



Yttrande över promemorian Konsultation i frågor som rör det samiska folket, Ds 2017:43 (Ku 2017/01905/DISK)

Sámiid Ríikkasearvi (SSR) har beretts tillfälle att avge yttrande över ovan angivna promemoria. Med anledning härav avger SSR följande yttrande.

Inledande kommentarer

SSR har granskat förslaget utifrån vår vision Njunjus , vår värdegrund och våra samepolitiska ställningstaganden. SSR har grundat sin bedömning utifrån de internationella åtaganden Sverige har gentemot samerna som urfolk, samt om skyddet för mänskliga friheter och rättigheter respekteras. SSR har särskilt granskat förslaget utifrån hur det påverkar och beaktar våra medlemmars grundlags-skyddade egendoms rättigheter och rätt till inflytande.

SSR:s samlade bedömning

SSR anser att departementspromemorian ger en felaktig beskrivning av den utveckling som har skett inom internationell rätt gällande urfolksrättigheter. Särskilt i förhållande till egendomsrätt där internationell rätt ställer höga krav på stater i förhållande till urfolks rättigheter, och där Sverige har fått återkommande kritik. Den mest centrala utvecklingen inom internationell urfolksrätt gäller ett skifte från ett krav på att stater ska *konsultera* med urfolk när deras egendomsrätter riskera kränkas, till ett mera strängt krav på att stater faktiskt måste få urfolks *samtycke* innan det fattas beslut som har en påverkan på deras egendomsrätter. SSR anser att det nu lagda förslaget inte uppfyller de krav som kan ställas på en konsultationsordning.

SSR vill här särskilt påtala att förslaget inte tar hänsyn till samebyarnas starka ställning som rättighetsinnehavare, vilket strider mot såväl den nationella rätten som internationella.

SSR:s samlade bedömning är att införande av konsultationsordning såsom den är utformad inte uppfyller statens förpliktelser gentemot samerna som urfolk.

SSR vill här lyfta fram att det är av yttersta vikt att arbetet med de samepolitiska frågorna inte får stagnera utan ser att en omförhandling om en konsultationsordning måste påbörjas skyndsamt med de samiska parterna, däribland SSR.

Mot bakgrund av att förslaget innehåller stora fundamentala brister så ställer sig SSR inte bakom förslaget utan avstyrker förslaget såsom det är utformat. SSR ställer sig dock positiv till att en process med berörda parter påbörjas skyndsamt för att fortsätta en process med framtagande av en konsultationsordning

SSR avstår från att avge enskilda kommentarer på promemorians författningsförslag i sin helhet utan avger yttrande i de delar där SSR ser stora brister och som behöver åtgärdas vid en ny förhandling.

Principiella ställningstaganden

Samerna erkänns i Sverige som urfolk och som en nationell minoritet, vilket stadgas i svensk grundlag. För urfolk har marken där de levt och verkat under lång tid stor betydelse för deras identitet, deras kultur och deras ekonomiska försörjning och för möjlighetens att föra sitt arv vidare till kommande generationer.

SSR:s medlemmar har genom det högsta beslutande organet, Landsmötet, vid ett flertal tillfällen uttalat att i områden som bebos och brukas av samer skall delaktighet och rätt till reellt inflytande i frågor som påverkar och berör oss vara rådande.

SSR anser att staten är förpliktad att säkerställa att så sker i alla beslutsprocesser. Det är således viktigt att statens ansvar för konsultationer med representanter

för samerna förstärks och tydliggörs. SSR anser att förslaget inte säkerställer samernas rättigheter i enlighet med internationell rätt.

SSR anser att förslaget såsom det är utformat helt utelämnar samebyarnas rätt att i frågor som berör dem ha ett avgörande inflytande. SSR kan inte acceptera ett förslag som utelämnar rättighetsinnehavarens rätt till samtycke innan det fattas beslut som har en avsevärd påverkan på deras egendomsrätter.

SSR vill betona att det vid införande av en ny rättighetslagstiftning som syftar till att stärka det samiska inflytandet också måste innefatta rätt till överprövning för att uppfylla de krav som ställs på rättssäkerhet, vilket förslaget inte gör

Kommentarer till enskilda avsnitt

2.8 Behovet av en ny reglering

Regeringens bedömning: Det finns ett behov av att vidta ytterligare åtgärder för att säkerställa samernas inflytande i frågor som särskilt berör dem.

SSR delar regeringens bedömning i denna del. Sverige har fått återkommande kritik från internationella övervakningsorgan för brister i att tillgodose det samiska folkets möjlighet att påverka beslut som rör dem. SSR anser dock att förslaget såsom det är utformat inte kommer att åtgärda dessa brister.

Befintlig lagstiftning gällande samråd jmf minerallagen, miljöbalken m.fl. är inte tillräcklig för att tillgodose de krav på inflytande som finns inom urfolksrätten. SSR delar bedömningen att de befintliga bestämmelserna i dagens lagstiftning inte kan ses som tillfyllest. SSR anser dock att förslaget till konsultationsordning inte kommer att säkerställa att dessa brister åtgärdas.

SSR vill särskilt lyfta fram att införande av konsultationsordning inte kan ersätta befintliga lagar utan måste utgöra en självständig rättighetslagstiftning som tar sikte på delaktighet och inflytande.

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

Regeringens förslag: En särskild konsultationsordning för frågor som rör det samiska folket ska införas. I en särskild lag.

SSR delar bedömningen att en framtida konsultationsordning måste stadfästas i lag.

3.2 Allmänt en utvidgad samrådsskyldighet

Promemorians förslag: För 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.

SSR anser att förslaget synliggör intentionen med konsultationsordningen, att samernas inflytande över frågor som berör dem skall stärkas. SSR delar också uppfattningen att det inte räcker med informationsutbyte utan att det krävs incitament för överläggningar och/eller förhandlingar. SSR anser dock att begreppet samråd inte skall användas i en eventuell konsultationsordning. Enligt SSR bör uteslutande ordet konsultation användas för att tydligt markera skillnaden mot det vedertagna begreppet samråd. Det kan också särskilt noteras att begreppet samråd är att betrakta som värdeladdat och i många fall i en negativ kontext.

Samråd som främjar samiskt inflytande över samiska angelägenheter

I promemorians 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. SSR delar inte detta synsätt och anser att det inte kan anses klarlagt att detta är en korrekt beskrivning av de rådande rättsliga förhållandena.

SSR anser att konsultationer är nödvändiga i frågor kopplade till landrättigheter, tillika egendomsrätter. I dessa fall är det avgörande att konsultationer hålls med rättighetshavarna, då de utgör sakägare och genom det också omfattas av egendomsskyddet.

SSR är tveksam till beskrivningen gällande allmänna intressen i denna kontext, vilket inte tydliggör samebyns ställning som rättighetsinnehavare.

Konsultationer utöver annat samråd

Promemorians förslag: Konsultationerna gäller 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.

SSR anser att den bärande punkten för att syftet med en konsultationsordning ska uppnås är att den går utöver andra samråd som redan finns.

3.3 Vilka ska ha en konsultationsskyldighet?

Promemorians förslag: Det är regeringen, statliga myndigheter, landsting och kommuner som ska ha en konsultationsskyldighet. Domstolar, domstolsliknande nämnder och organ i förvaltningsmyndighet som har domstolsliknande uppgifter kommer inte att ha konsultationsplikt.

Att konsultationsplikten ska omfatta alla nivåer inom statsmakten måste vara utgångspunkten, i annat fall riskerar möjligheterna till delaktighet och inflytande att urvattnas. Förslaget om att domstolarna undantas är naturligt utifrån deras uppgifter inom rättsordningen.

SSR anser att även universiteten och de statliga forskningsråden ska omfattas av konsultationsplikten.

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

Sametinget som företrädare för det samiska folket

Promemorians förslag: Konsultationerna ska i första hand ske med Sametinget.

SSR anser att en konsultationsordning på intet sätt får medföra att samebyarnas egendomsrätter kränks. SSR kan inte ställa sig bakom att konsultation i första hand ska ske med sametinget.

När det gäller förhandlingar mellan stater och urfolk är det avgörande att staten förstår vilken företrädare för samerna man har att förhålla sig till som motpart. I praxis finns många exempel då stater har valt att förhandla med fel parter, detta

har medfört att såväl att rättigheter kränkts men också en risk för staten att hamna i rättsprocesser att man har förhandlat med fel part.

Genom att föreslå att Sametinget kan företräda samebyar där samebyn har en särskild ställning som sakägare och rättssubjekt i exempelvis frågor som berör markanvändning – vilket förslaget gör – innebär en rättskränkning för samebyar. Även om samebyarnas faktiska rättigheter inte skulle förändras med den föreslagna lagtexten finns det en stor risk att så kommer ske.

Konsultationer med andra samiska företrädare

Förslag: Om ärendet kan få särskild betydelse för en samisk organisation eller en sameby ska även dessa konsulteras.

SSR har vid flera landsmötesbeslut uttalat att Sametinget inte företräder renskötseln och ej heller rättens innehavare. SSR baserat på landsmötets uttalande anser att konsultation ska ske med SSR i frågor som rör renskötseln samt med innehavarna av rätten, samebyarna.

3.5 Konsultationens omfattning

Promemorians förslag: Konsultationsplikten gäller beslut som kan få särskild betydelse för samerna som folk. Det uttalas även att konsultation i mera bagatellartade frågor inte kan krävas.

SSR menar att det kan anses som rimligt att göra en avgränsning som kopplar till betydelsen för samerna. SSR anser dock att förslaget i sin lydelse är vag och behöver förtydligas. SSR anser att denna del på ett tydligt sätt måste korrelera med vad som framgår i urfolksrätten.

SSR anser att det måste klargöras att det ytterst är samerna som ska avgöra vilka frågor som omfattas av konsultationsplikten.

Gällande förslagens undantagen för 9 kap. regeringsformen anser SSR att denna begränsning är tveksam. Om konsekvensen av detta medför att samerna inte konsulteras i budgetfrågor, blir möjligheten till inflytande över vilka resurser som krävs små.

3.6 Undantag från konsultationsplikten

Förslag: Konsultation ska kunna underlåtas om det finns synnerliga skäl med hänsyn till ärendets brådskande art. Om ett beslut överklagats. Om Sametinget, en samisk organisation eller en sameby anser att det är onödigt eller det annars är uppenbart obehövligt.

I förslaget framgår det att det inte torde behövas en särskild regel om Sametingets, en samisk organisations eller en samebys rätt att initiera konsultation. SSR delar inte denna uppfattning. SSR anser att om syftet med en eventuell konsultationsordning ska uppnås måste även densamma innefatta en bestämmelse där det framgår att samiska representanter har en initiativrätt till konsultationer. I annat fall är det enbart staten som avgör vilka frågor som initieras, vilket är i strid med internationell rätt.

4.3 Genomförande och avslut

I promemorians förslag framkommer på flera ställen att konsultationerna inte får dra ut på tiden i onödan och orsaka det allmänna eller enskilda alltför stora kostnader. SSR vill här särskilt lyfta fram att viktiga principer inom urfolksrätten är att urfolket måste få de resurser som krävs både monetära resurser som tid. Mot bakgrund av detta är det viktigt att statens parter förstår att konsultationerna kommer att kräva tid och resurser för att de ska genomföras på ett sätt som ger inflytande över beslutsprocesser.

4.4 Redovisning av konsultationen

SSR anser mot bakgrund av att promemorians förslag inte innehåller några sanktioner gentemot staten och myndigheterna vad gäller genomförandet av konsultationerna, att förslaget riskerar att bli uddlöst. Enligt SSR måste det införas verktyg för att kontrollera efterlevnaden av en konsultationsplikt framförallt i de delar som berör samernas inflytande.

Det måste således införas ett krav på staten och dess företrädare att motivera varför man eventuellt inte beaktar samernas inställning.

4.5 Beslut i strid med samernas ståndpunkt

Promemorians förslag: Samtycke till beslutet är inte nödvändigt

SSR anser att detta är i strid med utvecklingen av urfolksrätten. Den mest centrala utvecklingen inom internationell urfolksrätt gäller ett skifte från ett krav på att stater ska *konsultera* med urfolk när deras egendomsrätter riskera kränkas. För att Sverige ska uppnå sin egen ambition anser SSR att det är nödvändigt att det framgår att samtycke ska ges av rättighetsinnehavaren.

5.1 Konsekvenser av konsultationsordningen

SSR anser att förslaget i denna del är otydligt vad avser hur resurser till de samiska parterna ska säkerställas. SSR menar att det är avgörande för genomförandet av en konsultationsordning att staten garanterar att resurser avsätts.

SSR har till regeringen adresserat behovet av resurser under lång tid. SSR har redan i dag en hög arbetsbelastning med få personella och ekonomiska resurser. SSR kommer inte utan tillförande av resurser att på ett tillfredställande sätt kunna delta i konsultationer. Samma situation råder för samebyarna i denna del.

Sámiid Riikkaservi

Jörgen Jonsson

Föbundsordförande