

Bilaga, Luleå tekniska universitets yttrande på Utkast till lagrådsremiss: En konsultationsordning i frågor som rör det samiska folket

Luleå tekniska universitet (LTU), som anmodats yttra sig över rubricerade lagförslag, får härmed avge följande yttrande, som utarbetats av biträdande professor/docent Christina Allard och gästprofessor Kjell Å Modéer.

Sammanfattning

Förslaget till ny lag är mycket angeläget och tillhandahåller en lämplig lösning på frågan om konsultationer med samerna. Det är helt centralt att Sverige får på plats en konsultationsordning i paritet med våra grannländer och andra länder med urfolk. Luleå tekniska universitet tillstyrker förslaget. Vissa synpunkter förs dock fram nedan.

Allmänna synpunkter

Det nu föreliggande och reviderade lagförslaget har preciserats och förenklats innehållsmässigt och språkligt i förhållande till förslaget i Ds 2017:43. Det är dock inte några stora ändringar i sak som skett, vilket medför att det remissvar som universitetet lämnade för Ds 2017:43, åtminstone vad gäller de övergripande frågorna, fortfarande är aktuella. Det innebär också att det nya lagförslaget, såsom tidigare, i stort utgår från den norska konsultationsordningen och nordisk samekonvention.

Begreppet ”samiska företrädare” som nu används i lagtexten, tillsammans med preciseringen i 7 §, ringar bättre in de olika situationer där samer ska konsulteras. I de allra flesta fall torde dock Sametinget alltid vara inkopplat, men det är en viktig markering att även andra grupper av samer har ett berättigat intresse att bli konsulterade, vilket är i linje med Nordisk samekonvention (artikel 18). Det införda begreppet fungerar väl.

I det nuvarande norska lagförslaget (Prop 116L (20017-2018)) talas det om en konsultationsplikt för staten och myndigheter, och en rätt att bli konsulterad för Sametinget och andra representativa samiska intressen. Det språkbruket ger en tydligare bild av vad reglerna handlar om, dvs. uppfyllandet av mänskliga rättigheter med koppling till delar av folkrätten. De svagare skrivningarna i det svenska lagförslaget tillsammans med ett något

otyddigt syfte medför att lagförslaget blir vagare. Norge har sedan 2005 en praktisk vana att företa konsultationer mot bakgrund i konsultationsavtal, som bl.a. utgår från att konsultationer på sikt utvecklar ett partnerskapsperspektiv mellan statliga myndigheter och Sametinget. Svenska myndigheter har naturligt inte samma erfarenheter, och inte samma förståelse för varför konsultationer ska genomföras med Sametinget och andra samiska representanter. Mot den bakgrunden blir det än viktigare att de svenska reglerna är tydliga avseende lagens ändamål. Se vidare om syftet nedan.

När det gäller frågan om överklagande och rättsverkan instämmer universitetet i att frågan kan utredas vidare, t.ex. vid den utvärdering av lagen som förordas i förslaget. Exempelvis avseende möjligheter som står till buds för främst Sametinget och samebyar, när det gäller att få frågan prövad om konsultationer hållits med tillräcklig omfattning och varaktighet (med syfte att uppnå enighet eller samtycke). Frånvaron av en klagorätt i lagförslaget kan också komma att försvåra lagens tillämpning.

Den *initiativrätt* för Sametinget m.fl. att initiera ärenden för konsultation, som förts in under i 6 § 1 st, är mycket bra och balanserar styrkeförhållandena något.

Syftet med en konsultationsordning

Det finns ett behov av rättslig reglering av statens konsultationsplikt gentemot samerna och förevarande lagförslag är väl lämpat i det avseendet. En svaghet i lagförslaget är dock det något otydliga syftet. Som inledande paragraf är 1 § viktig. De andra bestämmelserna bör alltid tolkas i ljuset av denna och lagens ändamål bör tydligt framgå, samt "backas upp" av propositionen, särskilt författningskommentarerna (1 kap 1 § 6 st regeringsformen bör erinras här).

Det bör framgå tydligare av 1 § att det viktigaste ändamålet med konsultationer är att parterna ska försöka uppnå enighet genom att ärendet blir tillräckligt utrett, samt att det finns tid och utrymme att diskutera motstridiga synpunkter och hur dessa bör lösas (möjligheten till anpassningar av olika slag). Det finns alltså ett nära samband mellan kravet på konsultation och syftet att uppnå enighet eller samtycke (någon vetorätt är det däremot inte tal om). Lagrummet i 1 § bör således förtydligas (delar av 11 § flyttas hit). I en andra mening till 1 § 1 st kan t.ex. följande preciseras: "Konsultationerna syftar till att parterna ska uppnå enighet eller samtycke om de ärenden som undergår konsultation". I vissa fall kan dock inte enighet eller samtycke nås, vilket 11 § preciserar, liksom att konsultationer ska hållas i god anda.

Att konsultationer ska hållas i *god anda* innebär att båda parterna ansvarar för att skapa ett konsultationsklimat som är grundat på ömsesidig tillit. Det är helt centralt. För att konsultationerna ska bli effektiva och meningsfulla måste även *tillräcklig tid* avsättas och möten bör normalt hållas fler än en gång, dvs *kontinuerligt* för att syftet med konsultationen ska kunna nås.

Längden på en konsultation (ärenden som är undantagna konsultation)

För att säkerställa att konsultationsparterna gemensamt verkligen försökt nå enighet eller samtycke, är det helt centralt att konsultationer hålls kontinuerligt och i det längsta före ett beslut, särskilt i komplexa ärenden. Det hänger ihop med syftet såsom beskrivits ovan. Det är särskilt viktigt i ärenden där regeringen fattar beslut, antingen agerar som tillståndsmyndighet eller då den prövar överklaganden, såsom i ärenden om bearbetningskoncession under Minerallagen. Denna förståelse av konsultationer rimmar illa med förslaget 5 §. I både 5 § p 2 och p 3 anges det att en konsultation inte behöver genomföras om det redan skett i den lägre instansen. Risken med en sådan syn på konsultationer är att dessa bara blir *pro forma*. Den förståelse för konsultationer som skissats här är i linje med konsultationsordningar i t.ex. både Norge och Kanada (British Columbia).

Det som är sagt ovan, om precisering av konsultationernas syfte (1 §) och konsultationens längd, bör preciseras i lagförslaget på lämpligt sätt.

Tillämpningen av lagen

Förslaget till en ny konsultationslag är allmänt hållen och bör enligt universitetets mening så vara. Rätten till konsultation och dess innehåll bör inte detaljstyras. Det bör finnas en flexibilitet så att förtroenden, rutiner samt en konkretisering av innehållet i konsultationer kan utvecklas över tid. Med det sagt är det dock viktigt att det kan ske en rättsbildning via domstolarna. Jämför här universitetets allmänna kommentar ovan angående överklaganderätt för samiska företrädare.

Det finns även en möjlighet att ingå speciella avtal mellan vissa myndigheter och t.ex. Sametinget om det närmare innehållet i konsultationerna, som kan vara att föredra framför detaljstyrning i lagtext. Sådana avtal kan på sikt bygga tillit och goda relationer mellan parter. Se här nordisk samekonvention (artikel 15), som också uppmärksammar avtalslösningar.

Den föreslagna konsultationsordningen kommer med säkerhet att innebära en stor omställning för nationella, regionala och lokala myndigheter, och medföra ett större behov av utbildning och informationsinsatser än vad lagrådsremissens konsekvensutredning tar upp. Detta oaktat att flera myndigheter idag har samrådsskyldigheter med de nationella minoriteterna, däribland samerna. Med stor sannolikhet måste nya rutiner byggas upp och rekrytering av ny kompetens ske. Men denna fråga kan en kommande utvärdering av den nya lagen se över.

När det gäller resurser för samiska företrädare att kunna genomföra konsultationer effektivt erinrar LTU om att extra resurser är en förutsättning för att konsultationerna ska kunna genomföras på ett så jämbördigt sätt som möjligt. Sametinget bör tillskjutas ökade anslag för konsultationerna, särskilt till en början då både myndigheten och det folkvalda organet ska bygga upp rutiner och kompetens. Vidare bör det åtminstone vara möjligt för samiska representanter, såsom samebyar, t.ex. att äska pengar från en särskild konsultationsfond för att kunna täcka merkostnader.

Frågor om extra stöd (utbildning, information, etc) och medel är således av stor betydelse för lagens tillämpning och efterlevnad, både för staten och dess myndigheter som har skyldigheter gentemot samerna, och de samiska företrädaerna själva.

Konsultationslagen– kommentarer till enskilda lagrum

Nedan följer kortfattade kommentarer och förslag i förhållande till ett fåtal bestämmelser.

1 § – Lagens ändamål bör styrkas ytterligare, både i lagtext och förarbeten. Se kommentarer ovan angående syftet.

5 § – Punkterna 2 och 3 bör strykas, för att ändamålet med konsultationerna ska kunna realiseras. Se motiveringen under Längden på en konsultation.

11 § – Delar av bestämmelsen bör flyttas till 1 §. Bestämmelsen kommer för långt bak i lagförslaget och bör stramas upp. Se ovan om syftet.

12 § – Lagrummet bör flyttas fram, direkt efter rubriken ”Konsultationsförfarandet”, dvs. komma före nuvarande 8 §.

Sakkunniga,
Biträdande professor/docent Christina Allard
Gästprofessor Kjell Å Modéer

Beslutande,

Birgitta Bergvall-Kåreborn
Rektor