

Motion till riksdagen 2020/21:3839

av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V)

med anledning av prop. 2020/21:64 En konsultationsordning i frågor som rör det samiska folket

1 Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen avslår proposition 2020/21:64.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma till riksdagen med ett förslag till konsultationsordning som baseras på principen om fritt informerat samtycke och innehåller en rätt för samiska företrädare att överklaga beslut om konsultation eller brister i konsultationsförfarandet och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen snarast bör återkomma till riksdagen med ett förslag om resurstilldelning till samebyar och samiska organisationer för konsultation och tillkännager detta för regeringen.

2 Inledning

Vänsterpartiet har under lång tid drivit frågor i syfte att stärka samers rättigheter, inflytande och livsvillkor. Vi har exempelvis motionerat regelbundet sedan 1991 om en ratificering av ILO-konventionen 169. Vänsterpartiet är generellt positivt till att regeringen lagt fram ett förslag om konsultationsordning, det är något vi efterfrågat länge. Det är även positivt att regeringen föreslår att Sametinget, en sameby eller en samisk organisation själva ska ha möjlighet att ta initiativ till konsultation men tyvärr anser vi i likhet med flera remissinstanser att det saknas flera viktiga delar i regeringens förslag till konsultationsordning för att den ska vara verkningsfull och relevant.

Vi utvecklar våra invändningar mot regeringens förslag nedan men vår allvarligaste kritik mot förslaget är att regeringen inte baserar sitt förslag till konsultationsordning på principen om rätt till fritt informerat förhandssamtycke, Free Prior and Informed Consent (FPIC). Denna princip är en grundläggande princip i folkrätten rörande staters relation till sina urfolk. Detta är en stor brist som gör att samerna riskerar att bli utan

verklig självbestämmanderätt. Enligt vår mening är det mycket beklagligt att regeringen väljer att lägga fram ett förslag till konsultationsordning som strider mot modern folkrätt och som riskerar att bli ännu en oförrätt från staten som begås mot samerna.

Enligt folkrätten har urfolk särskilda rättigheter utöver de rättigheter som följer av ställningen som nationell minoritet. Sverige erkände samerna som urfolk 1977. Det handlar om rätt till självbestämmande och rätt till de landområden de traditionellt bebor. Samerna bor i Ryssland, Finland, Norge och Sverige. Detta stora landområde kallas för Sápmi. Sápmi breder ut sig över hela den norra delen av Nordkalotten. Forskning visar att samerna har en lång sammanhängande historisk anknytning till de områden där de bedrivit sin näring och utvecklat sin kultur. De fanns i Sápmi långt innan nationsgränserna upprättades. Svenska statens behandling av samerna och samiska frågor är dessvärre en mörk historia. Från det att den svenska majoritetsbefolkningen började befolka och bruka marken i de inre delarna av Norrland, i strid med den s.k. Lappkodicillen från 1751 som reglerade den gränsöverskridande renskötelsen och gav samerna rätt att fritt röra sig över gränsen, försvårades samernas möjligheter att använda marken för renbete, jakt och fiske. Samer har också använts för tvångsarbete och de har tvångsförflyttats.

1928 beslutade riksdagen att de samer som inte var renskötare inte heller skulle ha några samiska rättigheter. De fick t.ex. ingen särskild rätt att jaga och fiska i de områden där deras förfäder levt. På så sätt drog staten en skarp gräns mellan de samer som lever på renskötelse och de som försörjer sig på annat sätt. Statens samepolitik har lett till dagens motsättningar och konflikter mellan samer och andra grupper i befolkningen när det gäller bl.a. markrättigheter.

FN:s rasdiskrimineringskommitté har vid ett flertal tillfällen kritiserat Sverige för brister när det gäller samernas rättigheter som urfolk. 2013 kritiserades Sverige för att inte ta tillräcklig hänsyn till samebyarna i samband med gruvetableringar och kommittén uppmanade då även den svenska regeringen att stoppa processen kring en etablering av en nickelgruva i Rönnbäcken i väntan på vidare granskning. 2017 gav rasdiskrimineringskommittén samebyn rätt i sak. Regeringens beslut om en gruvetablering är ett ingrepp i samebyns egendomsrätt. Kommittén har även uttryckt oro över att den svenska minerallagen tillåter stora industriprojekt och andra aktiviteter inom samiskt område, utan samernas fria och informerade förhandssamtycke. Kommittén har vidare rekommenderat Sverige att ändra lagstiftningen för att ge samerna ett större inflytande över sitt traditionella landområde så att samernas rättigheter överensstämmer med FN:s konventioner. Under den senaste granskningen våren 2018 uttalade rasdiskrimineringskommittén stark kritik mot att Sverige inte uppnått resultat på området sedan 2013. Kommittén riktade i december 2020 en uppmaning till den svenska staten att revidera och dra tillbaka gruvtillstånden avseende Rönnbäcken till dess att en fullvärdig och inkluderande process har genomförts. Kommittén skriver även att Sverige bör revidera landets gruvlagstiftning så att denna speglar samernas status som urfolk och rätt till land och naturresurser, så att lagstiftningen överensstämmer med internationell standard om fritt och informerat förhandssamtycke.

Vänsterpartiet har regelbundet skrivit motioner till riksdagen i syfte att förbättra livsvillkoren för samerna. Vi driver bl.a. frågorna om att ILO-konvention 169 måste ratificeras och att FN:s urfolksdeklaration måste implementeras. Vi vill även se en parlamentariskt sammansatt utredning för att utreda ett utökat samiskt självstyre och Sametingets dubbla roller. En utredning bör även få i uppdrag att presentera förslag på en genomgripande och samlad samepolitik. Det är särskilt viktigt att det samiska folket

både representeras och på andra sätt involveras och är delaktigt i utredningen. För vidare läsning om alla våra förslag på området hänvisar vi till motionen En modern samepolitik (2020/21:166). Vi har också i detta sammanhang lyft frågan som denna motion behandlar, dvs. att regeringen måste ta fram ett förslag till konsultationsordning som baserar sig på fritt informerat förhandssamtycke. Vidare har vi i vår budgetmotion för 2021 föreslagit att sametinget, samebyar och samiska organisationer måste få resurser för att genomföra konsultationer (mot. 2020/21:3191).

2.1 Regeringens förslag

I propositionen föreslår regeringen att en ny lag införs om konsultation i ärenden av särskild betydelse för samerna. Syftet med konsultationer är att främja det samiska folkets inflytande över sina angelägenheter. Förslaget innebär att regeringen, statliga förvaltningsmyndigheter, regioner och kommuner ska vara skyldiga att konsultera Sametinget innan beslut fattas i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna. I vissa fall ska konsultation även genomföras med en sameby eller en samisk organisation. Domstolar och vissa förvaltningsmyndigheter är inte skyldiga att konsultera. Från konsultationsplikten undantas vissa ärendetyper och även vissa andra särskilt angivna fall. Den konsultationsskyldige bestämmer på vilket sätt en konsultation ska genomföras men ska så långt det är möjligt och lämpligt tillgodose den samiska företrädarens önskemål om konsultationsform. Grunderna för konsultationsförfarandet och hur det inleds regleras i den föreslagna lagen. Konsultationen ska genomföras i god anda och fortsätta tills enighet eller samtycke i den fråga som är orsak till konsultationen uppnåtts eller tills det förklaras att enighet eller samtycke inte kan nås i ärendet. Den konsultationsskyldige ska dokumentera vad som kommit fram vid konsultationen.

3 Vänsterpartiets ställningstagande

Vänsterpartiet är generellt positivt till att regeringen lagt fram ett förslag om konsultationsordning. Vidare är det mycket positivt att regeringen, till skillnad från den utredning som ligger till grund för förslaget (Ds 2017:43), föreslår att Sametinget, en sameby eller en samisk organisation själva ska ha möjlighet att ta initiativ till konsultation. Utredningen lämnade inte något sådant förslag på grund av att det bedömdes att någon särskild rätt för samiska företrädare att begära konsultation inte behövs. Detta har dock kritiserats av en rad remissinstanser. Trots att regeringen föreslår en initiativrätt enligt ovan är det dessvärre vår sammantagna bedömning att regeringens förslag inte ger samerna den rätt till inflytande som ILO 169 och FN:s urfolksdeklaration kräver. Förslaget uppfyller därför inte de krav som ställs på Sverige enligt folkrätten. Här nedan redogör vi för de två viktigaste anledningarna till vårt ställningstagande.

3.1 Beslut som strider mot samernas ståndpunkt

Regeringen föreslår i propositionen att Sametingets, en samebys eller en samisk organisations samtycke till ett beslut efter en konsultation inte bör vara nödvändigt för beslutets giltighet. Ett stort antal remissinstanser, bl.a. Amnesty International (Amnesty), Sámiid Riikkasearvi/Svenska Samernas Riksförbund (SSR), Svenska

kyrkan, Front Advokater, Samrådet och Stockholm Environment Institute (SEI), är kritiska till regeringens förslag och anför att det strider mot folkrättens utveckling om att vissa ingripande myndighetsbeslut förutsätter urfolks samtycke. Front Advokater anför att för att konsultationer ska få önskvärd effekt krävs det att de synpunkter som lämnas vid konsultation med Sametinget eller annan företrädare för samerna tillmäts avgörande betydelse. Dorotea, Härjedalens, Åre och Älvdalens kommuner är starkt kritiska till resonemanget i promemorian om att samernas utlåtande endast ska tillmätas stor betydelse.

3.1.1 Fritt informerat förhandssamtycke

Rätten till fritt informerat förhandssamtycke, Free Prior and Informed Consent (FPIC), innebär att urfolk har rätt att bli konsulterade, informerade och har rätt att fatta beslut i frågor som berör dem och deras rättigheter, utan påtryckningar utifrån. FPIC är en grundläggande princip i folkrätten rörande staters relation till sina urfolk. Principen är central i FN:s urfolksdeklaration. Vänsterpartiet har i likhet med flera remissinstanser uppmärksammat att regeringen inte baserar sitt förslag till konsultationsordning på principen om rätt till fritt informerat förhandssamtycke. Regeringen gör inte heller någon utredning om vad FPIC-principen innebär för den svenska statens relation till samerna eller hur principen bör komma till uttryck i lagstiftningen. Detta är en stor brist som gör att samerna riskerar att bli utan verklig självbestämmanderätt. Såväl Civil Rights Defenders som Amnesty International och Sametinget har gjort liknande bedömningar i sina remissvar på utredningen som ligger till grund för propositionen.

Vänsterpartiet instämmer i remissinstansernas kritik. Enligt vår mening är det mycket beklagligt att regeringen väljer att lägga fram ett förslag till konsultationsordning som strider mot modern folkrätt.

3.2 Frågor om överklagande och rättsverkan vid utebliven eller bristande konsultation

Regeringen föreslår inte några särskilda bestämmelser om överklagande på grund av utebliven konsultation eller brister i konsultationsförfarandet eller i övrigt några särskilda rättsverkningar av underlåten eller bristande konsultation. Någon självständig överklaganderätt för samiska företrädare föreslås inte heller.

Flera remissinstanser är kritiska till regeringens förslag, bl.a. Centrum för samisk forskning vid Umeå universitet (Umeå universitet), Sveriges lantbruksuniversitet (SLU), Diskrimineringsombudsmannen (DO), Bergs kommun, Civil Rights Defenders (CRD), Svenska kyrkan, Front Advokater och Stockholm Environment Institute (SEI). Remissinstanserna är kritiska mot eller ställer sig frågande till att det inte föreslås någon självständig överklaganderätt för samiska företrädare. Vissa nämner även bristen på sanktioner i övrigt vid bristande konsultation. Umeå universitet anser att avsaknaden av en särskild ordning för överklagande innebär att det inte finns tydliga sanktioner mot en myndighet som underlåter att genomföra konsultationer. DO anser att samiska företrädare ska ha en möjlighet att överklaga beslut som tas utan eller utifrån otillräcklig konsultation. SLU anför att överklaganderätt är en väsentlig del i att höja kvaliteten på hur konsultationer genomförs, eftersom det sätter press på myndigheter att skapa en så bra process som möjligt och att en överklaganderätt även möjliggör en utveckling av tolkningen av den svenska konsultationsordningen genom domstolarnas rättspraxis. SEI framför liknande synpunkter som SLU. CRD föreslår att det bör räcka med att det kan

konstateras att det skett en för samer betydelsefull avvikelse från konsultationsbestämmelserna för att ett beslut ska undanröjas. CRD anser att lagen bör ge tydlig vägledning för de tillämpande myndigheterna om den förväntade rättsverkan av bristande konsultation och att samer annars riskerar att behöva dras in i ytterligare rättsprocesser för att kunna hävda sin rätt till konsultation. Även Front Advokater anser att det är ett problem att rättsföljden vid bristande konsultation inte konkretiseras i förslaget genom att det inte föreslås någon sanktion vid underlåten eller bristande konsultation.

Vänsterpartiet instämmer i remissinstansernas kritik. Enligt vår mening är det oacceptabelt att samiska företrädare inte får möjlighet att överklaga utebliven eller bristande konsultation eller ges en självständig överklaganderätt. Sammantaget med det ovan nämnda förslaget om att samiska företrädares samtycke inte är nödvändigt för att beslutet ska vara giltigt, kommer den uteblivna möjligheten att överklaga att leda till att syftet med konsultationsordningen urvattnas helt.

Riksdagen bör avslå proposition 2020/21:64. Detta bör riksdagen besluta.

Vidare bör regeringen återkomma till riksdagen med ett förslag till konsultationsordning som baseras på principen om fritt informerat samtycke och innehåller en rätt för samiska företrädare att överklaga beslut om konsultation eller brister i konsultationsförfarandet. Detta bör riksdagen ställa sig bakom och ge regeringen till känna.

3.3 Resurser till Sametinget, samebyar och samiska organisationer

Samebyar och samiska organisationer har begränsande ekonomiska resurser. Många samebyar har även stora skulder till följd av rättsliga tvister om landområden etc. I utredningen om en konsultationsordning (Ds 2017:43) gör regeringen bedömningen att Sametinget, samebyar och samiska organisationer kommer att få en ökad arbetsbörda till följd av den nya ordningen. Regeringen bedömer därför att personalresurser bör tillföras Sametinget och att Svenska Samernas Riksförbund (SSR) bör tillföras resurser. Vidare skriver regeringen att även andra organisationer kan förväntas delta i växande utsträckning i konsultationer. Dock nämns inget i utredningen om ökade kostnader för dessa organisationer eller för enskilda samebyar.

I propositionen bedömer regeringen att Sametinget får en ökad arbetsbelastning till följd av konsultationsordningen. För att syftet med konsultationsordningen ska uppnås bör Sametinget, som företrädare för det samiska folket, ha tillräckliga resurser för att delta effektivt i konsultationer. Sametingets förvaltningsanslag ökades därför i budgetpropositionen för 2018 (prop. 2017/18:1 utg.omr. 1) med 11 miljoner kronor för att Sametinget bl.a. ska kunna genomföra sina uppgifter enligt konsultationsordningen. När det gäller samebyar och samiska organisationer nöjer sig dock regeringen med att konstatera att deras faktiska möjligheter att delta i konsultationer är beroende av att de har ekonomiska och personella resurser för detta. Vidare skriver regeringen att avsaknaden av resurser kan medföra att vissa av dessa företrädare inte har några faktiska möjligheter att delta i konsultationer och att konsultationsordningen på så sätt inte kommer att uppfylla sitt syfte. Några resurser för att samebyar och samiska organisationer ska kunna genomföra konsultationer föreslås dock inte av regeringen. I stället hänvisar regeringen till kommande utvärdering av den nya lagen. Enligt Vänsterpartiets mening är detta inte ett godtagbart sätt att hantera situationen på.

För att en konsultationsordning ska kunna uppfylla sitt syfte behöver samtliga berörda samiska parter tillräckliga resurser. Regeringen bör därför snarast återkomma till riksdagen med ett förslag om resurstilldelning till samebyar och samiska organisationer för konsultation. Detta bör riksdagen ställa sig bakom och ge regeringen till känna.

Mia Sydow Mölleby (V)

Christina Høj Larsen (V)

Jon Thorbjörnson (V)

Jessica Wetterling (V)

Gudrun Nordborg (V)

Linda Westerlund Snecker (V)