



ku.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över remiss från Kulturdepartementet angående delbetänkandet Konsultation i frågor som rör det samiska folket (Ds 2017:43) (Ku2017/01905/DISK)

Sammanfattning

- Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) ser positivt på lagförslaget mot bakgrund av att en konsultationsordning i frågor som rör det samiska folket är ett viktigt steg i att införliva samers erkända urfolksrättigheter.
- Utifrån aspekter som rör rennäring och skogsbruk är det enligt SLU:s bedömning bra att statens ansvar för konsultationer med representanter för samerna förstärks. Detta kommer i förlängningen att ge förbättrade relationer mellan två arealkrävande verksamheter som ska samsas om samma marker.
- Remissen borde ha skickats till samtliga samebyar och remisstiden bör därför förlängas och det bör ges möjlighet för samtliga samebyar att yttra sig.
- Intentionerna med förslaget och huvuddelen av de föreslagna tilläggen i lagtexten är i linje med samernas ställning som urfolk i Sverige och med internationella överenskommelser. De ändringar som förslaget innebär är väl motiverade baserat på att tidigare samrådsförfarande ofta ansetts otillräckligt.
- När det gäller frågor som berör markrättigheter (renskötselrätten) behöver det klargöras att renskötselrätten är en grundlagsskyddad civil rättighet och att konsultation i dessa frågor alltid måste ske med berörd sameby.

Generella synpunkter

Remissen har (enligt missiv) skickats till 144 remissinstanser. Bland dess finns dock endast fem av samebyarna i Sverige (totalt 51) representerade. En betydande del av de konsultationer som förslaget avser kommer att beröra markrättigheter och därmed rennärigen. Samtliga samebyar borde ha fått tillfälle att yttra sig. Remisstiden bör därför förlängas och det bör ges möjlighet för samtliga samebyar att yttra sig.

Tydlighet gällande syfte och terminologi kring konsultation (Avsnitt 3.3, 3.4, 3.6, 4.2 och 4.3)

SLU välkomnar formuleringen i lagförslagets 6§ att ”enighet eller samtycke [...] ska eftersträvas” i konsultationer. Som framgår av förslaget ska konsultation syfta till inflytande i beslutsprocesser och vidare att inflytandet bör kännetecknas som reellt (s. 68) och att det bör vara frågan om så kallat ”verkligt samråd” (s. 66). Detta understryker skillnaden mellan konsultation som en ny ordning och andra former av samråd som inte är lika långtgående. SLU anser därför att begreppet ”samråd” bör tas bort från lagförslagets 1 §.

SLU menar vidare att följande formuleringar riskerar att skapa förvirring och visar på avsaknad av samstämmighet mellan konsultationens uttalade syfte och förväntat utfall: ”Det kan visserligen sägas att en konsultationsskyldighet ändå inte ger samerna något avgörande inflytande på regeringens och andra myndigheters beslut” (s. 48) samt att ovälkomna beslut kan fås att uppfattas som mer legitima och genomföras ”utan större problem” (s. 44). Baserat på urfolkrättsliga grunder och såväl svensk som internationell forskning vill SLU i sammanhanget understryka vikten av att konsultationer verkligen genomförs i god anda med syfte att utveckla gemensam förståelse och gemensamt anpassade beslut, snarare än att se konsultation som ett verktyg för att lättare driva igenom beslut. SLU efterfrågar därför en genomgående tydlighet med syftet med konsultationer och vilka konsekvenser det kan tänkas få. Detta är särskilt viktigt att beakta inför framtagande av riktlinjer till myndigheter och andra som kan komma att beröras av förslaget.

Otydligheter vad gäller hänsynsregler och vad som är att betrakta som avsevärd påverkan i annan lagstiftning har visats leda till ett oklart rättsläge som riskerar att förvärra konflikter mellan olika rättighetsinnehavare¹. SLU efterfrågar därför större tydlighet kring vad som är att räkna som ’avsevärd olägenhet i handläggningen’,

¹ Brännström, M. 2017. Skogsbruk och renskötsel på samma mark: En rättsvetenskaplig studie av äganderätten och renskötselrätten. *Skrifter från Juridiska institutionen vid Umeå universitet*. Umeå, Umeå universitet. **35**: 376; Raitio, K. (2008) “You can’t please everyone” – Conflict management practices, frames and institutions in Finnish state forests. University of Joensuu Publications in Social Sciences No 86. PhD thesis.

mycket stor olägenhet för det allmänna, eller synnerliga skäl för brådskande handläggning (s. 57-58).

Konsultation med rätt part (Avsnitt 3.4 och 6.1)

En fungerande konsultationsordning kan öka förutsägbarheten i tillstånds- och beslutsprocesser och bidra till minskade konflikter. Det gynnar alla aktörer och ökar legitimiteten, vilket är önskvärt från ett bredare samhällsperspektiv. För att detta ska kunna ske behöver konsultationer genomföras med rätt part². Samebyarna är i svensk lag rättighetsbärarna med särskild egendoms- och civilrättslig ställning när det gäller rätten till mark, jakt och fiske. SLU ser därför positivt på att samebyarna ska konsulteras när ett ärende kan få särskild betydelse för dem (2.2§). Samtidigt anser SLU att samebyarnas särskilda rättsställning³ behöver lyftas tydligare. När det gäller frågor som handlar om exploateringar som påverkar renskötseln är samebyarnas roll som rättighetshavare central. Samebyar ska själv kunna bestämma av vem de vill företrädas. Detta bör tydliggöras i förslaget (s. 52 samt s. 101).

Initiativrätt och separat överklaganderätt (Avsnitt 3.6 samt 4.2)

SLU instämmer inte i bedömningen att begäran om konsultation från samisk sida enkelt bör avfärdas (s. 57, s. 62). Med tanke på frågornas komplexitet och avsaknaden av specificering av när konsultationer kan komma i fråga (s.54) skulle en särskild rätt för samiska aktörer (Sametinget, samiska organisationer, samebyar) att begära konsultation i olika frågor ge bättre förutsättningar att i tidigt skede utbyta synpunkter och bygga ömsesidig förståelse. Vikten av tidigt samråd i ett ärendes beredning erkänns av samma anledning vara av vikt för att ge ”bättre förutsättningar att påverka ärenden innan de är alltför långt gångna” (s. 35). En viktig del i urfolks inflytande rör definitionen av vilka frågor som ”kan få särskild betydelse för samerna” (2 §). Forskning visar att det i praktiken inte sällan finns oenighet mellan staten och samiska representanter just kring olika frågor betydelse för samerna⁴. Det har i konkreta fall varit svårt – tvärtemot vad som förutsätts i förslaget (s. 62) – för samiska representanter att få gehör från regering och myndigheter kring frågor som man själv anser vara av vikt för det samiska folket. En ny konsultationsordning mellan representanter för två folk bör därför rimligen utgå från att båda partner kan initiera en konsultationsprocess.

² De Vente, J., et al. (2016). "How does the context and design of participatory decision making processes affect their outcomes? Evidence from sustainable land management in global drylands." *Ecology and Society* 21(2): 24.

³ Se t ex Allard, C. (2011) The Nordic countries' law on Sámi territorial rights. *Arctic Review on Law and Politics* (2): 159 – 183. Allard, C. 2015. Renskötselrätt i Nordisk belysning. Makadam Förlag; Brännström, M. 2017. Skogsbruk och renskötsel på samma mark: En rättsvetenskaplig studie av äganderätten och renskötselrätten. *Skrifter från Juridiska institutionen vid Umeå universitet*. Umeå, Umeå universitet. 35: 376.

⁴ T ex Larsen, R., Raitio, K., Stinnerbom, M. & Wik-Karlsson, J. (2017) Sami-state collaboration in the governance of cumulative effects assessment: A critical action research approach. *Environmental Impact Assessment Review* 64: 67–76; Lawrence, R. & Klocker Larsen, R. (2017). The politics of planning: assessing the impacts of mining on Sami lands. *Third world quarterly* 38 (5): 1164-1180.

Kombinationen av att samiska aktörer saknar möjlighet att begära konsultation och samtidigt enligt förslaget skulle sakna rätt att överklaga bristfälliga konsultationer eller situationer där konsultationer inte genomförts alls riskerar enligt SLU:s mening att leda till en försvagad position gentemot statliga aktörer. Överklaganderätt är allmänt känt en central del av effektivt deltagande⁵. Rätten att överklaga är även en väsentlig del i att höja kvaliteten på hur olika former av samråd och konsultationer genomförs, eftersom det sätter press på myndigheter att skapa en så bra process som möjligt. Ett annat skäl till att ha överklaganderätt med i lagen är att urfolksrätten utvecklas ständigt, och överklaganderätten möjliggör en utveckling av tolkningen av den svenska konsultationsordningen genom domstolarnas rättspraxis.

Implementering: behov av resurstilldelning och kompetensutveckling (s. 44, 74, 87-93)

SLU delar synen att antalet myndighetsärenden som kan komma i fråga om konsultation sannolikt kommer vara omfattande (s. 72). Baserat på kunskap om samråd och konsultationer generellt är det också känt att praktiska förutsättningar för att kunna genomföra konsultationer på ett meningsfullt sätt är avhängigt resurser (exempelvis tid, pengar och kompetens att hålla konsultationer). SLU delar inte uppfattningen att konsultationer kan genomföras inom befintliga ekonomiska ramar. Tvärtom, SLU menar att ökad resurstilldelning är central för samtliga berörda myndigheter samt för de samiska aktörer som berörs av konsultationsordningen, särskilt samebyar som rättighetshavare. Utan dessa resurser kommer konsultationer inte kunna genomföras på ett meningsfullt sätt. Det bör inte förutsättas att etablerade rutiner och befintlig kunskap är tillräckligt för att omsätta en ny och mer omfattande ordning i praktiken (s. 44, 85). En urfolksrättslig konsultation är inte samma sak som existerande samråd, utan kräver ny kompetens genom vidareutbildning, nyrekryteringar och nya rutiner hos de flesta myndigheter för att bli verklighet. Ett flertal utredningar, rapporter och forskningsartiklar visar att det finns omfattande brister i resurser och kompetenser redan i nuvarande ordning när det gäller praktisk tillämpning av samråd av olika slag samt implementering av minoritetslagstiftningen⁶. Ett antal myndigheter har påpekat samebyarnas resursbrist som ett viktigt hinder för myndigheternas eget arbete, och efterlyst vidareutbildning för sin personal.

⁵ Se t ex <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/>

⁶Se exempelvis Larsen et al Larsen, R. & Raitio, K. (2017) Hur kan myndigheter i planerings- och tillståndsärenden främja renskötseln som en central del av samisk kultur och ge samiska företrädare möjlighet till inflytande? Workshoprapport, Sigtuna, 4–5 maj 2017. Stockholm Environment Institute. Löf, A. (2014). Challenging Adaptability: Analysing the Governance of Reindeer Husbandry in Sweden Political Science Department. Umeå, Umeå University. **Doctoral thesis**. Sandström, C. and C. Widmark (2007). "Stakeholders' perceptions of consultations as tools for co-management -- A case study of the forestry and reindeer herding sectors in northern Sweden." Forest Policy and Economics **10**(1-2): 25-35.

För SLU:s egen räkning får antas att införandet av konsultationsordningen innebär större krav på delaktighet och visad hänsyn för samiska ståndpunkter i forskning som berör samiska aktörer och frågeställningar. Forskningen har historiskt sett haft en betydande, ofta i negativ bemärkelse, påverkan på det samiska samhället och det samiska folket. För att undvika att liknande situationer inträffar framgent bör därför möjligheterna ses över för att exempelvis inrätta etiska råd eller referensgrupper med samisk representation som i ett tidigt skede kan ge förutsättningar för förståelse för och hänsyn till samiska aktörers ståndpunkter. Likaså har SLU ansvar för utbildning av ett antal viktiga yrkesgrupper som direkt och indirekt kan komma att hantera frågor som berörs av konsultationsordningen. Det ställer därmed krav på att redan i utbildningen förstärka kompetens och utbildningsinsatser vad gäller samisk kultur och rättigheter.

Sammantaget ser SLU positivt på lagförslaget men menar att vissa justeringar är önskvärda. Det är SLUs mening att förarbetet är delvis otydligt vilket kan få till följd godtycklighet i tolkningar samt oklara riktlinjer.

Specifika synpunkter

3.2 Skälen för förslaget:

SLU delar bedömningen att det samiska folkets inflytande över viktiga angelägenheter, som till exempel markutnyttjande inom renbetesområdet, skulle främjas genom ett förstärkt och utvidgat samråd. SLU delar också bedömningen att ordvalet konsultationer är viktigt eftersom det markerar att det inte räcker med informationsutbyte utan att det krävs överläggningar eller förhandlingar i viktiga frågor.

3.3 Vilka ska ha konsultationsskyldighet:

SLU delar bedömningen att konsultationsplikten ska omfatta alla nivåer inom statsmakten, eftersom det på många nivåer kan fattas beslut som rör det samiska folket. SLU anser att även universiteten och de statliga forskningsråden bör omfattas av konsultationsplikten för att samerna ska få ett större inflytande även över forskning som rör deras specifika förhållanden.

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

Förslaget anger att "Konsultation ska ske med Sametinget som företrädare för det samiska folket. Om ärendet kan få särskild betydelse för en samisk organisation eller en sameby ska även dessa konsulteras om det finns skäl för det".

Här behövs ett tillägg som tydligt klargör att renskötselrätten är en grundlagsskyddad civil rättighet och i att alla frågor som rör markrättigheter ska berörda samebyar konsulteras. Sametinget kan inte företräda samebyarna i dessa frågor.

3.6 Undantag för konsultationsplikten:

SLU anser att det bör införas en tydlig möjlighet för samiska representanter att ha initiativrätt till konsultationer.

4.4 Redovisning av konsultationen:

Förslaget innehåller inga sanktioner mot staten och myndigheterna vad gäller genomförandet av konsultationerna och därför borde man överväga om man ska inkorporera något inslag för att kontrollera genomförandet och därigenom kunna ta ställning till i vilken mån samerna verkligen ges inflytande över de viktiga frågorna.

5 Konsekvenser av förslaget:

SLU instämmer i att förslaget inte inskränker andra aktörers ställning, utom i det att beslutande myndigheter får möjlighet att ta större hänsyn till samerna vid prövning av olika ärenden, vilket är helt i enlighet med de uttalade intentionerna med förslaget.

Beslut om detta yttrande har på uppdrag av rektor fattats av dekan Göran Ståhl vid fakulteten för skogsvetenskap efter föredragning av remisskoordinator Fredrika von Sydow. Innehållet har utarbetats av professor Lars Östlund vid institutionen för skogens ekologi och skötsel, professor Birgitta Åhman vid institutionen för husdjurens utfodring och vård samt forskare Kaisa Raitio och postdoktor Annette Löf vid enheten för miljökommunikation, institutionen för stad och land.

Dekan Göran Ståhl

Remisskoordinator Fredrika von Sydow