

Kulturdepartementet
103 33 Stockholm

Konsultationsordning i frågor som rör det samiska folket

Skogsstyrelsen har beretts möjlighet att yttra sig över utkast till lagrådsremiss i fråga om ”En konsultationsordning i frågor som rör det samiska folket”.

Skogsstyrelsen har tidigare yttrat sig i fråga om 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 fortfarande 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.

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 och att det måste definieras tydligare.

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

Allmänt om förslaget

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

Skogsstyrelsen vidhåller att 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 inte effektivt ur

samhällsekonomisk synvinkel att redan identifierade svårigheter lämnas att hanteras och lösas vid myndigheters tillämpning och i rättsprocesser.

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 inte är bra 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. Att detta arbete görs av lagstiftaren är viktigt för att det ska bli tydligt vad lagstiftningen innebär innan den genomförs och för att säkerställa en likartad hantering hos samtliga myndigheter. De svårigheter som lagstiftaren ser med ett sådant arbete förs i det nuvarande förslaget vidare till de enskilda myndigheterna.

Två separata intressen med gränsdragningssvårigheter 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 rennärings 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. Skogsstyrelsen anser det därför vara positivt att denna skyldighet för myndigheten att komma överens under konsultationen tagits ur förslaget.

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 parterna i ärendet. Den här typen av gränsdragning är problematiskt för myndigheter vid ärendehantering. Även om de förändringar som gjorts i förslaget avseende dels att skyldigheten att komma överens har tagits bort och dels att myndigheten har möjlighet att även låta andra parter delta i konsultationen har förbättrat möjligheterna för myndigheten att uppfylla kraven på likabehandling och objektivitet, så kvarstår problematiken.

Skogsstyrelsen anser dock att det även ska framgå tydligt av lagtexten hur denna lag förhåller sig till övrig lagstiftning. Syftet med lagen är att främja det samiska folkets inflytande, vilket framgår av lagens första paragraf. Av lagens

11 och 12 paragraf framgår att konsultationen ska fortsätta tills enighet eller samtycke uppnåtts eller att den konsultationsskyldige eller den samiske företrädaren förklarar att enighet eller samtycke inte kan nås. Av bland annat författningskommentaren m.m. framgår visserligen också att myndigheten fortfarande har en skyldighet att självständigt och objektivt pröva relevanta sakomständigheter och iaktta saklighet och opartiskhet. Det bör dock också förtydligas i lagtexten.

Konsultationernas omfattning

Inom skogspolitikens område finns som framhållits i tidigare yttrande ett flertal typer av ärenden som skulle kunna anses få särskild betydelse för samerna och där det kan bli aktuellt med konsultation.

I utkastet nämns att konsultation inte kan krävas i mindre frågor. Som exempel på mindre frågor nämns planerade avverkningar som har undantagits från samrådsplikten enligt 20 § skogsvårdslagen. Skogsstyrelsen vill förtydliga att det inte är i lagen utan i föreskrifterna som undantag från samrådsplikten görs.

Det är svårt för myndigheten att avgöra vad som kan få särskild betydelse, då det inte är tydligt definierat och då det är den samiske företrädaren som slutligen avgör vad som kan få särskild betydelse för samerna. Detta kommer medföra, i vart fall till en början, att en stor andel av myndighetens ärenden behöver stämmas av med samiska företrädare angående huruvida de kan få särskild betydelse eller inte. Skogsstyrelsen noterar också att vissa undantag som anges i utredningen tex undantag från samrådsplikten enligt 20 § skogsvårdslagen inte uttrycks i lagtexten och det därmed fortfarande får anses oklart om de kommer att bli föremål för konsultation i det enskilda fallet. Skogsstyrelsen anser att det i nuläget är svårt att avgöra hur många ärenden som kommer att bli aktuellt för konsultation.

Av 4 § i utkastet framgår att skyldigheten att konsultera inte gäller ärenden som rör tillsyn. Inom skogspolitikens områden finns det 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. I sådana fall skulle det kunna vara bra för myndigheten att få synpunkter från berörd sameby vid handläggningen av ärenden, även om det inte omfattas av konsultationsskyldigheten.

Ärenden som har någon form av tidsgräns för handläggningen, exempelvis anmälningsärenden enligt miljöbalken och skogsvårdslagen, skulle vara svåra

att hantera om konsultationsskyldighet skulle gälla dem. Skogsstyrelsen uppfattar att denna typ av ärenden är undantagna från konsultationsskyldigheten, vilket är positivt.

Skogsstyrelsen anser sammantaget att begreppet särskild betydelse för samerna fortfarande inte är tillräckligt tydligt definierat. Begreppet måste 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, är det för den beslutande myndigheten värdefullt med synpunkter baserade på den lokala kunskapen från den eller de samebyar som innehar renskötselrätten i området.

Inom skogspolitikens områden finns det som framhållits tidigare 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 konflikter i förhållande till andra lagkrav. Exempel på det kan vara skogsvårdslagens krav på att utföra föryngringsåtgärder efter avverkning. Det är av vikt att det finns en tydlighet i hur dessa bestämmelser ska prövas och att det framgår redan av lagtexten.

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 fortfarande otydligt hur den praktiska hanteringen av konsultationen ska gå till, särskilt avseende förvaltningsbeslut. 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. I utkastet konstateras att det inte behövs några regler som berör sådana situationer. För myndigheterna kommer det att bli många svåra avvägningar, exempelvis om när konsultationsplikten får anses uppfylld.

Av 11 § i utkastet framgår bland annat att båda sidor ska ange sin motiverade ståndpunkt i ärendet och yttra sig över den andra konsultationspartens ståndpunkt. Skogsstyrelsen tillstyrker tillägget att för den konsultationsskyldige gäller detta endast i ärenden där det inte finns någon enskild part.

Konsekvenser av förslaget

I utkastet framhålls att det inte bedöms ha någon direkt påverkan på övriga enskilda eller företag. Konsultationen medför att den konsulterande

myndigheten får större möjlighet att beakta synpunkter från samiska företrädare vid handläggningen av ärenden.

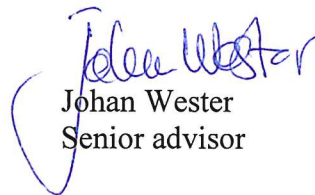
Skogsstyrelsen bedömer dock fortfarande att den föreslagna regleringen i praktiken kan komma att medföra en viss förskjutning i avvägningen vid hanteringen av ärenden där det finns en intressekonflikt. Till viss del på grund av att Skogsstyrelsen får ett större och förhoppningsvis bättre underlag för 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.

Skogsstyrelsen bedömer att de utökade kraven på konsultation kommer, i det fall de införs, att medföra en ökad arbetsbelastning för myndigheten. Eftersom det fortfarande är oklart vilka typer av ärenden som kommer att omfattas av konsultationsordningen är det svårt att bedöma i vilken omfattning arbetsbelastningen kommer att öka.

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, tillsynsspecialisten Bert Krekula och specialisten skogsbruk-rennäring Cecilia Persson.



Herman Sundqvist
Generaldirektör



Johan Wester
Senior advisor

