt

Sametinget anser inledningsvis att promemorian ger en ofullständig bild såväl av det nuvarande läget inom internationell rätt gällande urfolkens rättigheter som av den utveckling som skett inom internationell rätt. Det försvårar möjligheterna till en samsyn över vilka åtgärder som är nödvändiga för Sverige att vidta för att uppnå en godtagbar folkrättslig nivå och för att undvika fortsatt kritik från internationella instanser.

Vidare kan Sametinget konstatera att en inte obetydlig del av avsnittet 2.2 *Internationella överenskommelser* beskriver det paraferade förslaget till Nordisk samekonvention. Det går

---

**Adress**  
Sametinget  
Box 90  
981 22 KIRUNA

**Telefon**  
0980-780 30  
**Telefax**  
0980-780 31

**E-post**  
kansli@sametinget.se  
**Hemsida**  
www.sametinget.se

visserligen inte att behandla förslaget utan att koppla det till förslaget till Nordisk samekonvention. Sametinget vill emellertid vara tydlig med att inget Sameting ännu har avgett sin syn på denna konvention och att den heller inte har ratificerats. Att föreslå en lag om konsultation med hänvisning till förslaget om Nordisk samekonvention är därför att gå händelserna i förväg eftersom Sametinget heller inte tagit slutlig ställning till de artiklar i konventionen som behandlar rätten till konsultation.

#### *Samtyckeskravet*

Påfallande i denna del är att promemorian till synes helt förbigått utvecklingen inom, och innebörden av vissa avgöranden från, FN:s människorättskommitté (se Länsman I och II och Poma Poma). Det går enligt Sametingets uppfattning inte att diskutera frågor om samernas rätt till konsultation om inte innebörden av dessa avgöranden förs fram i ljuset.

Avgörandena slår fast att urfolks lokalsamhällen inte bara har en rätt att delta i beslutfattande om, utan även att säga nej till, ingrepp i deras territorium som påtagligt skadar dem. Dessa avgöranden har föranlett omfattande skrifter och uttalanden inom området internationella rätt och urfolksrätt som inte kan redovisas i detta yttrande, men som mycket väl hade kunnat komplettera bakgrundsbeskrivningen i promemorian.

Det krävs en utvecklad syn på innebörden av "free, prior and informed consent" (FPIC), fritt informerat förhandssamtycke. Möjligheten att uppnå en sådan utvecklad syn försvåras av att staterna många gånger låser positionerna med argumentet att urfolken inte kan ges en allmän vetorätt vilket innebär att tillämpningen av FPIC blir nyanslös. Utvecklingen av internationell rätt är att en flexibel tillämpning av samtyckeskravet ska gälla, vilket innebär att konsultationer räcker i de fall då besluten har en minimal påverkan på urfolksrättigheter, men i de fall då besluten har en avsevärd påverkan, ska ett samtyckeskrav gälla.

FPIC är en relaterad rättighet till rätten till konsultation som i sin tur ingår i rätten till självbestämmande. Även om det således finns situationer där ett samtycke inte krävs går det inte att helt bortse ifrån principen med hänvisning till att den inte utgör en vetorätt.

Den folkrättsliga begränsning i detta avseende som promemorian nu tar sitt avstamp i innebär att det inte är möjligt att uppnå konsultation i nivå med internationell rätt och folkrätt. Förslaget stannar således på en nivå som närmast kan beskrivas som ett utökat samråd – inte konsultation.

#### *ILO:s konvention nr 169*

Internationella arbetsorganisationens (ILO) konvention nr 169 om ursprungsfolk och stamfolk är den enda internationella konvention som är öppen för ratifikation och som uteslutande behandlar rättigheter för urfolk och stamfolk. Konventionen definierar vilka rättigheter urfolk har, bland annat i förhållande till rätten till konsultation och free, prior and informed consent. Sverige har kritiserats internationellt för att inte ha ratificerat konventionen och uppmanat Sverige att göra det (se t ex James Anaya – The situation of the Sami people in the Sápmi region of Norway, Sweden and Finland, 6 juni 2011, A/HRC/18/35/Add 2).

Sametinget anser att regeringen snarast bör vidta nödvändiga förberedande åtgärder och föreslå inför riksdagen att Sverige ska ratificera konventionen.

### *Samebyarnas och andra lokala företrädares rättsställning*

I 2 § andra stycket lagförslaget anges att när ett ärende kan få särskild betydelse för en samisk organisation eller en sameby ska även dessa konsulteras. Stadgandet är tvingande och bör således försäkra samebyar och andra eventuella lokala rättighetshavare rätten att bli konsulterad. Texten i promemorian (bl a sidan 52 f och s 101) beskriver emellertid förfarandet på så sätt att staten i huvudsak föreslås vända sig till Sametinget eller en samisk organisation som motpart i konsultationer. Det ger en otydlig bild av vilken rättsställning t ex samebyar faktiskt tillerkänns i skarpa frågor om t ex markanvändning.

Sametinget menar att promemorian saknar en djupare analys av samebyarnas och andra lokala företrädares rättsställning som tar utgång i att Sametinget eller en samisk organisation inte kan företräda rättighetsbärare på lokal nivå. Annars riskerar förslaget att bidra till en situation där samebyarna och andra lokala företrädare rättsställning kränks.

### *Samerna ska ha en uttrycklig och lagstadgad rätt att begära konsultation*

I promemorian bedömer departementet att någon särskild rätt för Sametinget, en samisk organisation eller sameby att begära konsultation inte behöver införas. Sametinget anser att argumentationen kring detta är svag och anser tvärt emot att en sådan ordning ska lagfästas.

Det är inte tillfredställande och heller inte förenligt med folkrätten och samernas rätt till självbestämmande att det slutligen är myndigheterna och inte samerna själva som avgör om en fråga är av särskild betydelse för samerna eller inte.

För att säkerställa att lagens syfte uppnås i praktiken anser Sametinget att lagförslaget bör kompletteras med en regel som tillerkänner samerna en rätt att begära konsultation i ärenden som berör dem.

## **Övriga synpunkter på promemorian och lagförslaget**

### *Konsultation med andra samiska företrädare*

I 2 § andra stycket lagförslaget anges att när ett ärende kan få särskild betydelse för en samisk organisation eller en sameby ska även dessa konsulteras, om det finns skäl för det.

Sametinget anser att konsultationsskyldigheten utlöses enbart av lokutionen *särskild betydelse*. Tillägget i denna bestämmelse *om det finns skäl för det* synes närmast vara hämtad från art 18 i förslaget till Nordisk samekonvention. Enligt Sametingets uppfattning innebär inte tillägget att någon ytterligare behovsprövning ska göra i fråga om andra skäl än de som innebär att en fråga har särskild betydelse för andra samiska intressenter. Såsom infört i lagtext blir därför tillägget missvisande och ger en felaktig bild av att nivån för att uppnå konsultation är högre för en samisk organisation eller en sameby än vad den är för konsultation med Sametinget. Tillägget *om det finns skäl för det* bör av detta skäl strykas i lagtextförslaget.

### *Konsultationsskyldigheten för Sametinget*

Av 2 § första stycket lagförslaget följer att när Sametinget (såsom statlig förvaltningsmyndighet) handlägger ett ärende som kan få särskild betydelse för en samisk

organisation eller en sameby ska dessa konsulteras om det finns skäl för det (se ovan beträffande uttrycket *om det finns skäl för det*).

Sametinget har t ex inom rennäringens område en rad myndighetsuppgifter som också omnämns särskilt i promemorian (se s 28 n). Sametinget ska bl a besluta om indelning av renbetesområdet, pröva överklagande av samebys beslut att vägra medlemskap och vissa andra beslut av bystämma eller samebyns styrelse, registrera samebyar och deras stadgar och förordna om syssloman för sameby när styrelse saknas.

Sametinget bedömer att konsultationsskyldigheten inte nämnbart påverkar handläggningen av t ex ett ärende som rör indelning av byområden enligt 7 § rennärlagen (1971:437). Den processen omfattar t ex redan en skyldighet att hålla sammanträden.

Å andra sidan är det inte något i lagförslaget som undantar Sametinget skyldigheten att konsultera samebyn i överprövningen av ett överklagat bystämmobeslut, så länge detta har särskild betydelse för samebyn. Även vid ärenden som avser registrering av samebys stadgar kan tänkas uppkomma situationer där konsultationsskyldigheten framstår som felriktad. Det Sametinget således närmast ser problematiskt är överprövningar och andra beslut som innebär tillämpning av lag. Detta tangerar således i vissa avseende de intressen som föranlett de undantag från konsultation som framkommer av 3 § lagförslaget. Det är emellertid tydligt att Sametinget i detta avseende inte omfattas av det undantaget.

#### *Offentlighet*

Förslaget innehåller inte något särskilt stadgande om sekretess för de handlingar och den information som kan komma att upprättas och utväxlas under konsultationer. I enlighet med offentlighetsprincipen kommer allmänheten och massmedierna att ha rätt att ta del av allmänna handlingar i den mån de inte omfattas av sekretess.

Utan att entydigt föreslå att konsultationer ska kunna undantas offentlighet har Sametinget emellertid under ärendets beredning påtalat att finns en risk för att - i fall då offentlighet gäller eller då oklarhet föreligger om handlingen kan undantas offentlighet – offentligheten i sig kan leda till att konsultationer inleds i ett för sent skede i det ärende som ska konsulteras.

Sametinget befarar också att offentligheten kan hämma parterna att vara ömsedigt öppna gentemot varandra under konsultationerna och att andra eventuellt motstridiga intressen eller intressenter som berörs av den fråga som ska konsulteras kan föranleda för tidigt låsta positioner under konsultationen. I synnerhet gäller detta sådana konsultationer som genomförs med enskilda, eftersom sådana handlingar inte har utarbetats inom en myndighet och därför inte omfattas av bestämmelsen i 2 kap 9 § tryckfrihetsförordningen. Sametinget menar därför att det finns anledning att närmare utreda frågan om inte sådan information som utväxlas under konsultationerna ska kunna undantas från offentlighet under den tid som konsultationerna pågår och att sekretessen för dessa handlingar hävs när konsultationen är avslutad.

#### *3.1 En ny lag om konsultation i frågor som rör det samiska folket*

Sametinget stödjer förslaget att en konsultationsordning för frågor som rör det samiska folket ska införas i en särskild lag.

### 3.2 Allmänt om en utvidgad samrådsskyldighet

I promemorian anförs på sidan 39 n att utöver den vanliga samrådsfunktionen ska konsultation ge samerna insyn i processen och frågan i ett tidigt skede. I 2 § lagförslaget anges att konsultationer ska inledas före beslut i ärendet och i 5 § att i sådana ärenden som avses i 2 § ska myndigheten snarast underrätta Sametinget om ärendets art och fråga om Sametinget begär konsultation. Sametinget anser att det i lagtexten kan göras tydligare när konsultationsförfarandet ska inledas. Sametinget anser att lagen blir starkare om tidpunkten för när konsultationsskyldigheten uppstår konkretiseras ytterligare i lagtexten, till exempel genom att lokutionen "närhelst lagstiftnings- eller administrativa åtgärder som kan få särskild betydelse för samerna övervägs" (Jfr ILO 169 art 6). En mindre tilltalande lösning men som ändå är viktig för den praktiska tillämpningen av lagen är att detta klargörs tydligare i den kommande propositionen. Sametinget anser inte att förslaget i sin nuvarande form tillräckligt tydligt förpliktigar en konsultationsskyldig myndighet att inleda konsultationen i ett tidigt skede av ärendets beredning.

Det anförs att i den föreslagna konsultationsordningen avses samernas representanter inte delta som sakägare eller parter i ärendet utan som företrädare för närmast för samernas allmänna intressen som urfolk (se s 40 x). Vidare anförs att det av naturliga skäl kan vara svårt att skilja mellan enskilda och allmänna intressen eftersom dessa ofta sammanfaller. Sametinget vill med anledning härav framhålla att konsultationer ska hållas med rättighetshavarna såsom sakägare. I propositionen bör det således tydligare framgå att både enskilda och allmänna intressen omfattas av konsultationerna.

Sametinget noterar vidare att den föreslagna lydelsen av 1 § i lagförslaget fäster onödig stor fokus på begreppet samråd vilket samtidigt konsultationerna inte ska förväxlas med. Det hade därför varit att föredra ett första stycke/en första mening som stadgar att för att främja det samiska folkets inflytande över sina angelägenheter ska konsultationer ske enligt vad som närmare anges i denna lag. I ett andra stycke/en ny mening kan därefter regleras att detta gäller utöver vad som gäller enligt annan lagstiftning.

### 3.4 Med vilka företrädare för det samiska folket ska konsultation ske?

#### *Konsultation med andra samiska företrädare*

I promemorian anförs att i fall då en myndighet (en annan myndighet än Sametinget) ser behov av att konsultera inte bara Sametinget utan även en samisk organisation eller företrädare för samiska intressen t ex en enskild sameby det då bör vara möjligt att konsultera Sametinget och organisationen vid samma tillfälle. Det anförs vidare att om det inte är möjligt bör konsultationen kunna ske vid olika tillfällen.

Det kan inte tas för givet att en samisk organisation delar den inställning som Sametinget har att företräda i sådana fall. Därför är det bra att sådan konsultation kan ske vid olika tillfällen. Det är oklart om den möjligheten anses ha sin grund i 5 § lagförslaget som föreskriver att konsultation ska ske i den form som Sametinget önskar. Genom 2 § andra stycket tillkommer möjligheten att bestämma formen för konsultationen i så fall även en samisk organisation. Därvid är det oklart om i så fall den samiska organisationen ska anses ha rätt att bestämma

formen för konsultationen gentemot Sametinget såsom konsultationsskyldig myndighet. Den frågan behöver klargöras.

I de fall regeringen konsulterar Sametinget följer emellertid av 5 § att regeringen bestämmer formen. Huruvida det innebär att regeringen i de fall konsultation ska ske med flera olika samiska parter – som sinsemellan har olika intressen – ändå kan genomföra denna konsultation samtidigt framgår inte av förslaget. Sametinget ser emellertid framför sig att det vore olämpligt om förslaget inte öppnar för möjligheten att alla typer av konsultationer vid behov ska kunna ske vid olika tillfällen, oavsett vem konsultationsskyldigheten träffar och oavsett vilka som omfattas av konsultationerna.

### *3.5 Konsultationsskyldighetens omfattning*

I 2 § lagtextförslaget föreslås konsultationsskyldigheten avgränsas genom uttrycket "som kan få särskild betydelse för samerna". I promemorian anförs emellertid i författningsförslaget att "Konsultation ska ske i frågor som kan få särskild betydelse för samerna som folk". Det är oklart om skillnaden i dessa avsnitt är avsiktlig. Sametinget anser emellertid att det inte bör införas en ytterligare avgränsning i det att ärendet även ska vara av särskild betydelse för det samiska folket, utan att det är tillräckligt med den avgränsning som framkommer av det förstnämnda lagtextförslaget.

### *4.5 Beslut i strid med samernas ståndpunkt*

I förslaget framhålls att Sametingets, en samisk organisations eller en samebys samtycke till beslutet ska inte i något fall vara nödvändigt för beslutets giltighet. I avsnitt 2.2 *Internationella överenskommelser* redogörs närmare för regeringskansliets syn på de folkrättsliga förpliktelserna och svenska statens uppfattning av principen om fritt och informerat samtycke (free, prior and informed consent). Sametinget anser att promemorians resonemang i avsnitt 2.2 i flera avseenden är svårförenligt med Sametingets syn på urfolksrätten (se ovan) och det är nödvändigt att Sverige i samband med ett införande av en konsultationslag också flyttar fram sina positioner i ett folkrättsligt perspektiv.

För att tydliggöra att Sametinget inte delar regeringskansliets syn på innebörden av principen free, prior and informed consent skulle den kommande propositionen kunna innehålla ett avsnitt där Sametinget redovisar sin motiverade ståndpunkt på samma sätt som föreslås gälla vid en konsultation enligt lagförslaget.

### *4.7 Begränsning av lagens tillämpning*

Enligt 9 § lagförslaget ska lagen inte gälla när det råder höjd beredskap. Sametinget föreslår att bestämmelsen stryks från lagförslaget. Sametinget har i och för sig förståelse för att alla offentliga organ i tider av krig eller krigsfara får antas stå inför sådana förhållanden att dessa på ett eller annat sätt påverkar deras verksamhet. Därvid utgör heller inte Sametinget något undantag vare sig såsom konsultationsskyldig myndighet eller som företrädare för det samiska folket genom konsultationer med andra myndigheter.

Såsom en bestämmelse av nio i en lag som ska främja det samiska folkets inflytande över sina egna angelägenheter framstår bestämmelsen som märklig. Förekomsten av en sådan

undantagsbestämmelse är dessutom ovanlig och därför leder den till snarare till spekulationer om varför det är så angeläget att den ska finnas i just denna lag.

I avsnitt 5.1 i promemorian anges bland annat vad avser förslagets konsekvenser att regeringskansliet redan har väl inarbetade former för de återkommande samråd som sker med samiska företrädare, samt att för en statlig förvaltningsmyndighet, ett landsting eller en kommun bör förslagen ha en begränsad inverkan, med hänsyn till att dessa redan har inarbetade samråd med samiska företrädare. Den myndighet som får en ökad arbetsbelastning och därmed också högre kostnader är Sametinget samtidigt som konsekvenserna för andra berörda myndigheter är beskrivs som begränsade. Nu är promemorian återhållsam i att utförligare förklara mer om bakgrunden till bestämmelsen och utifrån den samlade bilden av förslagets konsekvenser ligger det därför närmast till hands att se bestämmelsen som ett skydd för den myndighet som berörs mest av förslaget, dvs Sametinget.

Givet den sistnämnda förutsättningen ser emellertid Sametinget hellre att möjligheten att vid höjd beredskap kunna göra undantag från vissa särskilda skyldigheter som annars åligger myndigheterna regleras i en särskild och mer samlad ordning. Till exempel föreslås i regeringens proposition 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning* en del rättsmedel mot långsam handläggning som möjligen också kan vara umbärliga om det råder höjd beredskap. Ett annat exempel skulle kunna vara ett undantag eller en lättnad från skyndsamhetskravet enligt 2 kap 12 § tryckfrihetsförordningen för utlämnande av större mängder allmänna handlingar när det råder höjd beredskap.

#### *5.1.5 Följder för Sametinget och andra samiska organisationer*

I promemorian anförs att följder även kan uppstå för andra samiska organisationer. Sametinget delar den uppfattningen men kan samtidigt konstatera att resurser även ska tillföras samebyarna. En särskild situation som inte berörs närmare i promemorian är de konsultationer som Sametinget i egenskap av konsultationsskyldig myndighet ska hålla med samebyarna och som ytterligare ökar samebyarnas behov av resursförstärkning. Sammantaget i denna del anser Sametinget att frågan om att resursförstärka samiska organisationer och samebyarna är en förutsättning för att lagen ska uppnå sitt syfte.

En annan kategori av samiska konsultationsparter är samer på norsk och finsk sida av Sapmi. Dessa omnämns inte i promemorian men Sametinget förutsätter att i den mån samiska konsultationsparter på svensk sida ska kunna ersättas för att kunna genomföra konsultationer ska motsvarande också gälla för sådana parter från norsk och finsk sida.

Per Olof Nutti  
styrelseordförande

Peter Engström  
verksjurist