

Till: Kulturdepartementet

Epost: ku.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia: ku.rs@regeringskansliet.se

Kulturdepartementets dnr. Ku2019/01308/RS

Remissvar angående utkast till lagrådsremiss av En konsultationsordning i frågor som rör det samiska folket

SveMin (Föreningen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige) är den nationella branschföreningen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige. Antalet medlemsföretag uppgår till ett drygt 40-tal. Medlemsverksamheterna förekommer i hela landet, varav gruvorna huvudsakligen är lokaliserade till norra Sverige och Bergslagen.

Inledning

SveMin stödjer förslaget som sådant, att inrätta en konsultationsordning för frågor som rör det samiska folket, men avstyrker att det genomförs såvida inte vissa ändringar görs. Detta utvecklas nedan.

SveMin anser att det finns en del otydligheter i nu remitterade förslag, både när det gäller den juridiska grunden för delar av vad som föreslås och även i den processuella ordning som förslaget utgör. I några avseenden avstyrker SveMin utredningens förslag.

Huvudparten av de invändningar eller frågor som SveMin har kring förslaget gäller ärenden med fler än en part. Såsom förslaget nu är utformat anser SveMin inte att det kan tillämpas i sådana ärenden och att dessa alltså bör undantas. Om det trots allt anses finnas konsultationsbehov bör istället de berörda speciallagstiftningarna – miljöbalken, plan- och bygglagen och minerallagen – kompletteras med bestämmelser som uppfyller konsultationsordningens syften.

En av Svemins viktigaste invändningar mot förslaget är att, utöver att flerpartsärendena bör undantas från förslaget, även Bergsstaten måste vara en av de myndigheter som är undantagna från konsultationsskyldighet.

Svemin anser sammanfattningsvis att delar av förslaget behöver omarbetas innan det kan genomföras.

Kommentarer till de föreslagna bestämmelserna

Syftet med konsultation och förhållandet till annan lagstiftning (1 §)

1 § 1 st.

Svemins inställning: Syftet med konsultationsordningen är bra. Det är angeläget att representanter för den samiska befolkningen får bättre möjligheter att komma till tals i ärenden som särskilt påverkar samerna och det är bra att detta formaliseras i författning.

1 § 2 st.

Svemins inställning: Svemin anser att bestämmelsen behöver ändras och/eller förtydligas.

Svemin anser att en juridisk oklarhet i förslaget är att konsultationerna så långt möjligt ska samordnas med samrådsförfaranden enligt andra lagar. Svemin instämmer i grundtanken att det är bra att så långt möjligt samordna förfaranden och att begränsa resursåtgången. Däremot anser Svemin att det är oklart vilka samrådsförfaranden som avses i förslaget. Möjligen avses myndigheternas allmänna skyldighet till kommunikation med parter och andra berörda, respektive inhämtande av yttranden enligt förvaltningslagen och speciallagar? Det är emellertid inte en vedertagen terminologi att benämna dessa förfaranden som "samrådsskyldighet". Om det är detta som avses behöver bestämmelsen ändras så att det tydligt framgår att det är just det som menas. Om förslaget däremot avser samrådsförfaranden som föreskrivs i annan lagstiftning (och som ofta är bestämmelser som riktar sig till andra än myndigheter) behöver underlaget förtydligas med hur detta ska gå till både rent praktiskt, juridiskt och utan att åsidosätta allmänna förvaltningsrättsliga krav på objektivitet och opartiskhet.

Samrådsprocesser enligt till exempel miljöbalken hålls av verksamhetsutövaren och inte av prövningsmyndigheten. Hur de två olika procedurerna ska kunna samordnas framgår inte av författningsförslaget. Svemin har svårt att se hur en myndighet ska kunna genomföra en opartisk och oberoende konsultation som ska sträva efter att uppnå samtycke och enighet i fråga om samiska intressen, kombinerat med ett samrådsförfarande som en verksamhetsutövare genomför.

Konsultationsordningens omfattning (2 – 6 §§)

2 §

Svemins inställning: Svemin har ingen invändning mot förslaget, men gör däremot ett medskick som rör utformningen av övriga bestämmelser.

Som konstateras i remissunderlaget är det inte möjligt att specificera vilka ärenden som kan få *särskild betydelse för samerna*. Den föreslagna bestämmelsen innebär att det kommer att finnas ett tolkningsutrymme avseende när konsultationsskyldighet gäller. Svemin bedömer förvisso att detta är ofrånkomligt eftersom graden av påverkan på samiska intressen i det enskilda fallet kan variera mellan annars likartade mål och ärenden. Samtidigt ställer avsaknaden av avgränsning av tillämpningen än större krav på att de övriga bestämmelserna är tydliga i fråga om avgränsning, uppdrag och genomförande. Rättssäkerhetsskäl talar starkt för att det måste gå att med någorlunda säkerhet förutse vilka ärenden som kan få särskild betydelse för samerna och framförallt hur dessa i så fall ska handläggas.

3 §

Svemins inställning: Svemin tillstyrker bestämmelsen som sådan men invänder mot hur den har avgränsats.

Svemin anser framförallt att även Bergsstaten måste omfattas av undantaget från vilka som ska ha skyldighet att konsultera, vilket framfördes av Svemin redan i remissrundan av det förra förslaget till konsultationsordning.

Bergsstaten prövar ärenden om bland annat undersökningstillstånd, bearbetningskoncessioner och markanvisningar enligt minerallagen. Dessa prövas efter ansökan av enskilda företag eller (i undantagsfall) privatpersoner. I rollen som prövningsinstans har Bergsstaten samma oberoende roll som länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer i förhållande till sina respektive huvudorganisationer (för Bergsstatens del Sveriges geologiska undersökning, SGU). Detta framgår tydligt av 13 och 14 §§ i förordning (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning men har inte uppmärksamats i remissunderlaget. Bergsstatens handläggning och beslutsfattande omfattas av en rad processuella rättssäkerhetskrav enligt både minerallagen och förvaltningslagen och skiljer sig inte på något avgörande sätt från de andra myndigheter som i remissunderlaget föreslås ska omfattas av undantaget.

Den argumentation som framförs i remissunderlaget mot att Bergsstaten inte ska undantas görs med hänvisning till Europadomstolens praxis om vad som ska anses vara domstolsliknande organ. Relevansen i denna del är inte tydlig och dessutom talar denna praxis inte emot att Bergsstaten ska anses ingå i kategorin som undantas. Som huvudsakligt skäl att för att Bergsstaten inte ska omfattas av undantaget anges i remissunderlaget att där inte finns någon lagfaren domare, men detta är inte heller ett kriterium enligt den redovisade EU-domstolspraxisen.

SveMin anser sammanfattningsvis att det är förutsättningarna kring prövningsfunktionen hos Bergsstaten som ska avgöra och att denna bedömning visar att Bergsstaten borde omfattas av undantaget.

Särskilt om markanvändning: Frågor om markanvändning inom renskötselområden är förmodligen en av de saker som har störst betydelse för det samiska folket, men i remissunderlaget saknas i princip helt analyser kring de processuella aspekter som gäller mål och ärenden om markanvändning enligt framförallt miljöbalken, plan- och bygglagen och minerallagen. Vad som gör dessa mål och ärenden komplicerade är att det, förutom att samiska intressen kan vara berörda, alltid finns en annan part - nämligen en sökande (verksamhetsutövare). Vilken betydelse det kommer att ha för konsultationsbehovet i markanvändningsfrågor framgår inte av remissunderlaget. Vid handläggning av dessa mål/ärenden gäller att den prövande instansen ska vara opartisk och saklig. Likaså finns krav på partsinsyn och kommunikering av det som förs till ärendet. Det sagda talar för att samtliga de processer och prövningar med en sökandepart som sker enligt dessa lagar bör undantas. Detta kommenteras även i anslutning till 11 §, se nedan.

En annan synpunkt är att SveMin anser att det uttryckligen borde stå i lagtexten att domstolar är undantagna från konsultationsskyldigheten. Att så är tanken framgår av remissunderlaget (s. 36) men däremot varken av bestämmelsens lydelse eller av författningskommentaren.

5 § p. 6

I motiveringen till bestämmelsen sägs (s. 111, sista stycket) att konsultation ska kunna uteslutas med stöd av punkten 6 i 5 § i ärenden om bearbetningskoncession enligt minerallagen och om miljötillstånd enligt miljöbalken. Av detta framstår det som att man anser att kraven på samråd och kommunikation i de ärenden som det gäller uppfyller konsultationsordningens krav på så sätt att ytterligare konsultation ska kunna bedömas vara uppenbart obehövligt. SveMin anser att detta inte är en acceptabel behandling av frågan.

Det är knappast möjligt att i sammanhanget uppnå uppenbarhetsrekvisitet av främst dessa skäl:

- Det reglerade samrådet enligt båda lagarna sker enligt 6 kap. miljöbalken om miljöbedömningar. Hela ansvaret för att samrådet genomförs på rätt sätt åligger verksamhetsutövaren, dvs. den som sedan är sökande i ärendet enligt minerallagen eller miljöbalken. Hur väl detta samråd än genomförts torde det inte kunna tillmätas någon betydelse i förhållande till myndigheternas konsultationskrav.
- Såsom angetts i anslutning till 1 § kan knappast myndigheternas kommunikationsskyldighet och remissförfaranden anses vara "samråd" och än mindre uppfylla kraven på hur en konsultation ska gå till enligt 11 § förslaget till konsultationsordning.
- Motsättningarna mellan parterna i mål och ärenden som gäller markanvändning kan vara omfattande och djupa. Det lär knappast upplevas som

tryggt för vare sig parter eller tillämpande myndighet att hänvisa till undantaget.

Som framhållits ovan anser Svemin att det istället vore bättre att undanta Bergsstaten enligt förslagets 3§.

Den samiska företrädare som ska konsulteras (7 §)

7 § 3 st.

Svemins inställning: Svemin invänder inte mot att samiska organisationer kan omfattas av konsultationsordningen.

För att öka förutsebarheten skulle det kunna övervägas att lägga till i bestämmelsen att Sametinget ska ha en skyldighet att upplysa om vilka samiska organisationer som kan anses vara berörda.

Konsultationsförfarandet (8 – 12 §§)

8 – 10 §§

Svemins inställning: bestämmelserna är på det stora hela väl utformade.

Tillägget om att svar från Sametinget och andra samiska företrädare ska lämnas inom skälig tid är bra och viktigt ur processekonomisk synvinkel.

11 §

Svemins inställning: Svemin avstyrker bestämmelsen i dess nuvarande utformning. Skälen är flera.

Svemin anser till att börja med att det inte är tydligt om kravet på "god anda" och att konsultationen som huvudregel ska fortsätta till enighet eller samtycke nås ska gälla även för konsultationer där det finns enskilda parter som berörs av det som ärendet gäller. Bestämmelsens utformning talar dock för att kravet på "god anda" respektive samtycke och enighet alltid gäller. Som utvecklas nedan ifrågasätts om det alls är rättsligt möjligt.

Svemin invänder mot att det i författningstexten anges att konsultationen ska genomföras i "god anda" och att konsultationen som huvudregel ska utmynna i enighet eller samtycke. Det är en självklarhet att konsultationen ska genomföras på ett respektfullt och sakligt sätt, där samiska företrädare får goda möjligheter att lämna synpunkter och komma till tals. Däremot kan det ifrågasättas att det är förenligt med allmänna processuella krav på till exempel partsinsyn och opartiskhet att den konsultationsskyldiga myndigheten ska förhandla med samiska representeranter med målsättningen att uppnå enighet och samtycke i ärenden där det också finns andra enskilda parter.

Som lagförslaget är utformat är det inte givet att någon annan part än samiska representanter deltar i konsultationen. I kommentaren till bestämmelsen sägs visserligen att myndigheten inte får göra några avsteg från kraven på opartiskhet och saklighet, men är det överhuvudtaget möjligt att tillgodose detta i flerpartsärenden när konsultationen om de samiska intressena är konstruerad för att resultera i en förhandling för att nå enighet och samtycke (jfr. 1 kap. 9 § regeringsformen)? Detta är något som remissunderlaget snuddar vid (s. 76), men resonemanget som förs där tycks inte ha fått genomslag i författningsförslaget.

I remissunderlaget (s. 46) sägs att myndigheten på sedvanligt sätt objektivt bör beakta alla synpunkter och argument som tillförts ärendet av berörda parter. Vidare sägs (samma sida) att "hur eventuella motstående enskilda och allmänna samiska intressen bör vägas mot varandra är en uppgift som myndigheten måste lösa utifrån de faktiska och rättsliga förutsättningarna i det enskilda fallet". I sammanhanget måste påpekas att det inte bara är samiska enskilda och allmänna intressen som myndigheten kan ha att beakta i konsultationen. Svemin ifrågasätter återigen hur detta ska kunna göras om de andra berörda parterna inte har bjudits in för att delta i konsultationen?

Sammanfattningsvis anser Svemin att bestämmelsen är alldeles för otydlig och att den i alltför stor utsträckning och utan närmare vägledning skjuter över mer eller mindre svåra politiska avvägningar på berörda myndigheter. Nuvarande förslag avstyrks därför, såvida inte flerpartsärenden undantas från lagens tillämpningsområde.

En annan oklarhet i den föreslagna bestämmelsen är kopplad till undantagsbestämmelsen för vissa myndigheter (3 §). I författningskommentaren till 11 § sägs (sid. 115 f.) att "när det gäller ärenden där den konsultationsskyldiga myndigheten prövar en ansökan om tillstånd...". På liknande sätt sägs (s. 75) att konsultationsförfarandet i ärenden där det finns enskilda parter, till exempel sökande av tillstånd, kan behöva anpassas så att det inte kommer i konflikt med kraven på opartiskhet och saklighet vid myndighetens handläggning. Menas här den tillståndsprövande myndigheten?

Svemin anser sammanfattningsvis att det är alldeles för oklart hur den tänkta tillämpningen förhåller sig till de föreslagna undantagen för domstolar och domstolsliknande organ. I vilka fall (om några) ska en domstol eller

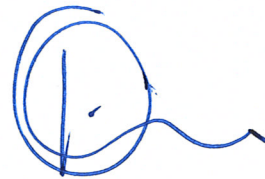
domstolsliknande enhet trots allt ha konsultationsskyldighet, trots undantaget i 3 §, och hur ska detta i så fall kunna genomföras utan att göra avsteg från allmänna förvaltningsrättsliga och processuella bestämmelser?

Stockholm den 30 september 2019

SveMin, genom



Maria Sunér Fleming
VD



Kerstin Brinnen
Branschjurist