

Länsstyrelsen
Norrbotten

YTTRANDE

1 (5)

Datum
2019-09-30

Diarienummer
811-9288-2019

Kulturdepartementet

103 33 Stockholm

Begäran om yttrande över lagrådsremiss - En konsultationsordning i frågor som rör det samiska folket

Er beteckning: Ku2019/01308/RS

Länsstyrelsen i Norrbottens län har fått ovanstående rubricerade remiss och lämnar yttrande enligt nedan.

Sammanfattning

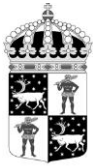
Länsstyrelsen i Norrbottens län *avstyrker* lagförslaget i dess nuvarande form.

Länsstyrelsen vill främst lyfta fram att det redan idag finns ett flertal olika typer av dialoger och samråd med såväl samebyarna direkt som med Sametinget vilka sammantaget bidrar till att förslagets övergripande ambition redan idag realiserar till viss del. Norrbottens län inrymmer 32 av landets 51 samebyar. Länsstyrelsen i Norrbottens län menar att nuvarande förslag inte på ett reellt sätt bidrar till att lösa den faktiska problembilden gällande inflytande för den samiska befolkningen i frågor som rör dem. Länsstyrelsen anser heller inte att nu aktuellt förslag tar hänsyn till den ökning av uppgifter och administration som förslaget kommer att innebära, i vart fall för Länsstyrelsen i Norrbotten, men sannolikt även för andra parter.

Ytterligare kommentarer till förslaget:

- Rekvisitet "Särskild betydelse för samerna" anses inte färdigt definierat. Länsstyrelsen befarar att detta kan skapa ojämlika förväntningar och ingångar i ett konsultationsförfarande. Länsstyrelsen anser att förslaget i allt för hög grad förlitar sig på att praxis ska forma en gångbar struktur.
- Ansvarsfrågan vid utebliven konsultation, samt vilken instans som har att "läka denna brist" framgår inte tydligt. Länsstyrelsen menar att lagförslaget i denna del inte följer den ambition som konsultationen ska uppfylla, det vill säga möjliggöra samiska folkets rätt till delaktighet i beslutsprocesser i ett tidigt skede.
- Vad gäller skrivningar om begränsningar i konsultationsskyldigheten finns enligt Länsstyrelsen brister som riskerar skapa missförstånd och felaktig hantering. Detta kan i sin tur medföra tolkningsproblem samt utdragna handlägningsförfarande.

De stora otydligheter som kvarstår anser Länsstyrelsen medför att tillämpningen av konsultationsordningen kan komma att variera, vilket riskerar skapa ojämlika förhållanden mellan den part som är ansvarig för konsultationen och den part som ska konsulteras.



Länsstyrelsen vill samtidigt tydliggöra att vi välkomnar och värnar om den samiska befolkningens deltagande och inflytande. Det bidrar till att Sverige som nation kan leva upp till våra åtaganden rörande urfolks rättigheter, i detta fall samernas.

Yttrande

Till stora delar har Länsstyrelsen i Norrbottens län samma inställning som vid tidigare remissvar på den tidigare lagrådsremissen i ärendet år 2017. Det som nedanför anförs är kommentarer främst kring samråd, konsultation, rekvisitet ”Särskild betydelse för samerna”, ansvar och följderna kring utebliven konsultation, begränsningar i konsultationsskyldigheten samt uppföljning och utvärdering.

Samråd och konsultation

Redan i dag genomför Länsstyrelsen i Norrbotten en mängd samråd och samrådsprocesser med Sametinget, samebyar och samiska organisationer där den bärande komponenten är att deltagande parter möts under eftersträvt jämlika förhållanden.

Denna erfarenhet har även inneburit en insikt i att för att åstadkomma samverkan på så jämlika förhållanden som möjligt kräver både ekonomiska möjligheter såväl som en process som ger möjlighet till förberedelser, där deltagande parter upplever sig på förhand insatta, förberedda och informerade. Allt för att processen ska vara tydlig och minimera onödiga missförstånd. Länsstyrelsen har tidigare, bland annat i rapporten ”Ökad samverkan mellan rennäring och gruvnäring¹, framhållit vikten av detta.

Norrbottens län omfattas till stor del av den svenska delen av Sàpmi. 32 av 51 samebyar i Sverige återfinns i Norrbotten, därför kommer införandet konsultationsordningen att få större konsekvenser i Norrbotten jämfört med andra delar av landet. Länsstyrelsen anser det är av största vikt att skapa rätt förutsättningar för konsultationsskyldiga parter. Länsstyrelsen delar därför inte utredningens uppfattning om att det endast kommer vara marginella öknings av administration och kostnader. Vår uppfattning är om konsultation som ska genomföras såsom anges i förslaget kommer det att kräva såväl längre handläggningstider som utökade resurser för länsstyrelsen i Norrbotten.

Bestämmelserna om samråd respektive konsultation gäller för statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter och syftar till att ge samerna möjlighet till inflytande i frågor som berör dem. Länsstyrelsen anser att det finns en risk för att konsultationsordningens förhållande till den befintliga samrådskyldigheten enligt minoritetslagen samt samrådskyldighet genom annan lagstiftning riskerar att leda till otydlighet.

Gällande begreppen samråd och konsultation - avsnitt 4.2

Lagrådsremissen framhåller att samråd ska anses vara en process där ”båda parter bidrar till ett meningsutbyte” medan konsultation är ett uttryck för ett förfarande där en part vänder sig till en annan part för rådfrågan men att detta inte behöver innebära vidare diskussion mellan parterna. Vidare framhålls att förslaget om konsultation som begrepp ligger i samklang med andra folkrättsliga dokument och på det sättet är ett förfarande som särskiljer samråd och konsultation.

¹ s. 28-ff, ”Ökad Samverkan mellan rennäring och gruvnäring” - Länsstyrelsen i Norrbottens län och Sweco, 2016.



Länsstyrelsen anser att dessa två begrepp lätt kan sammanblandas samt att nuvarande rekommendationer om att samordna samråd och konsultation riskerar att skapa än mer otydligheter för samtliga parter. Vidare bör det tydliggöras i vilket skede i processen konsultationen bör genomföras för att säkerställa att det kan bidra till att stärka samernas rätt till deltagande men samtidigt inte förminska betydelsen av samråd och samrådsprocesser.

Gällande rekvisitet ”Särskild betydelse för samerna”

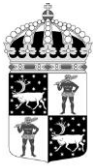
Förslaget anger att konsultation ska ske i frågor som kan få särskild betydelse för samerna som folk och frågor som ska kunna få väsentlig inverkan på deras näringar eller kultur. Samtidigt anges att konsultation i mindre frågor inte kommer att krävas. Länsstyrelsen anser att begreppet ”särskild betydelse för samerna” inte är tillräckligt beskrivet/definierat i föreliggande förslag och att det lämnar stort utrymme för tolkning. Denna brist kommer sannolikt att leda till stor osäkerhet för såväl den konsultationsskyldige som för den part som ska konsulteras.

Det är Länsstyrelsens erfarenhet att det finns situationer som kan vara av stor betydelse för enskilda samebyar, men inte uppenbart för det samiska folket. Om ett ärende berör områden av riksintresse för rennäringen är det dock inte helt tydligt hur betydelsen ska bedömas. Då en fungerande rennäring i varje sameby är ett allmänt intresse ligger det nära till hands att också se det som en angelägenhet för samer i allmänhet, och följaktligen något som bör konsulteras med Sametinget. När berör ett ärende samerna eller när berörs en/två/tre samebyar? Detta kan vara en svår gränsdragning och härvid behövs ett förtydligande. I och med nuvarande formulering är det oklart huruvida samebyarna ska konsulteras även i frågor som rör rennäringen som ett allmänt intresse, inom en samebys område.

Länsstyrelsen handlägger även många ärenden av mindre art som kan leda till tillfälliga störningar, till exempel dispenser i skoterförbudsområden, idrottstävlingar och andra arrangemang, hundspannsturer för att nämna några. Även mindre ärenden kan dock medföra en betydande störning om de sker under en tidsperiod som är känslig ur rennäringssynpunkt, exempelvis under kalvningsperioden. Gränsdragningen befaras även bli svår när det gäller vilka frågor som inte ska omfattas av konsultationsskyldigheten. Det är därför från det bristfälliga förslaget svårt att bedöma vilken påverkan konsultationsordningen kan få för Länsstyrelsens olika verksamhetsområden.

Länsstyrelsen uppfattar av förslaget att bland annat ovanstående frågeställningar ska lösas ut genom utveckling av praxis. Att återropa utveckling av praxis bör inte legitimera ett otydligt lagförslag och det bör påtalas att utformning av praxis är en kostnadskrävande fas för samtliga parter, både personalmässigt, administrativt och ekonomiskt, vilket lagförslaget inte tagit höjd för. Länsstyrelsen noterar exempelvis hur begreppet markanvändning används i författningskommentaren. Förmodligen avses även vattenanvändning med begreppet och detta bör med tydlighet framgå tillika skrivas ut i författningskommentaren och inte utformas genom praxis.

Det bör finnas tydlig vägledning och utgångspunkter för hur och när en konsultation är av arten ”särskild betydelse för samerna” för att på så sätt även skapa jämlika förväntningar i konsultationsförfarandet.



Ansvar och följder kring utebliven konsultation – 4.3

I lagförslaget framkommer hur förvaltningsmyndighet kan bli den part som vid utebliven konsultation har ansvar att ”*avhjälpa handläggningsfelet*”. Eftersom konsultationslagen har den höga ambitionen att involvera och ge samerna möjlighet till insyn i beslutsprocesser bör konsultationen ske i ett tidigt skede. Länsstyrelsen menar därmed att detta bör innebära att det ska vara den som är första instans, för ett ärende, som även ansvarar för konsultationen.

Konsultation är enligt Länsstyrelsen något som bör ske innan till exempel en ansökan skickas på remiss hos andra myndigheter. Detta gör att den myndighet som mottar remissen ska ha ett korrekt och komplett underlag att ta ställning till.

Utifrån de sakförhållanden som framkommer vid en konsultation bör ett förfarande i första instans således vara regel. Risken finns annars att skyldigheten att konsultera hänskjuts upp i instansordningen när beslut överklagas till förvaltningsmyndighet. Rimligtvis borde överinstans inte vara skyldig att ”läka denna brist”, detta borde tydligare framgå i formuleringen av föreslagen lagtext.

Eftersom Länsstyrelsen inte alltid deltar tidigt i planeringsprocesserna riskerar detta även medföra felhantering, dubbelarbete (för den konsulterade parten) och en utdragen handläggning av ärenden. Länsstyrelsen menar att utebliven konsultation bör ses som en grund för återförvisning eller som en brist som bör ”läkas” hos den första instansen där ärendet inkom. Länsstyrelsen anser därmed att utkastet till lagrådsremissen bör tydliggöra frågan om ansvar för när en konsultation blir av, då ärenden handläggs hos flera olika myndigheter, under olika delar av processen.

Begränsningar i konsultationsskyldigheten – avsnitt 4.5-ff

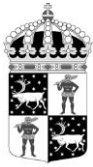
I förslaget framgår att ärenden där lagstiftning ställer krav på handläggningstider bör undantas från konsultationsplikten. Det framgår vidare att detta inte betyder att myndigheten alltid kan avstå från att konsultera samerna i ärenden, som ska avgöras inom en kort tid, utan framhåller att det kan tänkas att det ändå finns utrymme för en enklare form av konsultation via exempelvis telefon- eller videokonferens (s.61).

Länsstyrelsen ställer sig frågande om konsultation – i god anda- och med jämlika premisser – är realistisk att genomföra utifrån de tidsfrister som till exempel förvaltningslagen anger.

Länsstyrelsen anser vidare att det är viktigt att gemensamma rutiner för konsultationen utarbetas på central nivå så att konsultationsförfarandet kvalitetssäkras oavsett vilken myndighet som ansvarar för konsultationen.

Uppföljning och utvärdering - avsnitt 10

Lagförslaget menar att det är lämpligt att lagen utvärderas några år efter dess tillämpning. Enligt Länsstyrelsen är det angeläget att en systematisk uppföljning och utvärdering av konsultationsordningen, bör tidsättas och genomföras i än mer tidigare skede för att på så vis kunna stötta den konsultationsskyldige parten likväl som den part som konsulteras. En uppföljning bör bland annat identifiera relationen mellan samrådsskyldigheten enligt minoritetslagen och konsultationsskyldigheten samt



Länsstyrelsen
Norrbotten

YTTRANDE

5 (5)

Datum
2019-09-30

Diarienummer
811-9288-2019

utvärdera om någon myndighet men även annan part får märkbart ökad arbetsbelastning till följd av lagens införande. Vidare bör en uppföljning genomlysas på vilket sätt konsultationslagen får effekter i jämförelse och förhållande till samrådsskyldigheten.

Avslutningsvis

Länsstyrelsen i Norrbottens län menar att nuvarande förslag inte på ett reellt sätt bidrar till att lösa den faktiska problembilden gällande inflytande för den samiska befolkningen i frågor som rör dem. En konsultationsordning i frågor som rör det samiska folket är eftersträvarvärda ambitioner för ett Sverige som vill leva upp till sina allmänna åtaganden. Lagförslaget är i dess nuvarande utformning inte heller hänsynstagande till de olika förutsättningar som finns i landet.

Mot denna samlade bakgrund *avstyrker* därmed Länsstyrelsen i Norrbottens län lagförslaget i dess nuvarande form.

De som deltagit i beslutet

Beslut om detta yttrande har fattats av Landshövding Björn O. Nilsson. Irina Enbuska von Schantz har varit handläggare och föredragande av ärendet. I den slutliga handläggningen av ärendet har även Länsråd Johan Antti deltagit men även deltagare från Miljöavdelningen, Näringslivsavdelningen och Samhällsavdelningen medverkat.

Så här hanterar vi dina personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa hittar du på www.lansstyrelsen.se/dataskydd.