

Kulturdepartementet
Ku.remissvar@regeringskansliet.se

Ku2017/01905/DISK

Avs.
Förbundsstyrelsen
Sáminuorra
Box 57, 96 222
Jokkmokk

Förbundet Sáminuorra har beretts möjligheten att yttra sig över betänkandet Ds 2017:43 - Konsultation i frågor som rör det samiska folket och avger med anledning av detta förbundets syn på promemorian.

Kommentarer kommer i de delar det är möjligt att återges i enlighet med den disposition som återfinns i förslaget. Vi har i det här svaret inte berört konsekvensutredningen och frågan om resurser.

Initiala kommentarer

Vi vill tidigt nämna att det arbete som utförs av regeringen med syfte att stärka det samiska självbestämmandet i stort samt samers reella inflytande i frågor som rör den enskilde är något som vi uppmärksammar. Det är av stor vikt att Sverige adresserar den internationella kritik samt de förslag på förbättringar inom samepolitiken som också promemorian belyser och återger i delar. Ur vårt perspektiv är det viktigt att de åtgärder och de förslag som läggs tar sikte på verklig förändring och har den kapacitet som krävs för detta.

Sáminuorra anser att förhållandet mellan staten och samerna måste bli tydligare och att det samiska inflytandet ökar och tar faktiska steg mot det självbestämmande vi strävar efter att uppnå. Det vi har tagit ställning till är om förslaget till konsultationsordningen är av sådan form att inflytandet faktiskt stärks.

Allmänt

Vår bedömning är att förslaget i sig inte förstärker det samiska inflytandet eller leder till ökat självbestämmande. Idén om att stater ska konsultera urfolk bygger på principen om fritt och informerat förhandssamtycke (fpic) - att lagstifta om en konsultationsordning som på intet sätt bygger på principen om jämlikt deltagande och reell möjlighet till påverkan av de beslut som rör samerna är därför problematiskt. De flertalet undantag och rekvisit som förekommer i promemorian bidrar till att konsultationsordningens syfte även i sin nuvarande form riskerar att förtas.

Vi ser det också som problematiskt att förslaget utgår från att initiativrätten till konsultation endast skall ligga hos stat och myndigheter, att dessa också (myndigheten) ansvarar för att bedöma vilka frågor som är av betydelse för samerna och att myndigheterna även har det slutliga avgörandet om hur konsultationen ska utformas samt att det framstår som svårt att i efterhand pröva en myndighets beslut om konsultation i en ordning som kan få betydelse för ärendets utgång.

Förslaget tar en stor del av sin utgångspunkt i den nordiska samekonventionen och det framstår i delar som att konventionen redan är godkänd av samiska företrädare och införlivad i svensk rätt. Det är som bekant inte fallet.

Vi anser att förslaget inte är att fullt ut betrakta som en konsultationsordning mellan staten och samerna och att det därför inte heller bör beskrivas som en sådan. Konsultation är ett vedertaget begrepp (utanför Sverige) som anspelar på särskilda mekanismer (form) och att vissa principer (om reellt inflytande) ska uppnås, som en konsultationsordning när inte förslaget de krav vi ställer på en sådan.

En konsultationsordning i frågor som rör det samiska folket

3.2 Allmänt om utvidgad samrådsskyldighet

Som bakgrundskapitlet belyser äger idag lagstadgade samråd med sakägare rum för sent i processer för att de ska vara fullt ändamålsenliga och det är i det sammanhanget bra att det adresseras i förslaget genom att föreslå att konsultation ska äga rum tidigt i respektive process. Av förslaget framgår det också tydligt att konsultation gäller utöver annan lagstadgad samrådspåikt. Det kan få komplikationer om en konsultation med exempelvis Sametinget äger rum tidigt och att de enskilda rättighetsinnehavarna (exempelvis sameby) hörs i ett senare skede. Den redan befintliga samrådspåikten med andra samiska intressen som är sakägare bör rimligtvis kunna äga rum lika tidigt som konsultation med samiska (det "allmännas") företrädare. Detta då utredningen tar sikte på att en stor del av konsultationsärenden kan beröra just exploatering eller intrång inom renskötselområden.

Frågan om hur "enskildas" (ex. sameby) och det "allmännas" (Sametinget eller annan samisk företrädare) åsikter i samma ärende ska vägas mot varandra är obesvarad. Det kan tänkas uppstå situationer där dessa står i konflikt och där en sådan här ordning kan leda till problematiska avvägningar. Det finns exempel på sådana situationer i Norge. Detta förstärks ytterligare av att det i promemorian framkommer att det kan finnas svårigheter i att skilja på det enskilda och allmännas samiska intressen.

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

Förslaget uttrycker att "om ärende kan få betydelse för en samisk organisation eller sameby ska även dessa konsulteras". Vi bedömer det som svårt att förutse i vilka frågor eller områden där detta kan komma att tillämpas i praktiken, gränsdragningen mellan vad som kan få "betydelse" för samisk organisation och sameby eller inte bedömer vi som obesvarad och oförutsägbar.

Främst i fråga om vad det i praktiken kan innebära för samiska organisationer i form av exempelvis arbetsbördar men också i vilken utsträckning samebyar konsulteras.

Det framkommer att ”Sametinget bör självt bestämma vilken intern funktion inom myndigheten som ska företräda det samiska folkets intresse vid konsultationerna” och vidare ”i sin folkvalda del är därför Sametinget att anse som företrädare för det samiska folkets intressen”. Utifrån idén om självbestämmande är det givetvis naturligt att Sametinget självt skulle utforma den interna verksamheten men faktumet att Sametinget är både en myndighet och folkvalt organ med de svårigheter det för med sig borde belysas ytterligare i utredningen. Sametingets oberoende eller förhållande mot staten är alltså en fråga som avgör hur legitima konsultationerna uppfattas.

Vi vill också påminna om ILOs definition på hur konsultationer mellan stat och urfolk bör gå till och att man tillämpar en princip om inkludering snarare än exkludering ifråga om vilka företrädare en konsultation ska äga rum med. Det som en kommentar på förslaget syns på att det vore för tidskrävande att beakta flera samiska parter och att explicit kräva att även konsultation med lokala företrädare äger rum (likt den norska modellen).

3.5 Konsultationernas omfattning

Principen för konsultationernas omfattning bör utgå från att det är de samiska företrädarna som definierar vilka frågor som är av vikt och att bedöma om dessa utgör inverkan på kultur och näringar.

Stycket om konsultationernas omfattning anger rekvisit som i stor omfattning riskerar att förta hela konsultationsordningens syfte. Bland annat att den ”bara avser beslut av större vikt för samerna” med ”väsentlig inverkan på deras näringar eller kultur”. Det kan dessutom antas skapa en omfattande gråzon mellan vad som anses vara så kallade ”bagatellartade frågor” eller ärenden av ”mindre vikt”. Idag finns det en avsaknad av kompetens om samiska förhållanden och näringar hos myndigheter vilket gör att gränsdragningarna kan komma att bli till samernas nackdel. Det vill säga att konsultationspliktiga parter hellre (och enklare) exkluderar än inkluderar frågor som bör rymmas inom konsultationsplikten.

Att undanta konsultationsplikt i frågor som rör budgetberedning och regleringsbrev (regeringsformen om finansmakten) är givetvis logiskt utifrån att en regering vill äga den processen självt i dialog med myndigheter. Regleringsbrev styr dock i stor utsträckning myndigheter och uppdrag inom regleringsbrev till myndighet kan tänkas beröra samiska förhållanden på ett sådant sätt att dessa bör ingå i konsultationsplikten.

3.6 Undantag från konsultationsplikten

Promemorians del om undantag från konsultationsplikten är likt det vi lyfter under 3.5 av sådan karaktär att de riskerar att förta syftet med konsultationsordningen. Stycket som lyder ”någon

särskild rätt för Sametinget att begära konsultation behöver inte införas” gör att initiativrätten blir helt ensidig och endast tillfaller staten och kommuner. En ömsesidig initiativrätt är viktigt, särskilt med hänsyn till att förslaget ger myndigheter en stor möjlighet att dels avgöra om frågan berör samer och i nog stor utsträckning, dels att det finns flertalet undantag inom vilka ärenden som är konsultationspliktiga vilket också är föremål för bedömning av myndigheten och dels i att det inte framkommer en tydlig möjlighet att överpröva myndighetens bedömning.

Konsultation ”ska kunna underlåta om det finns synnerliga skäl med hänsyn till ärendets brådskande art”. Utredningen ger förslag på att detta undantag kan tillämpas vid exempelvis lagstadgad handläggningstid.

3.7 Annat än samiskt deltagande vid konsultation

Det är olämpligt att förslaget på konsultationsordning ger möjligheten för ”annat än samiskt deltagande” vid konsultation, särskilt i sammanhanget att de kan sikta till lämplig kompromiss mellan parterna. Det bör framgå att den samiska parten som konsulteras ska kunna avgöra om andra parter än de myndigheter som berörs av konsultation kan delta. Detta för att undvika situationer som leder till tvingad förhandling.

Konsultationsförfarandet

4.2 Inledande förberedelser

Förslaget lyder bland annat ”Konsultation ska ske i den form sametinget önskar. Konsultation får dock ske i annan form om den önskade formen medför olägenhet av betydelse vid ärendets behandling eller om syftet med konsultationen ändå kan uppnås.” Det exempel som lyfts är att den samiska parten kan tänkas vilja syna området för en exploatering eller liknande och utföra konsultation på fältet som en del av processen för att tydligare beskriva den samiska ståndpunkten i frågan. Det vore icke önskvärt att konsultationspliktig part med hänvisning till exempelvis handläggningstid eller uppfattning att konsultation kan ske på annat, för myndigheten, mer lämpligt sätt utnyttjar sin ”vetorätt” i frågan om konsultationens form. Det kan tänkas vara viktigt att det samiska parten avgör formen för konsultationen med tanke på den ibland låga kunskapen och kompetensen om samiska frågor hos myndigheter och det skulle öka möjligheterna för att samrådet genomförs i ”god anda”.

4.3 Genomförande och avslut

Ytterligare rekvisit som begränsar konsultationsordningen och hämmar dess syfte, ”konsultation avslutas i god tid före det att beslutet enligt bestämmelser i lag eller förordning måste avgöras av den konsulterande myndigheten”.

4.4 Redovisning av konsultation

Det är bra att allt som framkommer vid en konsultation ska dokumenteras även om det inte skulle anses ha betydelse för utgången i målet.

Förslaget skulle också behövt ta sikte på hur generella uppföljningar av konsultationsordningen sker och där det reella samiska inflytandet till följd av lagen utvärderas.

4.5 Beslut i strid med samernas ståndpunkt

I förslaget framgår ”Sametingets, en samisk organisations eller en samebys samtycke till beslutet ska inte i något fall vara nödvändigt för beslutets giltighet”.

I beslut där konsultation förekommit bör det tydligt framgå hur konsultationen skett och vid avvikande mening eller ”beslut i strid med samernas ståndpunkt” bör också dessa motiveras i beslutet eller protokollet.

4.6 Frågor om överklagande och rättsverkan av bristande konsultation

Förslaget lyfter ingen särskild möjlighet till överprövning av myndighets bedömning och ingen tydlig sanktionsmöjlighet.