



Bilaga 1, rektorsbeslut nr 279-17

YTTRANDE
2017-11-20, dnr LTU-3073-2017

Kulturdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande av remiss angående Konsultation i frågor som rör det samiska folket
Ert dnr Ku2017/01905/DISK

Luleå tekniska universitet (LTU) har uppmanats inkomma med yttrande över rubricerade lagförslag. Sakkunniga i LTU:s yttrande är biträdande professor/docent Christina Allard och gästprofessor Kjell Å Modéer.

Sammanfattning

Lagförslaget är angeläget och tillhandahåller en lämplig lösning på frågan om konsultationer med samerna. LTU tillstyrker förslaget. Vissa synpunkter har dock förts fram i förhållande till enstaka bestämmelser, främst med syfte att klargöra begreppsanvändning och ändamålsenlig rättstillämpning.

Bakgrund

Sverige har, som utredningen lyfter, länge blivit kritiserad av olika internationella granskningsorgan bl.a. för att inte säkerställa tillräckligt inflytande för samerna i frågor som berör dem. Den nordiska samekonventionen förutsätter också, om den antas, att konsultation med samerna företas. Även om det här aktuella lagförslaget föregår ett formellt beslut om att anta samekonventionen (i de tre länderna) finns skäl att ändå tillstyrka detsamma; Norge och Finland har sedan länge regler om konsultationer med samerna, och det följer av Sveriges folkrättsliga skyldigheter.

Förevarande lagförslag utgår dels från nordisk samekonvention, och dels den norska konsultationsordningen, som bygger på avtal från 2005 mellan norska regeringen och Sametinget. Den norska ordningen fungerar förhållandevis bra och vilar på folkrättsliga förpliktelser att konsultera urfolk, främst artikel 6 i ILO-konventionen nr. 169. Även om Sverige ännu inte ratificerat ILO-konventionen innehåller Urfolksdeklarationen tydliga

bestämmelser om konsultationer och så kallat fritt och informerat samtycke, även om det är något oklart om bestämmelserna utgör internationell sedvanerätt.

Sammantaget visar detta på ett behov av rättslig reglering av statens konsultationsplikt gentemot samerna och förevarande lagförslag är väl lämpat i det avseendet. Det bör även noteras att i lagstiftningsprocessen har fortlöpande samråd hållits med Sametinget och andra samiska organisationer och företrädare.

Terminologi – samråd/konsultation

I en internationell kontext används som bekant begreppet ”consultation”, konsultation, när det rör staters skyldighet att möta, samtala och förhandla med urfolk. Det är en ordning som grundar sig på en uppfattning om ett ömsesidigt förhållande och *partnerskap* mellan staten och urfolket (jfr. norska konsultationsavtalet, artikel 1), ett slags folk-till-folk-anda (”nation-to-nation”). Det signalerar något mer än det samrådsförfarande som sedan länge är lagfäst i Sverige, framförallt inom mark- och miljölagstiftningen, där även företag har en skyldighet att samråda med särskilt berörda samer t.ex. inom ramen för en miljökonsekvensbeskrivning. Det krav på samråd med nationella minoriteter som finns i 5 § i lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk har heller inte samma folkrättsliga tyngd som konsultationer med urfolk.

Konsultationer är således något annat än samråd i ett urfolksrättsligt sammanhang och går kortfattat mycket längre i förhållande till statens skyldigheter. Att kalla den nya konsultationsordningen för en ”särskild samrådsordning” leder tanken fel och skapar missförstånd och tillämpningsproblem. Lagstiftaren bör använda den vedertagna nordiska/internationella terminologin. Begreppet samråd bör således strykas från förevarande lagförslag (1 §) samt i förslaget om ändring i lag (2009:724) 5 § 2 st. Den föreslagna lagens bestämmelser och rättstillämpningen får sedermera fylla ut begreppet ”konsultation” med ett mer konkret innehåll.

Konsultationsförslaget – kommentarer till enskilda lagrum

Nedan följer kortfattade kommentarer i förhållande till vissa bestämmelser.

1 § – Som nämnts ovan bör begreppet ”samråd” utgå och istället enbart hänvisa till ”konsultation” i lagrummet. Sista meningen kan då strykas.

2 § 2 st – En svaghet i lagförslaget är att samebyarnas särskilda rättsställning inte lyfts fram tillräckligt. Både när det gäller beslut om vissa föreskrifter och förvaltningsbeslut, t.ex. om exploateringsstillstånd eller jakt, kommer renskötseln och samebyar att bli berörda på ett sådant sätt att konsultation är nödvändigt. Jämför här promemorians författningskommentar som framförallt tar sikte på att konsultation bör hållas med SSR. En utgångspunkt bör vara att berörd sameby som rättighetshavare bör kunna ta ställning om man vill företräda sig själv vid konsultationen eller via t.ex. SSR.

Klagorätt– En ytterligare svaghet i lagförslaget är bristen på en bestämmelse om en självständig överklaganderätt. I fall där konsultation underlåtit eller där konsultationen varit bristfällig bör Sametinget, samebyar eller samiska organisationer kunna överklaga denna brist särskilt. Det är i linje med internationell reglering av konsultationer med urfolk som finns i andra länder. En överklagandemöjlighet sätter även press på regeringen, förvaltningsmyndigheter och andra att ta sin konsultationsskyldighet på allvar (jfr. 6 § i lagförslaget). Vidare möjliggör en tydlig överklagandefunktion en realisering av *rätten* att bli konsulterad, liksom att det främjar en rättsbildning via domstolarnas rättspraxis. Den föreslagna konsultationslagen i sig innebär en specialordning inom det svenska rättssystemet och en särskild klagorätt är motiverat mot samma bakgrund.

Konsekvenser av förslaget

En försvårande omständighet med lagförslaget är bristen på insikt om att det krävs resurser för att realisera konsultationer på ett effektivt sätt. Det fordrar att ekonomiska medel tillskjuts särskilt till Sametinget, samebyar och samiska organisationer (speciellt SSR), vilka redan idag har bristande resurser, men även till t.ex. kommuner och Länsstyrelser. De myndigheter som arbetar på lokal och regional nivå kommer troligen att behöva arbeta upp kompetens och en ny organisation för att hantera konsultationer med samer. Redan idag har samebyar och myndigheter svårigheter att hitta rätt former för samråd samt resurser, i förhållande till miljökonsekvensbeskrivningar. Bristande ekonomiska ramar kan således försvåra den praktiska tillämpningen av konsultationslagen.

Det viktigaste är emellertid hur lagen *faktiskt* kommer att tolkas och tillämpas av regeringen, berörda förvaltningsmyndigheter, landsting och kommuner. Det kommer säkerligen ta tid att hitta rätt former för konsultationerna – för alla parter. Frånvaron av en särskild klagorätt i lagförslaget kommer dock inte att underlätta lagens tillämpning.

Beslut har fattats av vikarierande rektor Erik Höglund
Bredande handläggare har varit Susanne Ljunghager