

Remissyttrande från Statsvetenskapliga institutionen över Ds 2017:43 *Konsultation i frågor som berör det samiska folket*

Promemorian tar sin utgångspunkt i internationell rätt och olika bindande avtal/konventioner och icke-bindande deklamationer som behandlar urfolks rättigheter, bland annat FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (1965), FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (1966), FN:s konvention om biologisk mångfald (1992), Europarådets ramkonvention om skydd av nationella minoriteter (1995), FN:s deklamation om urfolks rättigheter (2007) och det förslag till Nordisk samekonvention som framlades 2017. Sverige har vid upprepade tillfällen och av olika internationella organ, exempelvis av både FN:s rasdiskrimineringskommitté och Europarådet, kritiserats för otillräckligt samråd med samerna i frågor som berör dem och för att omfattande aktiviteter som berör samiska intressen kan fortgå utan att företrädare för det samiska folket har fått möjlighet att påverka de beslut som föregår dessa aktiviteter. Ur denna aspekt är förslaget till konsultationsordning ett viktigt steg i rätt riktning för att garantera att företrädare för det samiska folket och samiska intressen blir hörda i centrala frågor av vikt i det samiska samhället.

Ett grundläggande problem med detta förslag är dock att det bara berör en liten del av urfolks rättigheter i enlighet med internationell rätt (t ex berör förslaget endast en av FN-deklamationens 46 artiklar, artikel 19, som handlar om att urfolk i frågor som berör dem skall ge sitt fria, informerade och på förhand givna samtycke). Kärnan i FN:s deklamation om urfolks rättigheter, som stadgar att "urfolk har rätt till självbestämmande" och i "kraft av den rätten bestämmer de själva sin politiska status och råder själva över sin ekonomiska, sociala och kulturella utveckling" (Art. 3), diskuteras inte. Sverige har erkänt samer som folk med rätt till självbestämmande i enlighet med internationell rätt (2006) och röstade för FN:s deklamation om urfolks rättigheter 2007. Sverige bör därför ur detta perspektiv utveckla en urfolkspolitik i enlighet med internationell rätt där frågan om samisk rätt till självbestämmande bör stå i fokus och där frågan om fritt, informerat och på förhand givet samtycke (i form av t ex en konsultationsordning) utgör en viktig del.

I det vidare arbetet med en konsultationsordning utifrån förslaget i departementspromemorian finns ett antal punkter som är centrala att beakta:

- 1) Promemorian tar sin utgångspunkt i att urfolk i frågor som berör dem skall ge sitt fria, informerade och på förhand givna samtycke, där samtycke inte skall förstås som en vetorätt

för det samiska folket i olika frågor (s. 91), eller att ”regeringen eller myndigheten i något fall blir bunden av Sametingets eller samiska organisationers ståndpunkt vid samrådet” (s. 86). Denna förståelse av samtycke är dock inte självklar. Vad samtycke egentligen innebär i politiskt praktik för urfolk är fortfarande omdiskuterat i internationell rätt och bör i en samisk kontext sättas i relation till en vidare diskussion om vad en samisk rätt till självbestämmande skall innebära. Hur väl svarar förslaget mot internationell rätt och den kritik Sverige fått av t ex FN:s rasdiskrimineringskommitté och Europarådet?

- 2) Om konsultationsordningen skall möjliggöra för samerna att ge sitt fria, informerade och på förhand givna samtycke, behövs ekonomiska resurser knytas till konsultationsordningen som institution i betydligt större omfattning än vad promemorian föreslår (s. 89-94). Detta är särskilt viktigt, eftersom det inte på förhand går att fastställa vilka samiska intressen som blir berörda och därför bör vara delaktiga i en konsultation, liksom det inte går att på förhand fastställa antalet konsultationer, vad konsultationerna kommer att handla om och hur omfattande arbetet kommer att bli för att samiska företrädare och intressen skall kunna ge ett fritt, informerat och på förhand givet samtycke. Konsultationsordningen bör därför innehålla regler om hur extra medel för konsultationer skall kunna sökas av samiska företrädare (Sametinget, samiska organisationer, samebyar och andra berörda samiska intressen), för att säkerställa att konsultationsordningen ger en reell möjlighet för samiska parter att ”hämta in behövliga upplysningar om lokala förhållanden och att på annat sätt förbereda en konsultation” (s. 6).

Att inte heller tillföra ekonomiska resurser till statliga myndigheter och kommuner, utan istället anföra att konsultationer skall ingå inom befintliga ramar (s. 90), riskerar dessutom att skapa en föreställning om att konsultationsplikten enbart är en fortsättning på de olika samrådsformer som idag existerar, samtidigt som det är just dagens ordning som i promemorian (och av olika internationella organ) kritiserats för att vara otillräcklig utifrån internationell rätt och det samiska folkets ställning som urfolk.

- 3) I promemorian diskuteras om Sametinget, samiska organisationer och samebyar – likt den norska konsultationsordningen – skall ha en rätt att begära konsultation (s. 57-62). Detta avvisas dock med motiveringen att om regeringen eller en myndighet uppmärksammas på att en fråga är av särskilt betydelse för samerna av Sametinget, samiska organisationer eller samebyar, så ”torde i de allra flesta fall regeringen eller den kontaktade myndigheten ändå godta uppfattningen att en konsultation behövs” i de fall ett faktiskt ärende föreligger (s. 62). Där ”inget ärende föreligger kan det förutsättas att myndigheten ändå bemöter inkommande förfrågningar i god anda...” (s. 62). Att inte införa en sådan rätt riskerar dock att konsultationsordningens syfte att ”främja det samiska folkets inflytande i över sina angelägenheter” reduceras (s. 5).

- 4) I promemorian anføres det att myndigheter som anser det lämpligt att andra företrädare än samerna bjuds in att delta vid konsultation skall kunna göra det (s. 62-64). Detta borde dock göras efter samråd (konsultation) med Sametinget (samiska organisationer och samebyar), eftersom lagförslaget handlar om konsultation för att främja det samiska folkets inflytande – inte andra aktörers – när regering, statliga förvaltningsmyndigheter, kommuner och landsting handlägger ärenden av särskild betydelse för samerna.

docent Ulf Mörkenstam

Statsvetenskapliga institutionen
Stockholms universitet