

Datum
2017-11-29Diarienum
2017/2822Ert Dnr:
Ku2017/01905/DISKKulturdepartementet
103 33 Stockholm

Konsultation i frågor som rör det samiska folket

Skogsstyrelsen har beretts möjlighet att yttra sig över departementsskrivelsen ”Konsultation i frågor som rör det samiska folket” Ds 2017:43. Skogsstyrelsens yttrande avgränsas till myndighetens kompetens- och verksamhetsområden.

Sammanfattning

Skogsstyrelsen anser att syftet med den föreslagna lagstiftningen är bra och förstår behovet. Myndigheten anser dock att förslaget är otillräckligt utrett och inte tillräckligt tydligt för att kunna tillämpas på sätt som är rättssäkert och effektivt ur samhällsekonomisk synvinkel, framför allt avseende förvaltningsbeslut.

Skogsstyrelsen anser att dubbelreglering av den typ som föreslås, i de allra flesta fall är dåligt då det skapar en otydlighet och komplicerad hantering av ärenden som kostar i tid och rättssäkerhet för myndighet och enskilda.

Skogsstyrelsen ifrågasätter om de allmänna rättsprinciperna om likabehandling och objektivitet kan uppfyllas fullt om förslaget genomförs.

Skogsstyrelsen anser sammantaget att begreppet särskild betydelse för samerna inte är tillräckligt tydligt definierat.

Skogsstyrelsen finner det otydligt hur den praktiska hanteringen av konsultationen ska gå till.

Allmänt om förslaget

Förslaget innebär i korthet en skyldighet för bland annat statliga förvaltningsmyndigheter att konsultera Sametinget i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna. Konsultationen ska göras före beslut i ärendet. Om ärendet kan få särskild betydelse för en samisk organisation eller en sameby ska även dessa konsulteras om det finns skäl för det. I vissa fall kan dock konsultation underlåtas.

Skogsstyrelsen anser att syftet med den föreslagna lagstiftningen är bra och förstår behovet, men myndigheten anser att förslaget är otillräckligt utrett och inte tillräckligt tydligt för att kunna tillämpas på ett sätt som är rättssäkert och effektivt ur samhällsekonomisk synvinkel, framför allt avseende förvaltningsbeslut.

Det är av stor vikt att de svårigheter och tveksamheter som kan identifieras redan i lagstiftningsprocessen tydliggörs, utreds och hanteras redan innan en lag träder ikraft. Det är varken rättssäkert eller effektivt ur samhällsekonomisk synvinkel att räkna med att de ska hanteras och lösas vid myndigheters tillämpning.

Övergripande svårigheter och otydligheter i förslaget

Dubbelreglering

Av utredningen framgår att förslaget utgör en dubbelreglering i förhållande till annan lagstiftning även om det är otydligt i vilka fall och vilken utsträckning. Skogsstyrelsen anser att dubbelreglering i de allra flesta fall är dåligt då det skapar en otydlighet och komplicerad hantering av ärenden som kostar i tid och rättssäkerhet för myndighet och enskilda. Det bör därför utredas vidare i vilka fall lagförslaget innebär en dubbelreglering. I samband med en sådan utredning bör dubbelregleringen justeras eller en hantering av den beskrivas.

Två separata intressen med gränsdragnings svårigheter i förhållande till likabehandling och objektivitet

Vid frågor som kan få särskild betydelse för samerna, en samisk organisation eller en sameby t ex i fråga om rennäringen finns i de allra flesta fall två intressen – det allmänna och det enskilda. Dessa två intressen är tätt sammanlänkade och svåra att dra en gräns mellan, i många fall sammanfaller de. Eftersom konsultationen ska omfatta det allmänna intresset men inte det enskilda, kan det i vissa fall bli mycket problematiskt. Att en myndighet samråder/konsulterar en annan myndighet vars ansvarsområden också berörs, i frågor om föreskrifter, allmänna råd och principiella frågor anser Skogsstyrelsen är helt okontroversiellt och lämpligt. Detsamma gäller även i de flesta fall där det är fråga om förvaltningsärenden – myndighetsutövning mot enskilda. Att däremot en myndighet ska komma överens med intresseorganisationer och enskilda intressen i förvaltningsärenden där det allmänna intresset kan vara tätt sammanlänkat med ett enskilt intresse och där gränsdragningsproblem finns ser Skogsstyrelsen som mycket problematiskt. Det kan innebära stora svårigheter vid handläggningen av ett förvaltningsärende.

Var gränsen dras mellan det allmänna och det enskilda intresset får sannolikt i vart fall viss betydelse och kanske till och med stor betydelse för en markägare som är part i ärendet. I det enskilda förvaltningsärendet ska myndigheten försöka nå konsensus med ett allmänt intresse som sannolikt sammanfaller med ett enskilt intresse, vilket kan stå i motstående till ett annat enskilt intresse som myndigheten enbart ska ge tillfälle att yttra sig. Skogsstyrelsen ifrågasätter om de allmänna principerna om likabehandling och objektivitet kan uppfyllas fullt ut i sådana fall.

Konsultationernas omfattning

Inom skogspolitikens område finns ett flertal typer av ärenden som skulle kunna anses få särskild betydelse för samerna och där det kan bli aktuellt med konsultation. Med utgångspunkt i förslaget kan bland annat följande typer av ärenden komma att omfattas av kravet på konsultation:

- Beslut om nya eller ändrade föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen eller de delar av miljöbalken Skogsstyrelsen har tillsynsansvar för.
- Beslut av policykaraktär och inriktning vad gäller uttolkning av skogs- och miljöpolitik samt Skogsstyrelsens verksamhet
- Beslut i enskilda ärenden enligt skogsvårdslagen (SvL), miljöbalken (MB), ekonomiskt stöd mm.

Skogsstyrelsen bedömer som nämnts tidigare att konsultation bör kunna genomföras i linje med förslaget vad gäller de två första punkterna ovan. I sådana ärenden sker många gånger redan ett samråd med företrädare för bland annat Sametinget i form av remittering eller deltagande i referensgrupper eller liknande. En konsultation med Sametinget i linje med förslaget skulle medföra en utvidgning och formalisering av den typen av samråd.

I skrivelsen nämns flera exempel på ärendetyper inom skogspolitikens område som enligt förslaget inte bör omfattas av konsultationsplikt. Exempel på ärenden som enligt förslaget inte omfattas av konsultationsplikten på grund av att det är fråga om faktiska åtgärder är avverkningsanmälan i de fall när Skogsstyrelsen inte avser att fatta ett beslut. I förslaget nämns även som exempel på bagatellartade frågor avverkning som undantagits från samrådsskyldighet enligt 20 § SvL. I konsekvensanalysen skrivs att myndigheten (Skogsstyrelsen) i vissa fall kan dra slutsatsen utifrån det samråd som markägaren haft med berörd sameby att ärendet inte kan anses få särskild betydelse för samerna.

Enligt förslaget är det inte heller rimligt att kräva konsultation i ärenden som ska avgöras inom en kort tid. Som exempel nämns i förslaget anmälningsärenden enligt miljöbalken. En anmälningspliktig verksamhet får påbörjas sex veckor efter det att anmälan gjorts. Detta skulle i så fall gälla skogsbruksåtgärder som ska anmäls till Skogsstyrelsen med stöd av 12 kap 6 § miljöbalken.

Skogsstyrelsen delar bedömningen att dessa ovan nämnda typer av enskilda ärenden normalt inte bör omfattas av kravet på konsultation. Detsamma borde gälla samtliga anmälningsärenden enligt skogsvårdslagen, inklusive avverkningsanmälningar inom året-runt-markerna, eftersom åtgärden får påbörjas efter 6 veckor om inte annat meddelats.

Av ovanstående drar Skogsstyrelsen slutsatsen att konsultation i enskilda ärenden i första hand skulle vara aktuellt vid prövning av avverkningstillstånd inom fjällnära skog i de fall markägaren haft samråd med berörd sameby och det framgår av dokumentationen från samrådet att samebyn har invändningar mot den planerade åtgärder, även efter att anpassningar mm diskuterats vid samrådet. Skogsstyrelsen måste dock i varje enskilt fall göra en bedömning av om ärendet kan få särskild betydelse för samerna. Vad som ska ingå och påverka en sådan bedömning framgår inte av den föreslagna lagtexten eller utredningen.

Vid prövning av ansökan om avverkningstillstånd inom fjällnära skog finns det möjlighet att låta en sådan konsultation ta viss tid. I det fall konsultation skulle bli aktuellt även vid avverkningsanmälningar inom året-runt-markerna, måste konsultationen i så fall ske inom den period på sex veckor som står till

förfogande innan avverkningen får påbörjas. Enligt Skogsstyrelsens bedömning skulle det bli mycket svårt att genomföra en konsultation inom den angivna tiden i anmälningsärenden. Det skulle krävas mycket snabb och effektiv hantering från alla inblandades sida.

Skogsstyrelsen konstaterar också att det kan vara svårt att utläsa av dokumentationen från samråden mellan markägaren och berörd sameby enligt 20 § SvL ifall det finns samsyn om åtgärden eller inte. Det finns heller inte något krav på att själva samrådsdokumenten ska redovisas till myndigheten. Kraven i 20 § SvL handlar om att markägaren ska bereda berörd sameby tillfälle till samråd. För att myndigheten ska kunna göra bedömningen av om konsultation behöver ske måste samrådshandlingar redovisas till myndigheten och deras kvalitet förbättras.

Skogsstyrelsen anser sammantaget att begreppet särskild betydelse för samerna inte är tillräckligt tydligt definierat. Skogsstyrelsen kan konstatera att begreppet behöver definieras tydligare för att möjliggöra en rättssäker och samhällsekonomiskt effektiv hantering hos myndigheter. Om det inte är möjligt med en tydlig definition bör det åtminstone tas fram olika kriterier och ramar för hur bedömningen ska göras avseende om ett ärende har särskild betydelse för samerna. För myndigheterna som ska tillämpa lagstiftningen räcker det inte med ett antal exempel.

Konsultationsförfarandet

I det fall förslaget genomförs anser Skogsstyrelsen att konsultationen i ärenden som är av övergripande karaktär inom skogspolitikens område bör genomföras med Sametinget.

I ärenden av särskild betydelse för en enskild sameby, exempelvis rörande enstaka skogsbruksåtgärder vid ärendehandläggning och tillsyn, är det för den beslutande myndigheten värdefullt med synpunkter baserade på den lokala kunskapen från samebyn. En reglering som kräver att enighet och samtycke ska eftersträvas är dock problematiskt med tanke på den gränsdragningsproblematik avseende det allmänna och enskilda intresset som finns i dessa fall.

Inom skogspolitikens områden finns det som nämnts ovan situationer där det kan uppstå intressekonflikter mellan å ena sidan renskötselrätten och å andra sidan äganderätten och markägarens rådighet över sin mark. Det kan även uppstå intressekonflikter i förhållande till andra lagkrav. Exempel på det kan vara skogsvårdslagens krav på att utföra föryngringsåtgärder efter avverkning enligt 6 § SvL. Efter avverkning är det normalt erforderligt att utföra markberedning som en del av föryngringsåtgärderna. Detta gäller även på marker som är av vikt för renskötelsen och marklavbetet. Enligt 31 § SvL ska den anpassning som uppenbart påkallas av hänsyn till rennäringen tas vid bland annat beståndsanläggning.

Skogsstyrelsen ska som tillsynsmyndighet tillämpa de olika delarna av skogsvårdslagen parallellt och göra en avvägning mellan dem.

Det är stor skillnad mellan normbeslut (föreskrifter) och förvaltningsbeslut och hur de kan eller ska hanteras. Det bör framgå tydligare av den föreslagna lagtexten och utredning vad som gäller för de olika beslutstyperna. Skogsstyrelsen finner det ottydligt hur den praktiska hanteringen av

konsultationen ska gå till, särskilt avseende förvaltningsbeslut. För närvarande ska myndigheten utreda ärendet, kommunicera parten/parterna som har möjlighet att yttra sig och därefter fattar myndigheten beslut med stöd av underlaget. Lagförslaget för in en ny parameter genom kravet på att försöka nå konsensus innan myndigheten har hela beslutsunderlaget. Det finns alltid möjlighet att det material som kommer in efter konsultationen, t ex genom parts yttrande kan förändra förutsättningarna som fanns inför konsultationen helt och omkullkasta resultatet av den. Detta framgår också till viss del av utredningens avsnitt 4.3 men inte av lagtexten.

Av 6 § i förslaget framgår bland annat att båda sidor ska ange sin motiverade ståndpunkt i ärendet och yttra sig över den andra konsultationspartens ståndpunkt. Det framgår också att samtycke ska eftersträvas. Av utredningen framgår dock att en förvaltningsmyndighet inte kan uppfylla 6 § vid myndighetsutövning mot enskild. Dessa undantag måste framgå av lagtexten.

Skogsstyrelsen anser liksom i förslaget att det inte ska vara nödvändigt med Sametingets, en samisk organisations eller en samebys samtycke till ett beslut för dess giltighet. Även detta bör enligt Skogsstyrelsens bedömning framgå tydligt av författningsförslaget.

Konsekvenser av förslaget

I förslaget framhålls att det inte påverkar enskilda aktörers ställning, utom i det att beslutande myndigheter får större möjlighet att beakta beslutets följder för samerna vid sin prövning.

Skogsstyrelsen bedömer dock att den föreslagna regleringen i praktiken kan komma att medföra en viss förskjutning i avvägningen vid hanteringen av ärenden där det finns en intressekonflikt. Till viss del på grund av att Skogsstyrelsen får ett större och förhoppningsvis bättre underlag för att besluta om hänsyn, vilket är positivt, men möjligtvis också på grund av gränsdragningsproblematiken mellan det allmänna och enskilda intresset som beskrivits ovan. Detta kan även medföra att avvägningen mellan olika intressen i ökad utsträckning kommer att prövas i domstol till följd av att myndighetens beslut överklagas.

I konsekvensbeskrivningen framgår att antalet ansökningar om avverkningstillstånd inom fjällnära skog uppgår till ca 2 000 per år. Detta är en felaktig uppgift och torde snarare avse arealen räknat i hektar som omfattas av beviljade avverkningstillstånd. Antalet ansökningar om tillstånd uppgick i genomsnitt för åren 2014-16 till ca 350 stycken per år. Skogsstyrelsen delar dock bedömningen i sak att de utökade kraven på konsultation kommer, ifall de införs, att medföra en ökad arbetsbelastning för Skogsstyrelsen.

I ärendet har generaldirektören Herman Sundqvist beslutat och senior advisor Johan Wester varit föredragande. I den slutliga beredningen har även deltagit avdelningschefen Göran Rune, verksjuristen Emma Johansson och tillsynsspecialisten Bert Krekula.

Herman Sundqvist
Generaldirektör

Johan Wester
Senior advisor