

kulturdepartementet.registrator@regeringskansliet.se

Remissvar Ds 2017:43 – Konsultation i frågor som rör det samiska folket

Övergripande synpunkter

Det är viktigt att statens ansvar för konsultationer med representanter för samerna förstärks. Sverige har i flera sammanhang fått internationell kritik för att samerna inte har inflytande i frågor som rör dem. Föreliggande förslag bedöms förbättra situationen, även om det hade varit möjligt att gå längre. Vår bedömning är dock att det är viktigt att en konsultationsordning kommer på plats. Det är också centralt att förslaget tagits fram i samverkan med Sametinget och SSR, eftersom underlåtelsen att göra detta var en av de viktigaste kritiska synpunkterna gentemot det förslag rörande konsultationsordning som lades fram 2009 (Se: Ds 2009:40).

2.8 Behovet av en ny reglering

Synpunkter: Vi delar bedömningen att det finns ett behov av att vidta ytterligare åtgärder för att säkerställa samernas inflytande i frågor som särskilt berör dem. För att den svenska rättsordningen ska ligga i linje med den internationella folkrätten krävs att samerna ska ha rätt till inflytande över frågor som rör dem. Sverige har fått återkommande kritik från internationella övervakningsorgan för brister i att tillgodose det samiska folkets möjlighet att påverka sådana beslut. Även om det finns vissa krav på samråd med representanter för samerna i olika lagar är det inte tillräckligt för att tillgodose de krav på inflytande som finns inom urfolksrätten. Vi delar alltså bedömningen att de befintliga bestämmelserna i dagens lagstiftning inte är tillräckliga. Vi delar även uppfattningen att det finns behov av samråd tidigt i ett ärendes beredning för att det samiska folket ska ges bättre förutsättningar att påverka ärenden innan de är alltför långt gångna.

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

Vi delar bedömningen att en särskild konsultationsordning för frågor som rör det samiska folket ska införas i en särskild lag och stödjer detta förslag.

3.2 Allmänt en utvidgad samrådsskyldighet

I syfte att främja det samiska folkets inflytande över sina angelägenheter ska samråd ske enligt lagen. Förfarandet benämns konsultationer för att markera att det inte räcker med informationsutbyte, utan att det krävs överläggningar eller förhandlingar. Förslaget är bra då det tydliggör behovet av att samerna får inflytande i frågor som berör dem, och skapar förutsättningar för detta.

I den beskrivande texten anges att samernas representanter inte deltar som sakägare eller parter i de föreslagna konsultationerna, utan som företrädare närmast för samernas allmänna intresse som urfolk. Vidare anges att det av naturliga skäl kan vara svårt att skilja mellan enskilda och allmänna samiska intressen eftersom dessa ofta sammanfaller. Detta kan ses som en tveksam beskrivning av de rättsliga förhållandena. Den föreslagna typen av konsultationer kan ofta vara nödvändiga vad gäller



UMEÅ UNIVERSITET

Dnr FS 1.5-1607-17

Ert Dnr: Ku2017/01905/DISK

landrättigheter. Det är då viktigt att konsultationer hålls med rättighetshavarna, då de utgör sakägare. Konsultationerna i samma ärende kan även innefatta mer övergripande samiska intressen, som kan benämnas som allmänna intressen. Det bör därför klargöras i propositionen att både enskilda och allmänna intressen omfattas av konsultationerna.

Begreppet konsultationer uttrycker att det i praktiken inte innebär enbart en rådföring, utan att överläggningar eller förhandlingar ska hållas. Detta är en viktig distinktion vad gäller nivån på det arbete som krävs från statens och myndigheternas sida och det är i grunden ett bra förslag. I förslaget till 1 § används dock både begreppet samråd och konsultation. Det torde vara riktigare att konsekvent använda begreppet konsultation i denna bestämmelse för att undvika tolkningsproblem i detta avseende. Lydelsen av 1 § skulle då vara: "För att främja det samiska folkets inflytande över sina angelägenheter ska konsultationer ske i enlighet med vad som närmare anges i denna lag. Sådana konsultationer ska ske utöver vad som gäller i annan lagstiftning om samråd." För att förtydliga att det rör sig om förhandlingar bör man även överväga om man redan i lagtexten bör använda begreppen överläggning eller förhandling för att tydligare definiera innebörden av konsultationer. Att en sådan viktig definition görs i förarbetena är tveksamt, eftersom den inte är bindande på samma sätt som lag.

I promemorian sägs det att konsultationerna ska gälla utöver de samråd som redan föreskrivs i annan lagstiftning. Det föreslås att det uttryckligen bör framgå att det finns särskilda bestämmelser om konsultationer i lagen om nationella minoriteter. Detta är ett bra förslag. Det bör dock övervägas om det i vissa andra lagar bör införas en erinran om denna särskilda konsultationsordning för samer, exempelvis i skogsvårdslagen. Det finns annars en uppenbar risk för att myndigheter inte uppfattar att konsultationsplikten gäller dem. Att erinra om den särskilda lagen om konsultationsordning i andra lagar som rör samiska förhållanden kan förstärka införlivandet av konsultationsskyldigheten. Exempelvis kan man i en bestämmelse i skogsvårdslagen ange att Skogsstyrelsen har som uppgift att konsultera enligt lagen om konsultationer.

3.3 Vilka ska ha en konsultationsskyldighet?

Det är bra att konsultationsplikten omfattar alla nivåer inom statsmakten, dvs regering, statliga myndigheter, landsting och kommuner, eftersom det på alla dessa nivåer fattas beslut som påverkar samers livssituation och förutsättningar. Förslaget om att domstolarna undantas är naturligt utifrån deras uppgifter inom rättsordningen. För universiteten och de statliga forskningsråden innebär det att även de omfattas av konsultationsskyldighet i frågor som påverkar samernas livssituation och förutsättningar. Detta skulle innebära att det öppnar upp möjligheter för samerna att få större inflytande över undervisning och forskning.

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

Att konsultationer i första hand ska ske med Sametinget, i egenskap av att vara företrädare för det samiska folket, är ett rimligt förslag. I nuläget är det centrala att få en konsultationsordning på plats, utan en förändring av Sametingets organisation. Det är dock viktigt att på sikt ta tag i och åtgärda de problem som lyfts fram kopplade till Sametingets dubbla roller och funktion som folkvalt organ och myndighet om konsultationerna ska fungera på ett bra sätt.

I promemorian framhålls att om ärendet kan få särskild betydelse för en samisk organisation eller en sameby ska även dessa konsulteras, vilket är ett förslag vi stödjer. Svenska Samernas Riksförbund (SSR) har till exempel intagit ståndpunkten att Sametinget inte företräder renskötselrätten och att man vill att myndighetsuppgifter som rör rennäringen hanteras av ett annat organ. I detta ligger ett

misstroende mot Sametingets roll som företrädare för renskötelsen och dess rättigheter. Genom förslaget att konsultationer även ska ske med SSR minskas riskerna för konflikter rörande konsultationer. Det är dock också viktigt att överväga hur samer som inte är renskötare och därmed står utanför samebyarna också ska inkluderas i konsultationer, då alla sannolikt inte är medlemmar i en samisk organisation som kan kallas till konsultation.

3.5 Konsultationens omfattning

Enligt förslaget ska konsultationsplikten gälla beslut som kan få särskild betydelse för samerna som folk. Det uttalas även att konsultation i mera bagatellartade frågor inte kan krävas. Det är rimligt att göra en avgränsning som kopplar till betydelsen för samerna. Däremot är det tveksamt om distinktionen folk är riktig att ange i detta läge, eftersom detta kan begränsa konsultationsplikten omfattning. Vi anser därför att begreppet folk inte ska användas i detta sammanhang. Det bör klargöras att det ytterst borde vara samerna som är skickade att avgöra vilka frågor som omfattas av konsultationsplikten. Det är inte lämpligt att som nu är fallet ange ett exempel på en fråga som i lagstiftningsarbetet uppfattas som bagatellartad, vilket i detta fall anges vara avverkningar som undantagits samrådsplikten enligt 20 § skogsvårdslagen. Själva avgränsningen av vilka avverkningar som omfattas av samrådsplikten i 20 § skogsvårdslagen görs genom Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd. Även om själva avverkningsärendet inte omfattas av konsultationsplikten kan frågan om föreskrifternas utformning i detta avseende utgöra en fråga där Skogsstyrelsen bör konsultera Sametinget vid en genomgång av föreskrifterna.

3.6 Undantag från konsultationsplikten

Det anges i promemorians förslag att det inte torde behövas en särskild regel om Sametingets, en samisk organisations eller en samebys rätt att initiera konsultation. I likhet med den norska lagen torde det vara nödvändigt med en sådan bestämmelse för att samerna i realiteten ska få inflytande i frågor som berör dem. De argument som anges i denna del är inte övertygande och överlämnar för mycket till staten att avgöra när konsultationer ska genomföras. Det bör således införas en bestämmelse där det framgår att samiska representanter bör ha en initiativrätt till konsultationer.

4.3 Genomförande och avslut

Det uttalas på flera ställen i texten att konsultationer inte får dra ut på tiden i onödan och orsaka det allmänna eller enskilda alltför stora kostnader. Med hänsyn till detta är det viktigt att framhålla att konsultationerna kommer att kräva tid och resurser för att de ska genomföras på ett sätt som ger ett reellt samiskt inflytande över beslutsprocesser. Vi återkommer till frågan om resurser under 5.1.

4.4 Redovisning av konsultationen

Förslaget diskuterar inga sanktioner mot staten och myndigheterna vad gäller genomförandet av konsultationerna. Man bör förslagsvis bygga in inslag som gör det möjligt att utvärdera och kontrollera efterlevnaden av konsultationsplikten och i vilken mån samerna ges inflytande över frågor som berör dem. Därför bör det övervägas om det ska finnas ett krav på att staten eller myndigheten motiverar varför man valt att inte följa Sametingets eller den samiska organisationens inställning i ärendet. På det sättet tydliggörs varför samiska intressen inte beaktats, vilket är viktigt.

4.5 Beslut i strid med samernas ståndpunkt

I förslaget framhålls att samtycke till beslutet från de samiska parter som konsulteras inte är nödvändigt. Med tanke på den internationella diskussionen kring Free, prior and informed consent och utvecklingen av urfolksrätten vore krav på samtycke för beslut önskvärt. Ett sådant krav skulle i nuläget dock göra det svårt att förverkliga en konsultationsordning, varför det inte bör vara ett krav att en sådan bestämmelse ska ingå. Det gör det dock än viktigare att krav ställs på att konsulterande myndighet, i de fall då beslut fattas som går mot de samiska parternas åsikter, tydligt redogör för vilka skälen är till att samernas inställning inte följs, som betonades under 4.4.

4.6 Frågor om överklagande och rättsverkan av bristande konsultation

Avsaknaden av en särskild ordning för överklagande innebär att det inte finns tydliga sanktioner mot en myndighet som underlåter att genomföra konsultationer. Detta är inte bra då det riskerar att göra lagförslaget svagt.

5.1 Konsekvenser av konsultationsordningen

De kanske största problemen i promemorians förslag finns i denna del, då det är centralt att tillräckliga resurser tillförs så att konsultationer ska kunna genomföras. Det framhålls att statliga myndigheter och kommuner endast får en i någon mån ökad arbetsbelastning. Sametinget bedöms få den största ökningen av arbetsbelastningen till följd av konsultationer, och har därför behov av ökade personella resurser. Ekonomiska resurser bör även tillföras samiska organisationer då dessa också bedöms få en ökad arbetsbelastning.

För att förslaget om konsultation ska få ett reellt genomslag måste dock tillräckliga medel tillföras. De samråd som genomförs idag är inte utvecklade och det saknas på flera håll rutiner för sådana konsultationer. Eftersom förslaget om konsultationer i praktiken innebär överläggningar eller förhandlingar måste de effekter detta får inkluderas i bedömningarna av de ekonomiska konsekvenserna. Till exempel så har små kommuner, vilket innefattar många av kommunerna i Sápmi, i praktiken mycket begränsade personella resurser för denna typ av uppgifter. Det bör därför övervägas att tillföra särskilda anslag till kommunerna för detta arbete.

Sametinget, samiska organisationer och samebyar är idag hårt pressade av den arbetsbelastning som föreligger, där många och omfattande samråd är en starkt bidragande faktor. De samiska organisationerna och samebyarna är dessutom numerärt sett små, det vill säga det finns endast ett litet antal personer som kan arbeta med denna typ av frågor. Det är därför helt avgörande för utvecklingen av konsultationerna att Sametinget, de samiska organisationerna och samebyarna erhåller tillräckliga medel för att genomföra dessa konsultationer. Bedömningen av vilka behov som finns på detta område bör göras i relation till den arbetssituation som nu existerar i Sametinget, de samiska organisationerna och samebyarna, i syfte att tillse att de resurser som tillförs är tillräckliga för den ökande arbetsbelastningen som en föreslagna lagen kommer att resultera i. Om detta inte genomförs, finns en tydlig risk för att konsultationer inte kommer att genomföras till följd av att resurser saknas vilket skulle vara ett tydligt demokratiproblem.



UMEÅ UNIVERSITET

Dnr FS 1.5-1607-17

Ert Dnr: Ku2017/01905/DISK

Ärendets beredning

Föreliggande yttrande har tagit sin utgångspunkt i de synpunkter som inkommit från Patrik Lantto, Vaartoe – Centrum för samisk forskning, Malin Brännström, Juridiska institutionen, Mikael Vinka, Institutionen för språkstudier. Yttrandet har beslutats av Humanistiska fakultetens dekan Åsa Karlsson Sjögren efter beredning och föredragning av kanslichef Jeanette Dareblom.

Åsa Karlsson Sjögren
Dekan

Expedieras till:
Registrator
Kulturdepartementet
Patrik Lantto
Malin Brännström
Mikael Vinka
Daniel Andersson
Jeanette Dareblom