



Regeringen, Kulturdepartementet
ku.remissvar@regeringskansliet.se

Regeringen, Näringsdepartementet
Landsbygdsminister Jennie Nilsson
naringsdepartementet.registrator@regeringskansliet.se

Yttrande över Utkast till lagrådsremiss gällande En konsultationsordning i frågor som rör det samiska folket, ert dnr Ku2019/01308/RS

Lantbrukarnas riksförbund (LRF) och LRF Skogsägarna har beretts möjlighet att inkomma med synpunkter på rubricerad remiss. Härmed avges ett gemensamt yttrande.

Vi avstyrker förslaget i sin helhet av skäl som följer.

Förslaget försvagar äganderätten till mark och vatten

Den samiska konsultationen syftar till att genom lagstiftning tilldela samiska företrädare nya rättigheter utöver redan befintliga. Det finns en naturlig logik i att det samiska folket bör ha bestämmanderätt över sina egna interna samiska frågor och också inflytande över frågor som kan få särskild betydelse för det samiska folkets angelägenheter. Detta gäller givet att dessa frågor inte också påverkar andra intressen. En förstärkning av samiskt inflytande relaterat andra allmänna och enskilda intressen som berörs, innebär att de övriga berörda allmänna och enskilda intressena försvagas. Konsultationen syftar till att ge olika samiska företrädare inflytande över anpassningar, tidsutdräkt och avvägningar mellan olika allmänna intressen, såväl som över enskildas egendom och markanvändning. Förslaget försvagar därigenom enskildas äganderätt till mark och vatten.

Äganderätten utgör en fullständig förfoganderätt som begränsas endast av de ramar och gränser som lagstiftaren uppställer för nyttjandet av egendomen, samt de möjligheter som staten har att under vissa förutsättningar frånta enskilda deras egendom. Det finns dock klara gränser för hur omfattande begränsningar av äganderätten får vara, och under vilka förutsättningar sådana begränsningar får ske. Varje lagstiftare måste förhålla sig till dessa gränser. I äganderätten ingår exempelvis rätten att fritt nyttja och besluta över sin egendom efter eget gottfinnande, inklusive rätt till den avkastning som egendomen genererar; rätten att fritt helt eller delvis överföra rättigheter exempelvis genom köp eller hyra; rätten till skydd mot stöld, intrång, konfiskation, etcetera. Lagstiftning som påverkar enskildas användarfrihet och avtalsfrihet påverkar med andra ord deras äganderätt. Den sammantagna oförutsebarheten i hur och när det man äger kan nyttjas (den egna rådhetsen över vilken avkastning den kan ge och när i tid den kan utfalla) ökar med varje ytterligare reglering, vilket påverkar äganderättens innehåll.

Utredningen lyfter i olika delar fram att det inte på förhand går att bedöma vilka slags ärendetyper och situationer där konsultationsskyldigheten blir aktuell. De konkreta exempel som tas upp i utredningen gäller markanvändning, näringsfrågor, renskötsel, skogsfrågor, fiske, jakt, vindkraft, vattenkraft, gruvsdrift samt pekar på att både mindre och större typer av ärenden kan omfattas. Det

lyfts även fram att kumulativa effekter av olika åtgärder ska vägas in så att fler ärenden kan komma att omfattas av konsultationsskyldigheten. Konsultationsskyldigheten är så vittomfattande att om en samisk företrädare anser att ett ärende kan få särskild betydelse för samerna så ska konsultationen genomföras såvida ärendet inte omfattas av något av de föreslagna undantagen. Olika samiska företrädare avgör därmed *om, för vad* och *hur* konsultation ska genomföras. Ytterligare tidsutdräcker utöver konsultationsprocessen kan tillkomma genom överklaganden av ärenden, exempelvis på grunderna att myndigheten inte informerat eventuella konsultationsberättigade i ett tidigt skede, att konsultation inte genomförts alls eller med alla eventuellt konsultationsberättigade, att den genomförts på "fel" sätt, eller att den gett "fel" resultat. En makt att påverka tidsåtgången skapar också utrymme för möjligheten att pressa övriga intressen att göra eftergifter som vid jämställda förhållanden inte hade blivit aktuella.

Förslaget motverkar lokal dialog och samverkan

Ur samhällligt och mellanmänniskt perspektiv är detta den allvarligaste komplikationen med lagförslaget. Människor och företagare som bor och verkar i glesbygd behöver samverka i vardagen. Att genom lagstiftning ge vissa intressen ett företräde som andra saknar skapar onödiga motsättningar. Lokal dialog och samverkan kan inte lagstadgas fram utan måste ske på frivillig grund och i ömsesidig respekt mellan de människor, företag och näringar som är berörda. Förslaget underminerar sådan dialog och samverkan. Det går att som motargument till förslaget lägga fram teknokratiska begrepp som subsidiaritet, delaktighet och proportionalitet, men mer verklighetsnära uttryckt betyder dessa att lokala problem behöver lösas lokalt av de människor som är berörda.

Istället för fler särregleringar behövs en jordnära helhetssyn för att företag och näringar ska utvecklas positivt i hela norra Sverige. Sveriges förhållanden inom renskötselområdet skiljer på flera sätt ut sig från de förhållanden som råder i Norge och Finland, både vad avser historisk och kulturell bakgrund, men också vad gäller geografi, demografi och markägarstruktur. I Norge är exempelvis den dominerande markarealen inom renskötselområdet statligt ägd mark och består huvudsakligen av fjäll och högländsskog. I Finland är liksom i Norge den största arealen av renskötselområde statligt ägd, och en stor andel utgörs av våtmarker. I Sverige utgörs ca 9 miljoner hektar av renskötselområdet av skogsmark. Det betyder att rennäring bedrivs parallellt med skogsbruk på mycket stora arealer privatägd skogsmark. Av denna areal ägs en stor andel av ett stort antal privata enskilda markägare - familjeskogsbruket – antalet brukningsenheter uppgår till ca 50 000. Formaliserade samrådsförfaranden mellan familjeskogsbruket och rennäringen är varken möjligt eller önskvärt. Över tid har exempelvis familjeskogsbruket och rennäringen istället haft flera olika gemensamma dialog- och samarbetsprojekt i syfte att främja en bättre samverkan och öka kunskapen om varandras näringar. De svenska förhållandena med stora arealer privatägd mark inom renskötselområdet förutsätter att rennäringen och markägarna kan mötas i vardagen, utveckla förtroendefulla kontakter och bättre förstå varandra och varandras näringar. Sådana mellanmänniska relationer främjas inte av långtgående lagstiftningsprocesser långt från den vardagen.

Förslaget är långtgående, oklart och outrett

Förslaget remitterades hösten 2017. Många remissinstanser har pekat på det olämpliga med att i stort sett alla överväganden överlämnas till rättstillämpningen, och att konsekvenserna av förslaget är outredda. Många olika frågor skulle komma att överlämnas till ett mycket stort antal olika

myndigheter och förvaltningar att pröva utan närmare kriterier eller vägledning. Det går enligt utredningen självt heller inte att på förhand veta vilka slags ärenden det kan handla om. Följaktligen saknas också analyser av kostnader eller andra konsekvenser för enskilda och företag, liksom samhällskonsekvenser såsom effektiviteten i den offentliga förvaltningen, minskade incitament för långsiktiga investeringar, ineffektivt resursutnyttjande och sämre samverkansklimat. På motsvarande sätt saknas övergripande proportionalitetsbedömningar gällande nödvändigheten av lagstiftningsåtgärden och om mindre ingripande alternativ än lagstiftning kan bidra till samma ändamål, liksom om nyttan av förslaget står i rimlig proportion till de negativa effekterna för andra berörda allmänna och enskilda intressen.

Nuvarande förslag har jämförts med 2017 års förslag i viss mån justerats. Istället för att som många remissinstanser efterlyst tydliggöra i vilka ärenden konsultation ska ske, har en viss begränsning av konsultationsskyldigheten föreslagits. Tillsvidare är tillsynsbeslut och andra beslut enligt plan- och bygglagen (PBL) än ärenden om planläggning undantagna. En omprövning är emellertid redan aviserad i en kommande utvärdering. Det är vidare oklart hur begränsningen av ärenden skulle stå sig i en domstolsprövning mot bakgrund av lagförslagets syfte och tydliga betoning på de samiska företrädarnas tolkningsföreträden. Ändringarna jämfört med 2017 års förslag föranleder inga andra bedömningar och synpunkter än dem vi ingav i ärendet 2017-11-21, yttrandet bifogas i **Bilaga 1**.

Det saknas rättsliga motiv – politisk ambitionsnivå avgör

Det har inte framkommit att de krav som ställs på Sverige utifrån internationella åtaganden medför att landet ska införa en så omfattande reglering att i det närmaste samtliga myndigheter kan tvingas att i både övergripande ställningstaganden och enskilda förvaltningsärenden konsultera en mängd företrädare för samiska intressen. Det innebär att skenbart rättsliga motiv används för att motivera en hög politisk ambitionsnivå i fråga om samiska önskemål om utökade rättigheter. Sverige har ett politiskt och rättsligt system som medger i det närmaste obegränsade möjligheter för alla och envar att delta, ha insyn i och påverka utredningar och beslut inom hela den offentliga förvaltningen. En demokratiskt uppbyggd rättsstat vilar på att den offentliga förvaltningen tillvaratar och beaktar såväl de allmänna som enskilda intressen som berörs av både övergripande beslut och av myndighetsutövning. Till detta kommer de särskilda samrådsprocesser som finns i olika speciallagstiftningar, och det faktum att faktiska och rättsligt berörda har möjlighet att få sin sak granskad och prövad i oberoende domstolar och ombudsmannainstitut. Sverige har en ambitiös minoritets- och diskrimineringslagstiftning, låg korruptionsgrad och en lång tradition av öppenhet och delaktighet. Det samiska folket har en särställning genom ett eget folkvalt parlament och särskilda rättigheter reglerade genom rennäringslagen. Sveriges internationella åtaganden kräver inte en specifik samisk konsultationsordning. År 2009 lades ändå ett förslag fram för att tillmötesgå samiska önskemål om en sådan. Det nuvarande förslaget går klart längre än det förslag som 2009 års utredning i frågan angav som lämpligt, och det går i många fall tvärs emot de överväganden som redogjordes för i 2009 års utredning (Ds. 2009:40). Detta åskådliggör att omfattningen av en eventuell samisk konsultationsordning beror av andra överväganden än rättsliga sådana. Att gå så långt som i det här aktuella förslaget kräver att adekvata konsekvensanalyser genomförs för att möjliggöra en bedömning av huruvida det är lämpligt att tillmötesgå de samiska önskemålen samt öppet redogöra för vilka konsekvenser detta får för enskilda, företag, den offentliga förvaltningen och samhället i övrigt.

En möjlig samisk konsultationsordning

Det nuvarande förslaget innebär att samiska intressen får sådana utökade rättigheter till inflytande över en stor mängd beslutsprocesser som övriga saknar. Förslaget går långt utöver vad som är rimligt, lämpligt och nödvändigt. En möjlig utgångspunkt för att tillmötesgå de samiska önskemålen om en särskild samisk konsultationsordning utöver de omfattande möjligheter till delaktighet och inflytande som redan finns idag, är att regeringen i samband med författningsärenden som särskilt rör det samiska folkets egna interna intressen konsulterar Sametinget som en legitim företrädare för det samiska folket.

Med vänliga hälsningar

Magnus Kindbom
Skogsdirektör
LRF SKOGSÄGARNA

Thomas Bertilsson
Enhetschef
LANTBRUKARNAS RIKSFÖRBUND

Johanna Fintling
Handläggare
LRF SKOGSÄGARNA

Bilaga 1

Vårt yttrande 2017-11-21 över remissen Ds 2017:43 – Konsultation i frågor som rör det samiska folket, Ku2017-01905/DISK

Yttrande över remissen Ds 2017:43 – Konsultation i frågor som rör det samiska folket, Ku2017-01905/DISK

Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) och LRF Skogsägarna har beretts möjlighet att inkomma med synpunkter på rubricerad remiss och vill i ett gemensamt yttrande anföra följande. Genomgående i yttrandet används LRF som beteckning för båda organisationerna.

Sammanfattning

LRF avstyrker förslaget i sin helhet. Utredningen uppvisar sådana omfattande brister och förslagen har så långtgående outredda konsekvenser, att de inte kan läggas till grund för lagstiftning.

I promemorian målas en entydig bild av att internationella åtaganden och kritik mot Sverige skulle innebära att dessa långtgående förslag är nödvändiga. De första 35 sidorna ägnas åt skenbart rättsliga motiv för de önskemål som framförts från enskilda intressen, om en extensiv konsultationsordning.

Olika källor med olika rättslig bundenhet staplas på varandra och återges utan åtskillnad. En mer noggrann granskning av vad överenskommelserna och uttalandena av olika granskningsorgan innehåller i sak, ger vid handen att inget av dessa ställer sådana krav som presenteras i promemorian. Det har inte heller genomförts någon analys av vad olika uttalanden av granskningsorgan eller olika bestämmelser i Norge respektive Finland innebär i en svensk kontext, i vart fall går resultatet av en sådan inte att utläsa i promemorian. Istället förstärks den skenbara bilden av bundenhet genom att återupprepa att förhandlingsdelegationerna till den nordiska samekonventionen i januari i år paraferade en konventionstext. Parafering innebär endast ett intygande av att texten är förhandlingsdelegationernas slutgiltiga och autentiska text. Den innebär inte att parterna är bundna av avtalets bestämmelser, eller att riksdagen har lämnat sitt godkännande. Att gå så långt som i den här aktuella promemorians förslag, såväl som i förhandlingsdelegationernas text, kräver att adekvata konsekvensanalyser genomförs för att möjliggöra en bedömning av huruvida det är lämpligt att tillmötesgå önskemålen samt öppet redogöra för vilka konsekvenser detta får för enskilda, företag, den offentliga förvaltningen eller samhället i övrigt. Några sådana analyser har inte genomförts vare sig i den här aktuella promemorian, eller av förhandlingsdelegationerna till nordisk samekonvention.

Behovet av den föreslagna regleringen måste ifrågasättas

Varför är konsultationsplikten så omfattande, vad ska det egentligen konsulteras om, hur ska konsultationen gå till, vem ska man konsultera med och hur länge får konsultationen pågå? Det är några ytterst grundläggande frågor som LRF anser att utredningen inte ger tillfredsställande svar på. Det förslag som utredningen presenterar kan därför inte läggas till grund för lagstiftning.

LRF anser inte att det har framkommit att de krav som ställs på Sverige utifrån internationella åtaganden medför att landet ska införa en så omfattande reglering att i det närmaste samtliga myndigheter kan tvingas att i både övergripande ställningstaganden och enskilda förvaltningsärenden konsultera en stor mängd företrädare för samiska intressen. Det behov som förespeglas framstår främst som önskemål från samiska företrädare som av naturliga skäl vill främja sina intressen. Någon kritisk analys av om det verkligen finns ett behov för den föreslagna regleringen, särskilt i förhållande till de negativa konsekvenser som den faktiskt medför, lyser med sin frånvaro.

En utgångspunkt i lagstiftning och all myndighetsutövning måste vara grundläggande principer om likhet inför lagen. Om diskriminering förekommer är det givetvis befogat att vidta åtgärder för att den ska upphöra, så att alla har lika fri- och rättigheter. Det nuvarande förslaget innebär dock att samiska intressen får sådana utökade rättigheter till inflytande över en stor mängd beslutsprocesser som övriga saknar. Sådan positiv särbehandling är ytterst problematisk och leder till såväl principiella som praktiska konsekvenser som utredningen över huvud taget inte verkar ha insett.

Genom att omfatta en obestämd krets av samiska organisationer och en stor men ändå oklart avgränsad mängd ärenden går förslaget långt utöver vad som är rimligt och nödvändigt. I enskilda förvaltningsärenden finns redan en tillräcklig reglering av möjligheterna att komma till tals inför beslut. Någon ytterligare konsultationsskyldighet i dessa ärenden kan inte vara påkallad.

Utredningen går helt emot resultatet av tidigare utredning

Det nuvarande förslaget går klart längre än, och i vissa fall tvärs emot, vad en tidigare utredning har angett som lämpliga lösningar vilket är högst anmärkningsvärt.

Frågan om konsultationer utreddes i Ds 2009:40, Vissa samepolitiska frågor. Utredningen föreslog förändringar i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, så att följande bestämmelse skulle införas:

Vid beredning av sådana ärenden om lagar eller förordningar som särskilt berör samiska förhållanden och kan anses vara av vikt för rennäringen, den samiska kulturen eller för samiska intressen i övrigt ska konsultationer ske med Sametinget enligt vad som närmare anges i en arbetsordning. Detta gäller dock inte om konsultationen skulle fördröja ärendets behandling så att avsevärd olägenhet skulle uppkomma. Konsultationen behöver inte heller ske i frågor som avses i 9 kap. regeringsformen.

Det är i sammanhanget mycket intressant att närmare belysa de överväganden som ledde fram till det förslaget och ställa det emot det förslag som har presenterats i nuvarande utredning.

I 2009 års utredning anfördes att det skulle innebära en alltför långtgående ändring i nuvarande ordning att liksom i Norge föreskriva en skyldighet för *alla statliga myndigheter* att konsultera med samernas representanter i olika ärenden. Utredningen hänvisade också till att Sametingets ställning som myndighet på senare år hade förstärkts genom överförandet av uppgifter inom rennäringens område från Jordbruksverket och berörda länsstyrelser. Vidare påtalades att länsstyrelserna har närmat sig en ordning där samisk kunskap delges myndigheten genom länsstyrelsernas delegationer för rennäringens frågor. Utredningen ansåg det också nödvändigt att avgränsa de ärenden där en konsultation ska ske, då regeringsärenden kan vara av flera slag, och påtalade bl.a. att förvaltningsärenden där en sameby är part *uppenbarligen* inte kan omfattas av någon konsultationsordning. Vidare anfördes att det är *vanskligt att avgränsa* de förvaltningsärenden där en skyldighet bör finnas att konsultera med Sametinget, då det ofta kan vara andra enskilda intressen som står emot sameintresset och det är *angeläget att inte någon grupp sätts i en särställning* när det gäller förvaltningsprocessuella frågor av denna typ. Utredningen konstaterade dock att de ärenden där en rimlig konsultationsskyldighet framstår som närliggande och rimlig är ärenden rörande lagar och förordningar, där samerna såsom urfolk kan ha ett berättigat intresse av att bli hörda i frågor av betydelse för dem. (Ds. 2009:40 s. 101-103)

När man jämför detta med det nu lagda förslaget kan man konstatera att förslaget inte bara innebär att regeringen ska ha en konsultationsskyldighet, utan att detta även ska gälla *statliga förvaltningsmyndigheter, landsting eller kommuner*. Från att en utredning föreslagit att förvaltningsärenden på goda grunder *inte* ska omfattas har den nya utredningen kommit till helt motsatt ståndpunkt genom att kretsen av ärenden har utökats från att avse ärenden om lagar och förordningar till att vara ”ett ärende”, d.v.s. såväl normgivning som myndighetsutövning i enskilda fall. Detta trots att 2009 års utredning särskilt

anmärkte att det var angeläget att inte någon grupp sätts i en särställning när det gäller förvaltningsprocessuella frågor.

Vidare har konsultationsskyldigheten utökats från att avse konsultation med Sametinget, till att *utöver* Sametinget även omfatta andra samiska organisationer eller samebyar.

Det kan också konstateras att konsultationsskyldigheten i enskilda ärenden innebär att samerna får en särställning i beredningen av ärenden, vilket tidigare var angeläget att undvika.

Denna svängning är i det närmaste fullständig! De synpunkter som LRF och skogsägareföreningarna (SÄF) anförde med anledning av 2009 års utredning gör sig alltså gällande. Vi ansåg då att positiv särbehandling av samerna som urfolk är motiverad för att bevara språk, traditioner och kultur och tillstyrkte en sådan konsultationsordning. Vi påtalade dock att sådan positiv särbehandling inte får verka diskriminerande mot andra. LRF och SÄF avstyrkte mot den bakgrunden de delar av förslaget som kan innebära att rennäringen ges företräde i förhållanden som kan påverka andra näringsutövare.

I 2017 års utredning har bl.a. angetts att skälen att den tidigare utredningen inte gick vidare till lagstiftning var att saken inte hade beretts tillräckligt väl genom kontakter med samiska intressen. Det är givetvis naturligt att ett förslag till bestämmelser om konsultation måste bli föremål för diskussioner med de intressen som ska delaktiga i konsultationen, men det utgör inte skäl för att göra så drastiska utökningar av konsultationsskyldigheten som föreslås nu. Det förslag som presenterades 2009 kunde ur vårt perspektiv accepteras med vissa mindre ändringar, men det förslag som nu har presenterats i 2017 års utredning har så långtgående konsekvenser att det inte kan läggas till grund för lagstiftning.

Allmänt om inriktningen och förslagen

Vi har som utgångspunkt att det åligger beslutsfattare att ta till sig och beakta synpunkter från de intressen som berörs av ett övergripande ställningstagande. Beslutsfattande sker i ett sammanhang där många intressen kan vara berörda. Ur vårt perspektiv gäller det framför allt personer och företag som nyttjar sin mark för sina verksamheter. Våra medlemmars verksamheter är av helt grundläggande betydelse för tillgången till råvara för svensk skogsindustri och för produktionen av livsmedel i Sverige. Utan våra verksamheter skulle alternativen vara icke-förnybara material, fossila bränslen och varor som produceras och importerats från andra länder där de miljömässiga kraven ofta är lägre och de ekonomiska värdena lämnar vårt land.

Utredningen visar prov på ett synsätt som närmast är att alla ska vara med på allt, vilket i praktiken blir helt ogörligt. Beslutsfattande måste ske på rätt nivå och med hörande av en rimlig krets av intressen. Det är en av grunderna i en representativ demokrati att vi väljer företrädare som ska beakta väljarnas intressen, det gäller såväl i val till Sveriges riksdag som i valet till Sametinget. Ett rimligt perspektiv för tänkt konsultation vore att regeringen i samband med lagstiftningsärenden konsulterar Sametinget som en legitim företrädare för samiska intressen på en övergripande nivå.

I ärenden som rör specifika ärenden där olika intressen, samiska eller andra, behöver höras måste det ställas krav på att handläggningen liksom idag fokuserar på de som har ett faktiskt och konkret intresse i saken. Det är inte rimligt att alla som ska avgöra enskilda ärenden som kan ha någon som helst koppling till samiska frågor ska genomföra en konsultationsprocess med Sametinget eller olika intresseorganisationer med samisk anknytning.

Vilka ärenden som konsultation ska ske i har inte tydligt avgränsats, utan utredningen föreslår en reglering där lagstiftaren i generella och svepande drag föreskriver en konsultation omfattande såväl lagstiftningsärenden som enskilda ärenden, istället för att ta ansvar för att i respektive lagstiftning som tillämpas redovisa vilka intressen som ska beaktas.

Utredningen har inte insett och följaktligen inte heller analyserat de praktiska konsekvenserna av förslaget i det sammanhang där bestämmelserna kan komma att tillämpas. Bristerna visar sig tydligt när man tänker sig in i vad reglerna skulle kunna medföra i praktiken. Förslaget innebär försämrade effektivitet i myndigheternas handläggning av ärenden och att enskilda och företagare drabbas av tidsutdräkter och andra kostnader. Tidsåtgången för konsultationen är oklar och oreglerad, vilket förutom tidsförluster också riskerar att förskjuta maktbalansen i ärendena på ett sätt som inte är förenligt med principer om allas likhet inför lagen. En makt att påverka tidsåtgången riskerar att användas som påtryckning på övriga intressen att göra eftergifter som vid jämställda förhållanden inte hade blivit aktuella.

Svagheter i förslaget belyses även väl av de invändningar som kan framföras mot vissa enskilda förslag till bestämmelser enligt vad som framgår nedan.

Följderna för enskilda är underskattade och outhärdliga

I utredningsarbetet ingår en bedömning av följderna för enskilda och företag. LRF anser att följderna av förslaget för enskilda och företag gravt har undervärderats när man på s. 86 anger att den fördröjning som konsultationen

kan medföra knappast kan bli så stor att det medför skada av betydelse för berörda. Så är inte fallet. Regleringen kan tvärtom medföra stor påverkan.

Regleringen kommer att i enskilda fall påtagligt och direkt påverka enskilda och företag genom bland annat tidsutdräkter, men det handlar också om många, många fler än de enskilda och företagare som direkt drabbas. Osäkerheten och risken skapar oro som sprider sig – det är så oro fungerar. Den påverkar därmed drivkrafterna hos jord- och skogsägare att långsiktigt investera i och sköta och vårda sin skog. Fundamentalt för drivkrafterna hos dessa är en trygghet i ägande- och förfoganderätten över sin fastighet och sitt företag. Vem vill investera om det är osäkert vem, eller om, man får skörda? Förslagen skapar en stor oro som är mycket negativ för företagen i jord och skogsbruket.

Andra exempel på negativa konsekvenser kan vara en ansökan om tillstånd för en täkt där materialet behövs för ett närliggande byggprojekt. Om tillståndsprövningen drar ut på tiden p.g.a. att myndigheterna utan tidsbegränsning försöker eftersträva samtycke från samiska intressen kan det innebära att materialbehovet tillgodoses från andra täkter, kanske längre bort. För den enskilde kan det innebära en helt förlorad affärsmöjlighet av stort värde, för byggprojektet kan ökade transportkostnader uppkomma och belastningen på miljön och vägnätet blir större vid mera långväga transporter.

Dessa exempel är uppenbara möjliga konsekvenser av ett införande av den föreslagna lagen, men konsekvenserna har inte identifierats, analyserats och värderats i utredningen. Utredningen agerar därför närmast i blindo för de konsekvenser som förslaget kan medföra.

Frågan om legitima företrädare för samiska intressen

Förslaget innebär att en obestämd mängd organisationer förutom Sametinget *också* får status som företrädare för det samiska folket, utan att de objektivt sett kan anses företräda samiska intressen i ett bredare perspektiv. Det uppkommer ett representativt legitimitetsproblem när praktiskt taget vilken grupp som helst får tillfälle att företräda det allmänna intresset och den samiska befolkningen. Det finns en legitimitet i att Sametinget som myndighet och folkvalt organ kan företräda samiska intressen i frågor som rör normgivningen, men övriga intressen företräder i realiteten främst sig själva eller sina specifika medlemmar.

Det är givetvis en naturlig del av att bevara och utveckla det samiska språket, kultur och traditioner att företrädare för det samiska folket får möjlighet till inflytande i samband med lagstiftningsarbete i frågor som berör samerna. Det

är då också Sametinget som är en naturlig och legitim företrädare för det samiska folket som helhet.

Organisationer som samebyar, Svenska Samernas Riksförbund och andra föreningar ska givetvis ha möjlighet att på samma villkor som alla andra bevaka sina intressen i lagstiftningsarbete, men det måste då ske utifrån de intressen som respektive organisation bevakar vilket inte nödvändigtvis kan anses vara detsamma som hela det samiska folkets intressen. Att konsultation ska ske med fler organisationer än Sametinget (och då begränsat till lagstiftningsfrågor) är därför uppenbart och klart olämpligt.

Subsidiaritetsprincipen måste beaktas – rätt forum ska hantera rätt frågor

För effektiviteten i förvaltningen och legitimiteten av fattade beslut är det grundläggande att beslutsfattandet sker på rätt nivå och med en rimligt avgränsad krets av intresseföreträdare. Frågor bör avgöras så nära de som är berörda som möjligt. Detta främjar att beslutsfattare har rätt kunskap i sakfrågorna, att de parter som konkret berörs av beslutet kan uppleva sig sedda och hörda och att förvaltningen kan fungera effektivt.

Genom att i konsultationer hänskjuta frågor som rör myndighetsutövning till Sametinget, som får anses vara den högsta samiska företrädarnivån, frångår man helt denna princip. Sametinget är en naturlig företrädare för allmänna samiska intressen i övergripande frågor, men i specifika frågor om myndighetsutövning är det enda rimliga att de intressenter som är konkret berörda av ett ärende, t.ex. en sameby, företräder sina intressen lokalt.

Beträffande formerna för detta kan det konstateras att i enskilda förvaltningsärenden har olika samiska intressen regelmässigt en del i beredningen av ärenden. Det kan t.ex. vara samebyar som i samrådsfrågor i skogsvårdslagen, detaljplaneärenden eller inför prövningar av större exploateringar, m.m. Det finns då för respektive ärendeslag en reglering av förfarandet som är beprövad och förutsebar. Som sakägare i enskilda ärenden finns förutom möjligheten att påverka inför beslut också möjligheter att föra talan mot besluten i domstol.

LRF anser att det är grundläggande att den dialog som behöver föras mellan olika lokala näringar och intressen sker lokalt, där man får insikt och kunskap om vilka förutsättningar som andra intressen har att förhålla sig till. Det är givetvis inte alltid något som leder till en enighet, men vägen fram till beslutet ökar möjligheterna att acceptera beslutet och att kunna förstå och ständigt förbättra kontakterna mellan olika intressen. Om en sådan process sker över

huvudena på berörda intressen genom Sametinget förlorar man denna möjlighet. Dialog och samverkan mellan människor och företag behöver ske lokalt och på frivillig grund i ömsesidig respekt. Lagstiftning i linje med dessa förslag motverkar detta och leder istället till ökad polarisering och ökat avståndstagande.

Konsultation bör rimligen inte ske i andra frågor än lagstiftningsfrågor av särskild betydelse för det samiska folket, och då ska konsultationen ske med Sametinget som en samlad företrädare för samiska intressen.

Några exempel på brister i utformningen av bestämmelser

Några av de brister som finns i ärendet kan, utöver det ovan anförda, exemplifieras med följande invändningar gällande vissa enskilda förslag till bestämmelser.

När konsultation enligt förslaget skulle komma att ske är oklart

En grundläggande fråga för en lagstiftning om konsultation är en reglering av i vilka ärenden konsultation ska ske eller inte. Utredningen har på s. 37-38 beskrivit olika tänkbara lösningar för att reglera den efterfrågade ordningen för konsultation. Alternativet att föra in bestämmelser i de författningar där konsultation ska ske avfärdas med motiveringen att det skulle bli en betydande svårighet att finna en rimlig avgränsning och att det kan framkomma behov att lägga till eller ta bort konsultationsskyldigheten. Vidare uttalas att det vore ett alltför omfattande och långdraget lagstiftningsarbete för att peka ut om konsultationsskyldighet borde gälla på området eller inte och att det skulle leda till ytterligare fördröjningar av reformen. Utredningen har därför stannat i att reglera frågan om konsultationsplikt ”samlad” i en ny lag.

Svårigheterna att hitta rimliga avgränsningar kan rimligen inte bli mindre av att lagstiftaren med alla utredningsresurser inte tar ställning i frågan utan överlåter det till någon slags handläggningspraxis! Den förslagna lagen kan inte heller beskrivas som samlad, utan är snarare en generell och otydlig lagstiftning där det inte går att utläsa om konsultation ska ske eller inte. Det går inte att utgå ifrån att alla handläggare som bereder ärenden där lagstiftningen ska beaktas har sådan erfarenhet eller förmåga att studera lagstiftningens förarbeten att handläggaren kan avgöra om konsultation ska ske eller inte. Detta särskilt som utredningen knappt ens kan anses besvara frågan.

Vi anser att det är just i samband med att en konsultationsskyldighet införs som det måste utredas och redovisas när konsultation ska ske eller inte. Lagstiftaren har ett ansvar att klargöra vilka skyldigheter som ska finnas och stå för den bedömning som sker. Att så snabbt som möjligt införa en konsultationsplikt,

med de negativa konsekvenser för ärendehantering och tidsåtgång som bl.a. påtalas i detta remissvar, är inte en acceptabel hantering. Förslaget är inte tillräckligt tydligt och lagstiftaren skulle med detta förslag abdikerar från ansvaret att ta ställning till vilka skyldigheter som ska respektive inte ska finnas.

Tidsgräns för konsultationen saknas

I de föreslagna reglerna saknas det konkreta tidsgränser för hur länge konsultationen ska kunna pågå, men det anges att enighet eller samtycke ska eftersträvas. Även om det finns en möjlighet för den konsulterande myndigheten respektive Sametinget att avsluta konsultationen genom att konstatera att enighet eller samtycke inte kan nås i ärendet framgår inte ens om det är rimligt att konsultationen pågår i ett par veckor eller ett par år.

Var och en som har erfarenhet av motstående intressen när det gäller markanvändning vet att det kan ta lång tid att nå lösningar som kan accepteras av alla inblandade, om någon sådan acceptans över huvud taget uppnås. I många fall kan förutsättningarna för verksamheter och åtgärder vara beroende av att man kommer från plan till handling inom rimlig tid. Förutom ekonomiska frågor som finansiering av långsiktiga investeringar är verksamheter också beroende av att någon med själ och hjärta vill och orkar ta initiativ och risker för att utveckla något för framtiden.

Det är en del av spelreglerna i samhället att vissa intressen, samiska eller andra, kan behöva ge vika för andra intressen som ur ett större perspektiv måste prioriteras. Om ett intresse ges en prioritet framför andra måste det förenas med spelregler som medför att det intresset inte ges otillbörliga fördelar i förhållande till andra intressen.

En konsultation kan inte göra det möjligt att dra ärenden i långbänk. Den föreslagna regleringen av konsultationer i kombination med en brist på reglering av tidsåtgången öppnar för möjligheter att fördröja åtgärder och beslut som är föremål för konsultation utan att det finns goda skäl för det.

Vilka samiska intressen som skulle omfattas av förslaget inte klarlagt

Av 2 § i den föreslagna lagen framgår att även samisk organisation eller en sameby ska konsulteras. Vilka samebyar som kan beröras torde inte ge upphov till större oklarheter, likaså om samebyn genom sin näringsverksamhet har intressen som kan påverkas. Det blir i så fall två konsultationsparter, Sametinget och berörd sameby (ibland flera samebyar).

Vilka övriga organisationer som kan vara samiska och ha sådana intressen som ger anledning för organisationen att ingå i konsultationen är oklart och outrett. Det kan rimligen inte vara den enskilda organisationen som har

tolkningsföretråde för om frågan är av särskild betydelse eller inte, med tanke på att handläggningen av ärendet givetvis kommer att påverkas av hur många intressen som ska delta vid konsultationen.

LRF anser inte att någon skyldighet att konsultera ska omfatta även samiska organisationer, det är inte motiverat och alltför långtgående. Avgränsningen av konsultationskretsen är enligt förslaget orimlig och helt oförutsebar, särskilt som det inte kan uteslutas att olika samiska intressen kan ha olika eller rent motstridiga uppfattningar.

Målsättning om enighet eller samtycke i den föreslagna 6 § är olämplig

Det är allmänt känt att en enighet eller samtycke/acceptans för förslag som kan beröra många olika intressen kan vara svår att uppnå. Genom att ange att konsultationen ska eftersträva att detta uppnås förskjuts maktbalansen mellan samiska intressen och övriga intressen. Även om det på s. 74 anges att samtycke till beslutet inte i något fall ska vara nödvändigt för beslutets giltighet kan konsultationsprocessen och den tidsutdräkt som en utdragen konsultation innebär i sig påverka utfallet. Den som får makt över tidsåtgången kan exempelvis utnyttja den till sin fördel genom att inte acceptera förslag som inte ligger tillräckligt nära den egna ståndpunkten för att likt en förhandling dra egna fördelar av situationen.

En rimlig målsättning med en konsultation är att samiska intressen ska komma till tals inför ett ställningstagande och beaktas som ett av flera intressen. Det är dock inte rimligt att en lagstiftning anger att enighet eller samtycke från ett intresse ska eftersträvas, samtidigt som övriga inte har några sådana privilegier. Detta gör sig särskilt gällande i ärenden som avser myndighetsutövning mot enskilda. Grundläggande principer om likhet inför lagen måste rimligen förhindra att en lagstiftning bygger upp sådana ojämlika förhållanden för maktutövningen. Det är därför direkt olämpligt att utforma bestämmelser som innehåller en målsättning om enighet eller samtycke.

Uttrycket ”båda sidor” i den föreslagna 6 § är verklighetsfrämmande

I förslaget till 6 § anges att ”båda sidor” ska avge sin motiverade ståndpunkt i ärendet och yttra sig över ”den andra” partens ståndpunkt.

Skrivningen är ytterligare en indikation på att utredarna inte till fullo har satt sig in i de praktiska konsekvenserna av förslaget, då det inte stämmer överens med verkligheten. Det kan ofta finnas många olika intressen som måste beaktas, vilket innebär att det i så fall kommer att finnas många olika ”sidor”. Det går inte heller att ta för givet att de olika samiska intressen som kommer till tals i saken kommer att ha samma inställning till det som konsultationen avser. Detta illustrerar tydligt olämpligheten i förslaget.

Frågan om klagorätt är inte utredd

I utredningen anføres på s. 76-81 att den föreslagna lagen inte skulle medföra någon påverkan på vilka som har rätt att överklaga beslut som följer efter en konsultation. Med hänsyn till den ohämmade rättspraxis kopplad till klagorätten i övrigt, är detta konstaterande mycket anmärkningsvärt. Förslaget riskerar att aktivt understödja den riktning i rättspraxis där alltfler särintressen ges alltfler möjligheter att driva rättsprocesser mot enskilda och småföretag. Att inte detta beaktats är ytterligare ett exempel på de brister som förslaget är behäftat med.

Avslutningsvis

LRF avstyrker förslaget i sin helhet av skäl som redovisats ovan. Avslutningsvis vill vi understryka att de tankegångar som genomsyrar denna promemoria underminerar den lokala dialog och samverkan som behöver ske på frivillig grund och i ömsesidig respekt mellan olika människor, företag och näringar. Istället riskerar förslagen ökad polarisering och ökat avståndstagande.

Med vänliga hälsningar

LANTBRUKARNAS RIKSFÖRBUND

Thomas Bertilsson
Enhetschef

Magnus Norberg
Handläggare

LRF SKOGSÄGARNA

Magnus Kindbom
Skogsdirektör