

Utkast till lagrådsremiss

En konsultationsordning i frågor som rör det samiska folket

Stockholm den 20 juni 2019

(Kulturdepartementet)

Det huvudsakliga innehållet i utkastet till lagrådsremiss

I utkastet till lagrådsremiss föreslås att en ny lag ska införas om konsultation i ärenden av särskild betydelse för samerna. Konsultationsordningen ska ge samiska företrädare en förbättrad rätt till delaktighet i beslutsprocesser. Syftet med konsultationer är att främja det samiska folkets inflytande över sina angelägenheter. Föreskrifter om samrådsskyldighet i andra lagar föreslås gälla oberoende av den nya lagen.

Förslaget innebär en skyldighet för regeringen, statliga förvaltningsmyndigheter, landsting och kommuner att innan beslut fattas i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna konsultera Sametinget som företrädare för det samiska folket. När ett ärende kan få särskild betydelse för en sameby ska även samebyn konsulteras. Om ett ärende kan få särskild betydelse för en samisk organisation med hänsyn till dess ändamål enligt stadgarna, ska även organisationen konsulteras. Domstolar och vissa förvaltningsmyndigheter omfattas inte av konsultationsskyldigheten. Vissa ärendetyper är helt undantagna och i ärenden enligt plan- och bygglagen (2010:900) gäller skyldigheten att konsultera endast ärenden om planläggning. En konsultation behöver inte heller genomföras i vissa särskilt angivna fall.

Den konsultationsskyldige bestämmer på vilket sätt en konsultation ska genomföras men ska så långt som möjligt tillgodose den samiska företrädarens önskemål om konsultationsform. Om den konsultationsskyldige anser att det är lämpligt får även andra myndigheter eller enskilda delta vid konsultationen i ett ärende.

Vid konsultationen ska deltagarna ange sina motiverade ståndpunkter i ärendet och yttra sig över de andras ståndpunkter. För den

konsultationsskyldige ska detta dock gälla endast i ärenden där det inte finns någon enskild part. Konsultationen ska genomföras i god anda och fortsätta tills enighet eller samtycke i den fråga som är orsak till konsultationen uppnåtts eller tills den konsultationsskyldige eller den samiska företrädaren förklarar att enighet eller samtycke inte kan nås i ärendet.

Den konsultationsskyldige ska dokumentera vad som kommit fram vid konsultationen.

Den nya lagen och vissa relaterade lagändringar i sametingslagen (1992:1433) och lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk föreslås träda i kraft den 1 juli 2020.

Innehållsförteckning

1	Lagtext	5
1.1	Förslag till lag om konsultation i frågor som rör det samiska folket.....	5
1.2	Förslag till lag om ändring i sametingslagen (1992:1433).....	8
1.3	Förslag till lag om ändring i lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk	9
2	Ärendet och dess beredning	10
3	En konsultationsordning behöver införas i frågor som rör det samiska folket	10
3.1	Samernas status som urfolk och möjligheter till inflytande enligt gällande rätt	10
3.2	Vissa folkrättsliga regler om bl.a. konsultation med urfolk	12
3.2.1	Rätten till självbestämmande	12
3.2.2	Urfolksdeklarationen	13
3.2.3	FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering	14
3.2.4	FN-konventionen om biologisk mångfald och klimatkonventionen	15
3.2.5	ILO-konvention nr 169.....	16
3.2.6	Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter	16
3.2.7	Internationell utveckling av urfolks rättigheter.....	17
3.3	En nordisk samekonvention.....	19
3.4	Norska konsultationsregler	19
3.5	Finländska konsultationsregler.....	20
3.6	Sametingets verksamhet	21
3.7	Behovet av en reglering om konsultation	21
4	En ny ordning för konsultation med det samiska folket.....	24
4.1	En ny lag bör införas om konsultation i frågor som rör det samiska folket	24
4.2	Konsultationsordningens syfte och förhållande till befintliga samråd	26
4.3	Vilka ska ha en konsultationsskyldighet?.....	31
4.4	Vilka samiska företrädare ska konsulteras och vilka ärenden ska omfattas?.....	39
4.5	Begränsningar av konsultationsskyldigheten.....	51
4.6	Konsultationer ska hållas i ärenden som samerna anser kan få särskild betydelse för dem om det inte är aktuellt med något undantag.....	63
5	Konsultationsförfarandet.....	65
5.1	Grunderna för förfarandet bör vara reglerade i lag.....	65

5.2	Samiska företrädare ska informeras om ärenden som kan få särskild betydelse för samerna.....	66
5.3	Förberedelser inför konsultationen och dess form.....	67
5.4	Ska andra än samiska företrädare kunna delta vid konsultationer?	70
5.5	Hur ska en konsultation i ett ärende genomföras och avslutas?	72
5.6	Beslut som strider mot samernas ståndpunkt	82
5.7	Dokumentation av konsultationen	84
6	Frågor om överklagande och rättsverkan av att det felaktigt inte hålls en konsultation eller vid brister i förfarandet.....	86
7	Lagens tillämpning bör inte begränsas vid höjd beredskap	92
8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	93
9	Konsekvenser av förslaget	94
9.1	Samhällsekonomiska och andra konsekvenser	95
9.1.1	Behov av informationsinsatser	96
9.1.2	Konsekvenser för jämställdheten.....	96
9.1.3	Konsekvenser för miljön	97
9.2	Konsekvenser för enskilda	97
9.3	Konsekvenser för staten	98
9.3.1	Regeringen	98
9.3.2	Statliga förvaltningsmyndigheter	98
9.4	Konsekvenser för kommuner och landsting	100
9.4.1	Den kommunala självstyrelsen.....	100
9.4.2	Ekonomiska konsekvenser för kommuner och landsting	101
9.5	Konsekvenser för Sametinget, samebyar och samiska organisationer	102
9.5.1	Sametinget.....	102
9.5.2	Samebyar och samiska organisationer.....	104
9.6	Konsekvenser för domstolar.....	105
9.7	Likabehandlingsprincipen enligt EU-rätten.....	105
10	Konsultationslagen ska följas upp och utvärderas	105
11	Författningskommentar.....	107
11.1	Förslaget till lag om konsultation i frågor som rör det samiska folket.....	107
11.2	Förslaget till lag om ändring i sametingslagen (1992:1433).....	117
11.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.....	117
Bilaga 1	Sammanfattning av departementspromemorian Konsultation i frågor som rör det samiska folket (Ds 2017:43)	119
Bilaga 2	Lagförslaget i departementspromemorian	120
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	124

1 Lagtext

1.1 Förslag till lag om konsultation i frågor som rör det samiska folket

Härigenom föreskrivs följande.

Syftet med konsultation och förhållandet till annan lagstiftning

1 § För att främja det samiska folkets inflytande över sina angelägenheter ska konsultationer genomföras enligt vad som anges i denna lag.

Föreskrifter om samrådsskyldighet i andra lagar gäller oberoende av denna lag. Sådana samrådsförfaranden ska så långt som möjligt samordnas med konsultationer enligt denna lag.

Konsultationsskyldighetens omfattning

2 § Regeringen, statliga förvaltningsmyndigheter, landsting och kommuner ska konsultera samiska företrädare innan beslut fattas i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna.

3 § Skyldigheten att konsultera gäller inte för domstolsliknande nämnder och sådana organ i förvaltningsmyndigheter som har domstolsliknande uppgifter eller för regeringen när ett ärende från en sådan instans eller en domstol överlämnas till regeringen för prövning.

Skyldigheten att konsultera gäller inte heller för Sametinget.

4 § Skyldigheten att konsultera gäller inte för ärenden som rör

1. allmän ordning och säkerhet, totalförsvaret eller Sveriges säkerhet i övrigt,

2. förvaltningsbeslut om statsbidrag,

3. skadeståndsanspråk mot staten, ett landsting eller en kommun,

4. ersättning till en enskild då ersättningen ska bestämmas med tillämpning av expropriationslagen (1972:719),

5. tillsyn,

6. frågor som avses i 9 kap. regeringsformen, eller

7. remissyttranden.

Skyldigheten att konsultera i ärenden enligt plan- och bygglagen (2010:900) gäller endast ärenden om att anta eller ändra en regionplan enligt 7 kap., en översiktsplan enligt 3 kap., en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt 5 kap. samma lag.

5 § En konsultation behöver inte genomföras om

1. ärendet rör en ansökan riktad till en annan förvaltningsmyndighet om tillstånd till en verksamhet,

2. ärendet rör ett beslut som har överklagats till en förvaltningsmyndighet eller regeringen och en konsultation i samma fråga har genomförts i den lägre instansen,

3. ärendet i annat fall än som avses i 3 § första stycket har överlämnats till regeringen och en konsultation i samma fråga har genomförts i den lägre instansen,

4. det finns synnerliga skäl på grund av att ärendet är brådskande,

5. den samiska företrädare som enligt 7 § ska konsulteras förklarar att den avstår från konsultation, eller

6. det är uppenbart att det inte behövs eller är uppenbart olämpligt.

6 § Om den samiska företrädare som avses i 7 § anser att ett ärende kan få särskild betydelse för samerna ska konsultation genomföras om inte den konsultationsskyldige anser att ärendet ska undantas från konsultation enligt 4 eller 5 §.

Om en samisk företrädare på eget initiativ begär konsultation i ett ärende gäller inte 8 § om skyldigheten att informera den samiska företrädaren.

Den samiska företrädare som ska konsulteras

7 § Sametinget ska konsulteras i ett ärende som företrädare för det samiska folket.

När ärendet kan få särskild betydelse för en sameby ska även samebyn konsulteras.

Om ärendet kan få särskild betydelse för en samisk organisation med hänsyn till dess ändamål enligt stadgarna, ska även organisationen konsulteras.

Sametinget ska informeras om en konsultation med en sameby eller en samisk organisation som inte ska genomföras gemensamt med Sametinget.

Konsultationsförfarandet

8 § I ett ärende som kan få särskild betydelse för samerna ska den konsultationsskyldige i ett tidigt skede informera Sametinget om ärendet och fråga om Sametinget begär konsultation.

Om Sametinget inte svarar inom en skälig tidsfrist får det betraktas som att Sametinget avstår från konsultation i ärendet.

9 § Den konsultationsskyldige bestämmer på vilket sätt en konsultation ska genomföras men ska så långt som möjligt tillgodose Sametingets önskemål om konsultationsform.

Sametinget ska inför en muntlig konsultation få en skriftlig redogörelse för de frågor som ärendet rör. Sametinget ska ges skälig tid för att hämta in de upplysningar som behövs och för att på annat sätt förbereda konsultationen.

10 § Om den konsultationsskyldige anser att det är lämpligt får även andra myndigheter eller enskilda delta vid konsultationen i ett ärende. Den konsultationsskyldige ska fråga Sametinget vilken inställning det har till ett sådant deltagande.

11 § Vid konsultationen ska den konsultationsskyldige, Sametinget och andra som deltar ange sin motiverade ståndpunkt i ärendet och yttra sig över de andras ståndpunkter. För den konsultationsskyldige ska detta dock gälla endast i ärenden där det inte finns någon enskild part. Konsultationen ska genomföras i god anda.

Konsultationen ska därefter fortsätta tills enighet eller samtycke i den fråga som är orsak till konsultationen uppnåtts eller tills den konsultationsskyldige eller Sametinget förklarar att enighet eller samtycke inte kan nås i ärendet.

12 § Det som enligt 8–11 §§ gäller för konsultation med Sametinget gäller även för konsultationer med en sameby eller en samisk organisation.

Dokumentation

13 § Den konsultationsskyldige ska dokumentera vad som kommit fram vid konsultationen. Av dokumentationen ska det framgå när den har gjorts, av vem och vilka som har deltagit vid konsultationen.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.
 2. Lagen tillämpas inte på ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

1.2 Förslag till lag om ändring i sametingslagen (1992:1433)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 1 § sametingslagen (1992:1433) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §¹

Sametinget ska verka för en levande samisk kultur och ta initiativ till verksamheter och föreslå åtgärder som främjar denna kultur. Till Sametingets uppgifter hör särskilt att

1. besluta om fördelningen av statens bidrag och av medel ur Samefonden till samisk kultur och samiska organisationer samt av andra medel som ställs till samernas gemensamma förfogande,

2. delta i konsultationer enligt lagen (0000:00) om konsultation i frågor som rör det samiska folket,

2. utse ledamöterna i Sameskolstyrelsen,

3. utse ledamöterna i Sameskolstyrelsen,

3. fastställa mål för och leda det samiska språkarbetet,

4. fastställa mål för och leda det samiska språkarbetet,

4. medverka i samhällsplaneringen och bevaka att samiska behov beaktas, däribland rennäringens intressen vid utnyttjande av mark och vatten,

5. medverka i samhällsplaneringen och bevaka att samiska behov beaktas, däribland rennäringens intressen vid utnyttjande av mark och vatten,

5. informera om samiska förhållanden, och

6. informera om samiska förhållanden, och

6. utföra de övriga uppgifter som ankommer på Sametinget enligt lag eller annan författning.

7. utföra de övriga uppgifter som ankommer på Sametinget enligt lag eller annan författning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

¹ Senaste lydelse 2010:868.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk

Härigenom föreskrivs att 5 § lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §¹

Förvaltningsmyndigheter ska ge de nationella minoriteterna möjlighet till inflytande i frågor som berör dem och så långt det är möjligt samråda med minoriteterna i sådana frågor.

Samråd enligt första stycket ska ske genom att förvaltningsmyndigheten för en strukturerad dialog med de nationella minoriteterna i syfte att kunna beakta deras synpunkter och behov i myndighetens beslutsfattande.

I lagen (0000:00) om konsultation i frågor som rör det samiska folket finns särskilda bestämmelser om konsultationer med det samiska folket.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

¹ Senaste lydelse 2018:1367.

2 Ärendet och dess beredning

Inom Regeringskansliet (Kulturdepartementet) har departementspromemorian Konsultation i frågor som rör det samiska folket (Ds 2017:43) utarbetats. Under arbetet med förslagen i departementspromemorian hölls det möten med Sametinget och andra samiska företrädare. En sammanfattning av promemorians förslag finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Kulturdepartementet (dnr Ku2017/01905/DISK).

Ett utkast till lagrådsremiss med förslag som i vissa avseenden avviker från promemorian har tagits fram inom Regeringskansliet (Kulturdepartementet).

Under utarbetandet av förslagen i detta utkast till lagrådsremiss har det hållits möten med Sametinget och andra samiska företrädare. Vid möten med Sametingets styrelse har förslaget om en konsultationsordning i frågor som rör det samiska folket diskuterats bl.a. den 29 januari, den 6 februari, den 22 februari, den 13 april och den 21 maj 2018. Den 19 december 2017 och den 14 mars 2018 har det hållits möten med Sametingets politiska partier och samiska organisationer med anledning av förslaget om en konsultationsordning. Kulturdepartementet informerade Sametingets plenum om förslaget den 21 maj 2018.

3 En konsultationsordning behöver införas i frågor som rör det samiska folket

3.1 Samernas status som urfolk och möjligheter till inflytande enligt gällande rätt

Samerna är Sveriges urfolk och identifierar sig själva som ett urfolk. Redan 1977 erkände riksdagen det samiska folket som urfolk genom att fastställa samernas särskilda ställning som ursprunglig befolkning. Sedan 2011 framgår av 1 kap. 2 § sjätte stycket regeringsformen att det samiska folkets möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas. Bestämmelsen tar sikte på samernas ställning som urfolk.

Enligt 7 kap. 2 § regeringsformen ska vid beredning av regeringsärenden behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs inhämtas från kommuner. Även sammanslutningar och enskilda ska i behövlig omfattning ges möjligheter att yttra sig. När det gäller frågor som berör samerna omfattar bestämmelsen därmed också kontakter med Sametinget och samiska organisationer.

Samråd är ett vanligt inslag i myndigheternas beslutsprocess. För förvaltningsmyndigheter gäller en allmän samrådsskyldighet med det samiska folket och övriga nationella minoriteter enligt lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk. I 5 § föreskrivs att myndigheter ska ge de nationella minoriteterna möjlighet till inflytande i frågor som berör dem och så långt det är möjligt samråda med minoriteterna i sådana frågor. Det innebär att myndigheter ska utforma sin verksamhet på ett sådant sätt att en dialog kan föras med företrädare för de nationella minoriteterna. Ett sätt kan t.ex. vara att införa brukarråd där de nationella minoriteterna finns representerade. Av propositionen Från erkännande till egenmakt (prop. 2008/09:158, bet. 2008/09:KU23, rskr. 2008/09:272) framgår att ett lagreglerat samrådsförfarande bedöms ge bättre förutsättningar för att ett samråd kommer till stånd och att beslutsfattare på ett systematiskt sätt inhämtar synpunkter från de nationella minoriteterna. Vidare framgår av propositionen att både statliga och kommunala myndigheter omfattas av samrådsskyldigheten. Enligt bestämmelsens ursprungliga lydelse gällde myndigheternas samrådsskyldighet i förhållande till ”representanter för” de nationella minoriteterna men detta uttryck togs bort vid en ändring av bestämmelsen som trädde i kraft den 1 januari 2019 (prop. 2017/18:199, bet. 2017/18:KU44, rskr. 2017/18:409). Genom ändringen tydliggjordes att statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter inte enbart bör samråda med representanter som är utsedda av föreningar som företräder de nationella minoriteterna, utan även med personer som tillhör de nationella minoriteterna men som inte är organiserade inom föreningslivet. Samtidigt infördes ett nytt andra stycke i 5 § som förtydligar att samråd ska ske genom att förvaltningsmyndigheten för en strukturerad dialog med de nationella minoriteterna i syfte att kunna beakta deras synpunkter och behov i myndighetens beslutsfattande.

Bestämmelser om samråd med samiska företrädare, när dessa är sakägare, finns också i lagstiftning inom t.ex. miljörätten och fastighetsrätten. Bland annat ska näringsidkare i olika sammanhang samråda med enskilda innan åtgärder vidtas som kan påverka miljön eller omgivningen i övrigt. En plikt att samråda med berörd sameby gäller också enligt 20 § skogsvårdslagen (1979:279) innan avverkning sker inom renskötselns åretruntmarker. Enligt 3 kap. 5 a § minerallagen (1991:45) ska en arbetsplan för undersökning av mineralfyndigheter delges innehavare av särskild rätt, bl.a. renskötselrätt, med möjlighet att lämna synpunkter på planen. Vidare är vissa myndigheter skyldiga att ge enskilda möjligheter till samråd i olika ärenden, bl.a. enligt bestämmelser i plan- och bygglagen (2010:900) och miljöbalken. I en del fall kan samebyar, samiska organisationer eller enskilda samer beröras av åtgärder som kräver samråd av detta slag.

Samråd med representanter för det samiska folket förekommer även i de delegationer för rennärlingsfrågor som ska finnas inom länsstyrelserna i Norrbottens, Västerbottens och Jämtlands län. Rennärlingsdelegationerna är ett särskilt beslutsorgan inom länsstyrelserna. Bestämmelser om delegationerna finns i förordningen (2017:871) om rennärlingsdelegationer.

I övrigt gäller allmänna regler om regeringens och myndigheternas inhämtande av yttranden från berörda parter. Inom förvaltningen har

myndigheterna på liknande sätt en skyldighet att utreda ärenden bl.a. genom att andra myndigheter får yttra sig. I 23 § förvaltningslagen (2017:900) föreskrivs att en myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver och av 26 § framgår att en myndighet inom ramen för utredningsansvaret kan begära ett yttrande från en annan myndighet eller från någon enskild.

3.2 Vissa folkrättsliga regler om bl.a. konsultation med urfolk

3.2.1 Rätten till självbestämmande

Det internationella ramverket för skyddet av de mänskliga rättigheterna tar sin utgångspunkt i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från 1948. Den följdes år 1966 av den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter respektive den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Sverige är part till båda konventionerna. Därefter har det inom FN utvecklats ett antal internationella instrument till skydd för utsatta individer på områden inom vilka det visat sig finnas ett särskilt skyddsbehov. Sverige har anslutit sig till en majoritet av de centrala FN-konventionerna om mänskliga rättigheter och rapporterar regelbundet till relevanta FN-mekanismer om det nationella arbetet för att säkerställa full respekt för de mänskliga rättigheterna, bl.a. till de olika konventionernas kommittéer.

Av artikel 1 (1) konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter respektive artikel 1 (1) konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter framgår att alla folk har rätt till självbestämmande. Med stöd av denna rätt får de fritt bestämma sin politiska ställning och fritt fullfölja sin ekonomiska, sociala och kulturella utveckling.

Sveriges regering har i Sveriges rapportering om efterlevnaden av FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter i juli 2006 och juni 2013 framfört följande om självbestämmanderätten och dess giltighet för samerna:

”Det är Sveriges regerings uppfattning att urfolk har rätt till självbestämmande då de utgör folk enligt den betydelse som avses i den gemensamma artikel 1 i 1966 års internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och 1966 års internationella konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.”

År 2007 antog FN:s generalförsamling en deklaration om urfolks rättigheter (urfolksdeklarationen). Urfolksdeklarationen antogs av generalförsamlingen i form av en resolution och utgör en politisk viljeyttring. Som sådan är den därmed inte bindande för FN:s medlemsstater men är vägledande. Vid 2014 års världskonferens i FN om urfolksfrågor, under FN:s generalförsamling, bekräftade åter FN:s medlemsstater enhälligt urfolksdeklarationen i och med antagandet av ett slutdokument som befäster denna.

Lydelserna i artikel 1 (1) konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och artikel 1 (1) konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har upprepats i artikel 3 urfolksdeklarationen. Artikel 3 föreskriver att urfolk har rätt till självbestämmande och därför fritt får bestämma sin politiska ställning och fullfölja sin egen utveckling på de ekonomiska, sociala och kulturella områdena. Eftersom bestämmelsen i konventionerna avser alla folk är återgivningen i urfolksdeklarationen en meningsyttring om att självbestämmanderätten också gäller urfolk. Vidare föreskriver artikel 4 i urfolksdeklarationen att urfolk har rätt till självstyre i interna och lokala frågor.

Sverige röstade liksom övriga nordiska länder ja till urfolksdeklarationen, men gjorde i samband med antagandet i FN:s generalförsamling 2007 en röstförklaring, som alltså är giltig. I röstförklaringen erinrade regeringen om att riksdagen har erkänt samerna som ett urfolk och att den svenska statens förhållande till det samiska folket är grundat i dialog, samarbete och självbestämmande:

”The Sami people are recognized as an indigenous people by the Swedish Parliament. The Swedish Government bases its relations with the Sami people on dialogue, partnership and self-determination, with respect and responsibility for cultural identity.”

Rätten till självbestämmande är en villkorad rättighet. Endast ett fåtal rättigheter är ovillkorliga, i meningen att de inte kan inskränkas, exempelvis rätten att inte utsättas för tortyr. Flertalet rättigheter är i stället förenade med begränsningar eller villkor. För rätten till självbestämmande gäller främst två begränsningar: förhållandet till andra personers rättigheter och staters territoriella integritet.

3.2.2 Urfolksdeklarationen

Artiklarna 18 och 19 i urfolksdeklarationen innehåller närmare bestämmelser om urfolks deltagande i beslutsfattande och staters samråd med urfolk. Av artikel 18 framgår:

“Indigenous peoples have the right to participate in decision-making in matters which would affect their rights, through representatives chosen by themselves in accordance with their own procedures, as well as to maintain and develop their own indigenous decision-making institutions”.

Vidare behandlas konsultation i artikel 19, som föreskriver:

”States shall consult and cooperate in good faith with the indigenous peoples concerned through their own representative institutions in order to obtain their free, prior and informed consent before adopting and implementing legislative or administrative measures that may affect them.”

I Sveriges röstförklaring vid antagandet av urfolksdeklarationen erinrade Sverige om urfolksdeklarationens artikel 19 och framhöll att artikelns bestämmelser om staters skyldighet att samråda och samarbeta

med urfolk kan förverkligas på olika sätt, t.ex. genom ett samrådsförfarande (consultative process) mellan urfolkens organisationer och regeringar, och genom deltagande i demokratiska processer.

Sveriges syn på den i artikel 19 återopade principen om fritt och informerat förhandsmedgivande eller samtycke (free, prior and informed consent) är att principen på intet sätt utgör en vetorätt, men att det är en viktig metod eller princip i syfte att säkerställa verkligt samråd och dialog.

3.2.3 FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering

FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering påbjuder en rad åtgärder för att avskaffa diskriminering som sker på grund av ras, hudfärg, härkomst eller nationellt eller etniskt ursprung. Sverige är part till konventionen.

FN:s rasdiskrimineringskommitté avger yttranden om tolkning av konventionen och granskar statsparternas efterlevnad av densamma. I den allmänna rekommendation från 1997 om urfolksfrågor, (General recommendation No.23 on indigenous peoples), som inte är juridiskt bindande för konventionsstaterna, uppmanade kommittén konventionsstaterna att bl.a. se till att inga beslut som direkt rör urfolks rättigheter och intressen fattas utan urfolkens informerade samtycke:

”ensure that members of indigenous peoples have equal rights in respect of effective participation in public life and that no decisions directly relating to their rights and interests are taken without their informed consent.”

I granskningar av konventionsstaters efterlevnad av konventionen har kommittén belyst staters behandling av urfolk. I slutsatser om Sveriges kombinerade 19:e till 21:a periodiska rapport riktade kommittén 2013 kritik mot Sverige avseende exempelvis frågor som rör urfolket samerna. Kommittén rekommenderade bl.a. att Sverige antar lagstiftning och vidtar andra åtgärder för att säkerställa respekten för samebyarnas (Sami communities) möjlighet att lämna ett fritt och informerat förhandsmedgivande/samtycke närhelst deras rättigheter kan påverkas av projekt, inklusive för att utvinna naturresurser, som genomförs på deras hävdvunna territorier:

”The Committee also recommends that the State party adopt legislation and take other measures to ensure respect for the right of Sami communities to offer free, prior and informed consent whenever their rights may be affected by projects, including the extraction of natural resources, carried out in their traditional territories.”

I maj 2018 riktade FN:s rasdiskrimineringskommitté återigen kritik mot Sverige vid granskningen av Sveriges efterlevnad av konventionen. I slutsatser om Sveriges kombinerade 22:a och 23:e periodiska rapport framförde kommittén bl.a. att den var oroad över att lagstiftningen inte till fullo garanterar rätten att på förhand lämna frivilligt och informerat

samtlycke, samtidigt som utvinningen av naturresurser och industri- och utvecklingsprojekt fortsätter och att lagstiftningen inte är tillräcklig för att skydda samers rättigheter i deras traditionella landområden.

Kommittén rekommenderade bl.a. Sverige att vidta åtgärder för att förankra rätten att på förhand lämna frivilligt och informerat samtycke i lagen, i enlighet med internationella standarder (CERD/C/SWE/CO/22–23 punkterna 16 och 17).

3.2.4 FN-konventionen om biologisk mångfald och klimatkonventionen

Sverige är part till 1992 års FN-konvention om biologisk mångfald. Artikel 8 (j) föreskriver att statsparterna så långt som möjligt bör tillvarata traditionella kunskaper hos urfolk och lokalsamhällen, ”med godkännande och deltagande av innehavarna av sådana kunskaper”. Det trettonde statspartsmötet i konventionen antog i december 2016 enhälligt frivilliga riktlinjer om samråd med urfolk i genomförandet av konventionen.

Klimatavtalet från Paris (Parisavtalet) är ett globalt klimatavtal som världens länder enades om vid klimatkonventionens tjugoförsta statspartsmöte (COP 21) i december 2015. I femte stycket i Parisavtalets sjunde artikel åtar sig statsparterna att grunda sina insatser för klimatanpassning bl.a. i urfolks traditionella kunskaper:

”5. Parties acknowledge that adaptation action should follow a country-driven, gender-responsive, participatory and fully transparent approach, taking into consideration vulnerable groups, communities and ecosystems, and should be based on and guided by the best available science and, as appropriate, traditional knowledge, knowledge of indigenous peoples and local knowledge systems, with a view to integrating adaptation into relevant socioeconomic and environmental policies and actions, where appropriate.”

Sverige har ratificerat Parisavtalet den 13 oktober 2016. I statsparternas beslut om att anta Parisavtalet ingick att inrätta en plattform, Local Communities and Indigenous Peoples Platform (LCIPP), för att möjliggöra för urfolk och lokalsamhällen att bidra med erfarenheter och kunskaper i arbetet för att begränsa och anpassa sig till klimatförändringar:

”135. Recognizes the need to strengthen knowledge, technologies, practices and efforts of local communities and indigenous peoples related to addressing and responding to climate change, and establishes a platform for the exchange of experiences and sharing of best practices on mitigation and adaptation in a holistic and integrated manner.”

Vid klimatkonventionens tjugofjärde statspartsmöte (COP 24) som hölls i Katowice i december 2018 fattades beslut kring urfolksplattformens (LCIPP) fortsatta utveckling. Beslutet innebär bl.a. att en arbetsgrupp bildades, som ska bestå av sju representanter från parter och lika många urfolksrepresentanter. Arbetsgruppen ska underlätta implementeringen

av urfolksplattformens tre funktioner; kunskap, kapacitet för engagemang samt klimatförändringspolicy och åtgärder.

3.2.5 ILO-konvention nr 169

ILO-konvention nr 169 om urfolk och stamfolk i självstyrande länder innehåller föreskrifter som har bäring på staters skyldighet att konsultera eller samråda med urfolk i frågor som rör dem. Sverige har inte tillträtt ILO 169 och är därmed inte bunden av dess bestämmelser. Regeringen har i samband med den allmänna ländergranskningen under FN:s råd för mänskliga rättigheter (Universal Periodic Review 2015) aviserat att den arbetar i riktning mot att tillträda konventionen, samtidigt som ett tillträde ytterst är en fråga för riksdagen att besluta om.

3.2.6 Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter

Sverige är part till Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter av 1995 (SÖ 2000:2) och angav i samband med ratifikationen att de nationella minoriteterna i Sverige är samer, sverigefinnar, tornedalingar, romer och judar. Av artikel 15 framgår att konventionsstaterna ska skapa nödvändiga förutsättningar för att personer som tillhör nationella minoriteter effektivt ska kunna delta i det kulturella, sociala och ekonomiska livet samt i offentliga angelägenheter, särskilt sådana som berör dem. I en förklarande rapport som bifogas konventionen nämns som exempel bl.a. konsultation i frågor som direkt kan komma att beröra minoriteterna, inkludering av minoriteter i förberedelser, genomförande och utvärdering av nationella och regionala utvecklingsplaner och program som kan beröra dem direkt samt effektivt deltagande i beslutsförfarande och i demokratiskt valda organ både på nationell och på lokal nivå.

Europarådet har från sin första konventionsgranskning 2003 av Sverige riktat kritik mot Sverige för otillräckligt samråd med samerna och övriga nationella minoriteter. Kritiken upprepades vid granskningen 2013. Vid den senaste granskningen kom den rådgivande kommittén med synpunkter i oktober 2017. I den rådgivande kommitténs rapport är en rekommendation för omedelbar åtgärd att Sverige bör öka och formalisera samernas möjligheter att delta på ett meningsfullt och effektivt sätt i de beslutsprocesser som påverkar dem på kommunal, regional och nationell nivå, och att det bör säkerställas att samerna kan bevara och utveckla sin kultur närhelst beslut fattas som påverkar områden som de traditionellt lever i. Europarådets ministerkommitté beslutade den 12 september 2018 en resolution om Sveriges efterlevnad av Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter. Resolutionen innehöll bl.a. den ovan nämnda rekommendationen från den rådgivande kommittén.

3.2.7 Internationell utveckling av urfolks rättigheter

I artikel 25 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter anges att varje medborgare ska äga rätt och möjlighet att utan åtskillnader av något slag och utan oskäligen inskränkningar delta i skötseln av allmänna angelägenheter direkt eller genom fritt valda ombud. Artikel 25 bör läsas tillsammans med artikel 27, där det framgår att i de stater där det finns etniska, religiösa eller språkliga minoriteter ska de som tillhör sådana minoriteter inte förvägras rätten att i gemenskap med andra medlemmar av sin grupp ha sitt eget kulturliv, att bekänna sig till och utöva sin egen religion eller att använda sitt språk. Bestämmelsen innebär dels ett förbud mot diskriminering, dels en skyldighet för stater att positivt stödja minoriteternas strävanden att bevara sin särart.

Kommittén för mänskliga rättigheter har avgett en allmän rekommendation 1994 (General comment No. 23[50] [art. 27]), som inte är juridiskt bindande för konventionsstaterna. I den allmänna rekommendationen skrev kommittén om urfolks deltagande i beslutsprocesser för att säkerställa åtnjutande av de rättigheter artikeln avser samt att kulturer ofta tar sig många uttryck och att urfolks kulturer ofta är sammankopplade med användandet av naturresurser;

(7)“With regard to the exercise of the cultural rights protected under article 27, the Committee observes that culture manifests itself in many forms, including a particular way of life associated with the use of land resources, specially in the case of indigenous peoples. That right may include such traditional activities as fishing or hunting and the right to live in reserves protected by law. The enjoyment of those rights may require positive legal measures of protection and measures to ensure the effective participation of members of minority communities in decisions which affect them.

Kommittén har därefter uppmärksammat de brister den anser finnas i olika konventionsstaters tillhandahållande av möjligheter för urfolk att påverka beslut i frågor som rör dem. I rapporten från 2016 (Sammanfattande kommentarer om Sveriges sjunde periodiska rapport para 39) rekommenderar kommittén Sverige att se över befintlig lagstiftning, politik och praxis som reglerar verksamheter som kan påverka det samiska folkets rättigheter och intressen, inklusive utvecklingsprojekt och utvinningsindustrins verksamhet, i syfte att garantera ett meningsfullt samråd med de urfolkssamhällen som påverkas för att inhämta deras fria och informerade förhandsmedgivande/samtycke (FPIC) innan en verksamhet inleds.

Kommittén har även vid flera avgöranden behandlat artikel 27 och dess innebörd. I ett avgörande från 1988 bekräftade kommittén att artikel 27 också skyddar urfolks kulturer, trots att detta inte uttryckligen framgår av artikelns ordalydelse (Kitok v. Sweden, Comm. No 197/1985). I Länsmanfallen I och II (Länsman v. Finland, Comm. No 511/1992 och, Länsman v. Finland, Comm. No. 671/1995), som handlar om samisk renskötsel, och i Poma Poma v. Peru (Comm. No 1457/2006) tar kommittén upp artikel 27 och förhållandet till verksamheter som konkurrerar med urfolks kulturbaserade näringar. I Poma Poma v. Peru skrev kommittén:

In the present case, the question is whether the consequences of the water diversion authorized by the State party as far as llama-raising is concerned are such as to have a substantive negative impact on the author's enjoyment of her right to enjoy the cultural life of the community to which she belongs. In this connection the Committee takes note of the author's allegations that thousands of head of livestock died because of the degradation of 10,000 hectares of Aymara pasture land – degradation caused as a direct result of the implementation of the Special Tacna Project during the 1990s – and that it has ruined her way of life and the economy of the community, forcing its members to abandon their land and their traditional economic activity. The Committee observes that those statements have not been challenged by the State party, which has done no more than justify the alleged legality of the construction of the Special Tacna Project wells.

7.6 In the Committee's view, the admissibility of measures which substantially compromise or interfere with the culturally significant economic activities of a minority or indigenous community depends on whether the members of the community in question have had the opportunity to participate in the decision-making process in relation to these measures and whether they will continue to benefit from their traditional economy. The Committee considers that participation in the decision-making process must be effective, which requires not mere consultation but the free, prior and informed consent of the members of the community. In addition, the measures must respect the principle of proportionality so as not to endanger the very survival of the community and its members.

Som framgått ovan har det internationellt skett en utveckling med mer betoning på staters skyldighet att samråda med/konsultera urfolk i frågor som rör dem. Det har även skett en utveckling av hur konsultation med urfolk och rätten att utöva inflytande på beslut när kulturella rättigheter och egendomsrätter riskerar att inskränkas ska förstås. James Anaya, FN:s tidigare specialrapportör för urfolk, diskuterar utvecklingen och förståelsen av konsultation samt fritt och informerat förhandsmedgivande/samtycke i bl.a. två rapporter till Kommittén för mänskliga rättigheter (Report to the Human Rights Council, A/HRC/12/34, 15 July 2009 och A/HRC/24/41, 1 juli 2013). James Anaya skriver exempelvis att det enligt urfolksdeklarationen finns fall då det inte räcker att bara sträva mot samtycke, utan ett faktiskt samtycke måste fås av det berörda urfolket om förslaget ska genomföras, och det gäller bl.a. fall som avser tvångsförflyttningar och lagring eller hantering av giftutsläpp på urfolks marker. Anaya anför vidare att i alla fall då urfolks särskilda intressen påverkas av en föreslagen åtgärd ska erhållandet av deras samtycke i viss grad vara ett mål med konsultationerna. Enligt Anaya innebär detta krav inte att urfolk ges en "vetorätt", utan det skapar ett behov av att utforma konsultationsförfaranden i syfte att göra alla ansträngningar att nå enighet mellan alla berörda parter. Anaya poängterar att principerna om konsultation och samtycke syftar till att förhindra påtvingandet av en vilja över den andra och istället sträva efter ömsesidig förståelse och

beslutsfattande i samförstånd. (Report to the Human Rights Council, A/HRC/12/34, 15 July 2009, pp. 47–49).

Det finns emellertid ingen konsensus bland stater om att det vid vissa mer ingripande åtgärder med avsevärd påverkan på urfolks kulturella rättigheter och egendomsrätter krävs samtycke av det berörda urfolket för att åtgärden ska vara förenlig med folkrätten.

3.3 En nordisk samekonvention

År 2005 tog en finsk-norsk-svensk-samisk expertgrupp fram ett utkast till en nordisk samekonvention och 2011 inledde de tre staterna tillsammans med ländernas sameting förhandlingar om en sådan konvention. I januari 2017 paraferade förhandlingsdelegationerna en överenskommen konventionstext för undertecknande och ratificering av de tre staterna. Samiskt Parlamentariskt Råd, som är ett samarbetsorgan för sametingen i Norge, Sverige och Finland, kom i juni 2018 in med en skrivelse och föreslagit vissa förändringar i konventionstexten. Konventionens ändamål är att bekräfta och stärka det samiska folkets rättigheter så att samerna kan bevara, utöva och utveckla sin kultur med minsta möjliga hinder av landgränserna.

Av konventionens artiklar 3 och 4 framgår bl.a. att samerna är ett urfolk som har rätt till självbestämmande. Med stöd av denna rätt får det samiska folket fritt bestämma sin politiska ställning och sin ekonomiska, sociala och kulturella utveckling. Artiklarna 17 och 18 innehåller närmare bestämmelser om konsultation. Artikel 17 föreskriver:

”Vid lagstiftning, beslut eller andra åtgärder som kan få särskild betydelse för samerna ska staten konsultera Sametinget. Konsultation ska ske i god anda, och enighet med eller samtycke från Sametinget ska eftersträvas innan beslut fattas. Staterna ska så snart som möjligt underrätta Sametinget när de påbörjar arbetet med sådana frågor.”

Vidare föreskrivs i artikel 18 följande:

”Vid lagstiftning, beslut eller andra åtgärder som kan få särskild betydelse för andra samiska intressenter än Sametinget, såsom samebyar, siidaer, renbeteslag, skolksamernas byastämma eller andra samiska organisationer, ska staten om det finns skäl för det också konsultera företrädare för dem.”

3.4 Norska konsultationsregler

I Norge gäller en konsultationsplikt med det norska sametinget. En viktig bakgrund till den norska konsultationsordningen är att Norge, i motsats till Sverige och Finland, har anslutit sig till den ovan nämnda ILO-konventionen nr 169 (se särskilt artikel 6, som anses utgöra grund för statens konsultationsplikt).

Sametinget i Norge är både ett organ som representerar landets samer och en förvaltningsmyndighet – dock med ganska begränsade

myndighetsuppgifter. Det rör endast samernas interna förhållanden. Speciella befogenheter har Sametinget i Finnmark.

Avtalet Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget av den 11 maj 2005 mellan Norges regering och det norska Sametinget har reglerat den norska konsultationsordningen.

I september 2018 lämnade Kommunal- og moderniseringsdepartementet prop. 116 L (2017–2018) Endringer i sameloven mv. (konsultasjoner) till Stortinget. I propositionen föreslås att ett nytt kapitel om konsultationer införs i sameloven. Förslaget är en uppföljning av ett av förslagen i Samerettsutvalget betänkande Den nya sameretten, (NOU 2007:13) och bygger huvudsakligen på rådande konsultasjonsprosedyrer. I förslaget fastställs huvudprinciperna i konsultationsplikten och regleras konsultation mellan offentliga myndigheter och Sametinget samt andra berörda samiska aktörer. Kapitlet handlar bl.a. om vad som anses vara konsultation i god tro i syfte att uppnå enighet, i vilka fall och i vilket skede av ärendeprocessen konsultation ska ske, vem som är skyldig att konsultera, vem som ska konsulteras samt följderna av att konsultationsreglerna inte efterlevs. Syftet med propositionen är att bidra till ökad förutsägbarhet och effektivare konsultationsprocesser.

Stortinget har beslutat att skicka tillbaka propositionen till regeringen, för en ytterligare remissomgång.

3.5 Finländska konsultationsregler

I Finland finns regler om det finska sametinget i sametingslagen från 1995 (17.7.1995/974). Av 1 kap. 1 § framgår att samerna såsom ett urfolk ska tillförsäkras kulturell autonomi inom sitt hembygdsområde i ärenden som angår deras språk och kultur, och att samerna ska välja ett sameting för skötsel av sådana ärenden. Till Sametinget hör de ärenden som gäller samernas språk och kultur samt deras ställning som urfolk. I sådana ärenden kan Sametinget väcka initiativ hos myndigheter, göra framställningar och avge utlåtanden. I dessa ärenden utövar Sametinget också viss beslutanderätt (2 kap. 5 §). Sametinget ska i dessa ärenden företräda samerna i nationella och internationella sammanhang (6 §).

Om konsultation föreskrivs i 2 kap. 9 § att myndigheterna ska förhandla med Sametinget om alla vittsyftande och viktiga åtgärder som på ett direkt och särskilt sätt kan inverka på samernas ställning som ett urfolk och som på samernas hembygdsområden gäller samhällsplanering, skötsel, användning, arrendering och överlåtelse av statens mark, skyddsområden och ödemarksområden, letning efter och utvinning av fyndigheter som innehåller gruvmineral samt guldvaskning om det sker på statens mark- och vattenområden; vidare om ändring i lagstiftning eller förvaltningen angående näringar som hör till samisk kultur, utveckling av undervisningen på samiska eller i samiska språket och av social- och hälsovårdstjänsterna, samt annat motsvarande ärende som har inverkan på samernas språk, kultur eller ställning som urfolk. Den behöriga myndigheten ska bereda Sametinget tillfälle att bli hört och

förhandla om saken. Om Sametinget inte utnyttjar tillfället hindrar detta inte myndigheten att fortsätta behandlingen av ärendet.

3.6 Sametingets verksamhet

Sametinget är både ett samiskt folkvalt organ och en statlig förvaltningsmyndighet under regeringen. Sametingets organisation och uppgifter regleras huvudsakligen i sametingslagen (1992:1433) och förordningen (2009:1395) med instruktion för Sametinget.

Sametinget har som uppgift främst att bevaka frågor som rör samisk kultur i Sverige enligt 1 kap. 1 § sametingslagen. Av 2 kap. 1 § framgår att Sametinget ska verka för en levande samisk kultur, ta initiativ till verksamheter och föreslå åtgärder som främjar denna kultur. Till Sametingets uppgifter hör särskilt att besluta om fördelningen av statens bidrag och av medel ur Samefonden till samisk kultur och samiska organisationer samt av andra medel som ställts till samernas gemensamma förfogande, att utse ledamöter i Sameskolstyrelsen, att fastställa mål för och leda det samiska språkarbetet, att medverka i samhällsplaneringen och bevaka att samiska behov beaktas, däribland rennäringens intresse vid utnyttjande av mark och vatten, informera om samiska förhållanden och utföra andra uppgifter som ankommer på Sametinget enligt lag eller annan författning.

Som förvaltningsmyndighet inom rennäringens område och för samisk kultur, ska Sametinget också följa, utvärdera och hålla regeringen informerad om utvecklingen inom rennäringen, övrigt samiskt näringsliv och samisk kultur.

Från och med 2010 har Sametinget fått uppgifter inom minoritetspolitiken. Sametinget ska följa, utvärdera och hålla regeringen underrättad om utvecklingen inom minoritetspolitiken och tillämpningen av lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk när det gäller samer och samiska.

3.7 Behovet av en reglering om konsultation

Bedömning: Samernas inflytande i frågor som särskilt berör dem bör stärkas genom en reglering om konsultation.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med bedömningen i utkastet.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller invänder inte mot promemorians bedömning. Även *Sametinget*, som är kritiskt till förslagets närmare utformning, är positiv till bedömningen av behovet av en konsultationsordning som sådan.

Bland de som har invändningar mot promemorians bedömning finns *Lantbrukarnas Riksförbund* och *LRF Skogsägarna (LRF)* och *Vattenfall*, som anser att befintlig reglering om samråd är tillräcklig, och *Länsstyrelsen i Norrbottens län*, som anser att det bör övervägas om

befintlig lagstiftning om nationella minoriteter skulle kunna vara tillräcklig om det till denna kopplas handledning eller föreskrifter.

Skälen för bedömningen: En utgångspunkt för bedömningen av behovet av en reglering om konsultation är att Sverige är och ska fortsatt vara en förebild när det gäller respekten för de mänskliga rättigheterna. Därför är målet för politiken för mänskliga rättigheter att säkerställa full respekt för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Målet har fastställts av riksdagen och innebär att regeringen har förbundit sig att säkerställa att dessa folkrättsliga åtaganden följs och får genomslag i lagstiftning och andra offentliga åtaganden. De internationella konventionerna ska omsättas i konkreta åtgärder.

Regeringen och förvaltningsmyndigheter har som redogjorts för i avsnitt 4.1 en skyldighet att höra eller samråda med berörda parter i beredningen av ärenden inom t.ex. miljöretten och fastighetsretten. För förvaltningsmyndigheter gäller, enligt 5 § lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk, en allmän skyldighet att samråda med samerna och övriga nationella minoriteter i frågor som berör dem. Nyligen trädde ett nytt andra stycke i 5 § i kraft (prop. 2017/18:199, bet. 2017/18:KU44, rskr. 2017/18:409) som förtydligar att samråd ska ske genom en strukturerad dialog med de nationella minoriteterna i syfte att kunna beakta deras synpunkter och behov i myndighetens beslutsfattande.

Bestämmelser om samråd med samiska företrädare finns också i lagstiftning på enskilda områden, såsom miljöbalken, minerallagen (1991:45) och skogsvårdslagen (1979:279). Skydd för värdefulla samiska kulturmiljöer finns i både miljöbalken och kulturmiljölagen (1988:950), även om detta skydd inte är uttryckt som specifikt samiskt. Det är dock inte alltid en självklarhet att samråd sker med Sametinget angående sådana kulturhistoriska värden som kan finnas för samisk del.

Som part till FN:s konvention om biologisk mångfald (CBD) bör Sverige så långt som möjligt tillvarata urfolks traditionella kunskaper på konventionens område, och i enlighet med artiklarna 8 j och 10 c CBD främja kunskapsbärarnas deltagande i processer som rör genomförandet av CBD och där möjligheterna att bevara och bibehålla traditionell kunskap eller praktisera sedvanligt nyttjande berörs.

Det bör beaktas att Sverige har fått återkommande kritik från internationella granskningsorgan för brister när det gäller att tillgodose samernas möjligheter att påverka beslut som rör dem. I både Norge och Finland finns en konsultationsskyldighet som omfattar myndigheter. Att införa en sådan ordning skulle vara i linje med rekommendationer bl.a. från FN:s rasdiskrimineringskommitté och kommittén för mänskliga rättigheter.

En stor majoritet av remissinstanserna, däribland *Sametinget*, tillstyrker eller invänder inte mot bedömningen i promemorian att det finns ett behov av att vidta ytterligare åtgärder för att säkerställa samernas inflytande i frågor som särskilt berör dem. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* anser dock att det bör övervägas huruvida befintlig lagstiftning om nationella minoriteter skulle kunna vara tillräcklig om det till denna kopplas handledning eller föreskrifter som tydliggör i vilka sammanhang, inom vilka områden och med vem som samråd ska ske samt hur formerna för dessa samråd ska se ut. Det bedöms dock inte vara ett

lämpligt alternativ att anpassa den befintliga lagstiftningen om nationella minoriteter, som gäller samtliga nationella minoriteter i Sverige. Att stärka samernas inflytande i frågor som särskilt berör dem ska även ses mot bakgrund av målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § sjätte stycket regeringsformen, av vilket det framgår att det samiska folkets möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas.

LRF ifrågasätter behovet av att införa en konsultationsskyldighet och anser att det i enskilda förvaltningsärenden redan finns en tillräcklig reglering av möjligheterna för samiska intressen att komma till tals inför beslut. *Vattenfall* anför att det inte framgår av promemorian varför det anses att det nuvarande samrådsförfarandet inom miljörätten behöver förändras och kompletteras med ett konsultationsförfarande. Enligt *Vattenfall* saknas det anledning att införa en generell konsultationsordning som ska gälla utöver den omfattande samrådsskyldighet som redan gäller för verksamheter och åtgärder som faller inom miljöbalkens tillämpningsområde.

Till skillnad från vad *LRF* och *Vattenfall* anser är bedömningen att de befintliga samrådsbestämmelserna inte är tillräckliga för att tillgodose det samiska folkets inflytande över sina angelägenheter. Samråd är som framgått ett vanligt inslag i myndigheternas beslutsprocess. Ibland regleras förfarandet närmare i lag, exempelvis i 6 kap. 24 och 29 §§ miljöbalken om olika former av samråd vid framtagande av en miljökonsekvensbeskrivning inför tillståndsprövning av en verksamhet eller åtgärd. Ett samråd är ett viktigt led i miljöbalkens regelsystem om tillstånd till miljöfarliga verksamheter eller vattenverksamheter. Sådana samråd brukar hållas både med andra myndigheter och med enskilda med intresse i saken. Samråden syftar till att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och ge möjlighet till insyn och påverkan. Av redogörelsen ovan i avsnitt 3.2 framgår dock att det inte räcker med att bereda urfolk tillfälle till samråd i frågor som berör dem. Samråden måste ha en sådan karaktär att urfolket kan vara delaktig i och påverka de beslut som fattas, dvs. det ska finnas en rätt till effektivt deltagande i beslutsprocesserna för dessa frågor. Denna rätt till delaktighet i beslutsprocesser brukar beskrivas som att urfolket ska konsulteras i frågor som berör dem.

Samerna är ett urfolk, vilket alltså ställer särskilda krav enligt folkkrätten på att samerna har rätt att delta i beslutsprocesser. Som *Sámiid Riikkasearvi/Svenska Samernas Riksförbund* pekar på har Sverige fått återkommande kritik från internationella granskningsorgan för brister i att tillgodose det samiska folkets möjlighet att påverka beslut som rör dem. Befintlig lagstiftning om samråd enligt minerallagen, miljöbalken m.fl. lagar kan inte anses tillräcklig för att tillgodose de krav på inflytande som finns inom urfolksrätten.

Bedömningen är därför att befintliga bestämmelser om samråd inte säkerställer att samerna på ett tillräckligt sätt kan delta och ha inflytande i beslutsprocesser i frågor som särskilt berör dem. De åtgärder som hittills vidtagits är inte tillräckliga för att säkerställa samiskt inflytande. Det finns, som framhållits ovan, högt ställda ambitioner när det gäller arbetet för mänskliga rättigheter. För att nå det av riksdagen beslutade målet för politiken för mänskliga rättigheter är det grundläggande att svensk lagstiftning är utformad i överensstämmelse med Sveriges

internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Det är viktigt att dialog sker med samiska företrädare och att samerna ges inflytande över sina egna angelägenheter. Det samiska folkets rätt till deltagande i beslutsprocesser i frågor som särskilt berör dem bör därför stärkas genom att det införs en konsultationsordning med samerna. Utformningen av denna reglering behandlas i följande avsnitt.

4 En ny ordning för konsultation med det samiska folket

4.1 En ny lag bör införas om konsultation i frågor som rör det samiska folket

Förslag: Bestämmelser om en konsultationsordning i frågor som rör det samiska folket ska tas in i en särskild lag.

Promemorians förslag: Överensstämmer med förslaget i utkastet.

Remissinstanserna: Här redovisas remissinstansernas ställningstaganden till dels förslaget att bestämmelser om en konsultationsordning ska införas i en särskild lag, dels lagförslagets utformning i stort.

En stor majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller invänder inte mot förslaget att bestämmelser om en konsultationsordning ska införas i en särskild lag, bl.a. *Centrum för samisk forskning vid Umeå universitet, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Diskrimineringsombudsmannen, Amnesty International (Amnesty), Sámiid Riikkasearvi/Svenska Samernas Riksförbund (SSR)* och *Svemin AB*.

När det gäller lagförslagets utformning är det en majoritet av remissinstanserna – däribland *Hovrätten för Övre Norrland, Umeå tingsrätt (Mark- och miljödomstolen), Justitiekanslern (JK), Polismyndigheten, Socialstyrelsen, länsstyrelserna i Dalarnas, Stockholms och Västernorrlands län, Sameskolstyrelsen, juridiska fakulteterna vid Stockholms universitet och Uppsala universitet, Trafikverket, Tillväxtverket, Statens kulturråd (Kulturrådet), Västerbottens och Dalarna läns landsting, Luleå, Malmö, Skellefteå, Stockholms och Umeå kommuner, Vuovdega/Skogssamerna och Stockholm Environment Institute (SEI)* – som tillstyrker, har en i huvudsak positiv inställning till eller inte har några invändningar mot förslaget.

De remissinstanser som har kritiska synpunkter på förslaget om en konsultationsordning riktar i allmänhet inte kritiken mot förslaget som helhet utan mot enskildheter i förslagets utformning, vilket redovisas i respektive avsnitt.

Det finns dock många remissinstanser som avstyrker eller har en i huvudsak negativ inställning till lagförslagets utformning, bl.a. *Länsstyrelsen i Västerbottens län, Statsvetenskapliga institutionen vid*

Stockholms universitet, Sáminuorra, SSR, Svenska kyrkan, Vattenfall, Lantbrukarnas Riksförbund och LRF Skogsägarna (LRF), Skogsindustrierna, Svensk Vindenergi, Landstinget i Västerbottens län, Arjeplogs, Bergs, Dorotea, Härjedalens, Vilhelmina, Åre och Älvdalens kommuner, Amnesty, Civil Rights Defenders (CRD) och Front Advokater.

Av ovan nämnda remissinstanser avstyrker ett flertal – *Statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet, Sametinget, Sáminuorra, SSR, Bergs, Dorotea, Härjedalens, Åre och Älvdalens kommuner, Amnesty, CRD och Front Advokater* – förslaget beroende på att den föreslagna konsultationsordningen i olika avseenden inte anses uppfylla innehållet i folkrättens krav på Sverige att konsultera samerna som urfolk i relevanta frågor.

Bland de remissinstanser som avstyrker förslaget finns flera kommuner som anför att konsekvenserna och kostnaderna för kommuner inte är tillräckligt utredda och belysta i promemorian. Det finns även remissinstanser som har framfört motsvarande kritiska synpunkter om bristfällig utredning av konsekvenserna för landsting och regioner, exempelvis *Västerbottens läns landsting* (se vidare avsnitt 9.4.2).

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) tillstyrker förslaget om att en särskild konsultationsordning för frågor som rör det samiska folket ska införas för regeringen och andra statliga myndigheter och verksamheter men inte att kommuner, landsting och regioner ska omfattas (se vidare avsnitt 4.3).

Sametinget är positivt inställd till en konsultationsordning men anser att promemorians förslag inte lever upp till de krav som internationell rätt ställer när det gäller urfolks rättigheter, utan snarast kan beskrivas som ett utökat samråd. Sametinget har dock välkomnat en fortsatt dialog med regeringen under beredningen av lagstiftningsärendet.

Skälen för förslaget: Frågan om en konsultationsordning är av så stor betydelse att den bör regleras i lag. För det talar också att andra bestämmelser om handläggningen av ärenden som berör samerna är reglerade i lag, exempelvis i lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk samt skogsvårdslagen (1979:429). Ytterligare ett skäl för att reglera konsultationsordningen genom lag är att det då är möjligt att låta konsultationsskyldigheten även omfatta kommunala myndigheter.

Som framgår av avsnitt 4.3 föreslås att en konsultationsordning bör omfatta regeringen och statliga förvaltningsmyndigheter samt kommuner och landsting. Det är därmed inte lämpligt att föra in bestämmelser om en konsultationsordning i sametingslagen (1992:1433) som reglerar de närmare förhållandena i Sametinget, även om Sametinget får i uppgift att delta i konsultationerna. Bestämmelserna hör närmast samman med andra lagar som reglerar myndigheternas handläggning av ärenden. Det skulle innebära att reglerna om skyldigheten att konsultera det samiska folket förs in i de lagar som reglerar respektive ärendetyp, exempelvis i lagar inom områden som skog, gruvnäring och naturvård. En sådan metod, som har berörts av *LRF* och *Transportstyrelsen*, skulle kunna bidra till tydlighet. En betydande svårighet med en sådan reglering skulle dock vara att finna en rimlig avgränsning av vilka lagar och ärendetyper som ska omfattas av nya regleringar om konsultation. Regleringen bör i stället tas in i en särskild lag på det sätt som föreslås i promemorian,

vilket också en majoritet av remissinstanserna tillstyrker, är positiva till eller inte har några invändningar mot.

Flera remissinstanser har invändningar mot promemorians förslag om en konsultationsordning med utgångspunkt i folkrätten. Exempelvis anser *Statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet, Sametinget, Sáminuorra, SSR, Amnesty* och *CRD*, att den föreslagna konsultationsordningen i olika avseenden inte uppfyller folkrättens krav på Sverige att konsultera urfolket samerna. Kritiken har bl.a. gällt att den folkrättsliga redogörelsen som redovisats i promemorian är bristfällig och felaktig, men även att den paraferade nordiska samekonventionen (NSK) lagts till grund för den föreslagna konsultationsordningen, trots att NSK ännu varken godkänts av sametingen i de nordiska länderna eller ratificerats av länderna. I avsnitt 3.2 redogörs för synen på vissa folkrättsliga regler rörande konsultation m.m. med urfolk. Som *SEI* anför är förslaget till en konsultationsordning är en viktig åtgärd som skulle bidra till Sveriges efterlevnad av sina internationella åtaganden. Förslaget bedöms vara ett viktigt steg för att säkerställa det samiska folkets rätt att delta i beslutsprocesser samt främja samernas inflytande i frågor som särskilt berör dem.

4.2 Konsultationsordningens syfte och förhållande till befintliga samråd

Förslag: För att främja det samiska folkets inflytande över sina angelägenheter ska konsultationer genomföras enligt vad som anges i den särskilda lagen.

Föreskrifter om samrådsskyldighet i andra lagar ska gälla oberoende av den särskilda lagen. Sådana samrådsförfaranden ska så långt som möjligt samordnas med konsultationer enligt den föreslagna lagen.

En hänvisning till lagen om konsultation i frågor som rör det samiska folket förs in i lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

Promemorians förslag: Överensstämmer delvis med förslaget i utkastet. Promemorian beskriver konsultation i den särskilda lagen som en form av samråd som ska benämnas konsultation.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna tillstyrker, har en positiv inställning till eller invänder inte mot förslaget, bl.a. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Centrum för samisk forskning vid Umeå universitet (Umeå universitet), Luleå tekniska universitet, Naturvårdsverket, Sveriges geologiska undersökning (SGU), Sveriges lantbruksuniversitet (SLU), Statens kulturråd (Kulturrådet), Dalarnas läns landsting, Luleå kommun, Girona Sámesearvi/Kiruna sameförening, Svenska Naturskyddsföreningen (Naturskyddsföreningen)* och *Stockholm Environment Institute (SEI)*.

Det finns även remissinstanser som avstyrker eller har en negativ inställning till förslaget, bl.a. *Länsstyrelsen i Norrbottens län, Statens skolverk (Skolverket), Transportstyrelsen, Skogsstyrelsen, Statens fastighetsverk (SFV), Arjeplogs, Dorotea, Härjedalens, Kiruna, Sorsele,*

Storumans, Åre och Älvdalens kommuner, Amnesty International (Amnesty), Civil Rights Defenders (CRD), Sáminuorra, Sámiid Riikkasearvi/Svenska Samernas Riksförbund (SSR) och Svenska kyrkan.

Umeå universitet, Luleå tekniska universitet, SLU, Girona Sámesearvi/Kiruna sameförening, SEI, SSR och Sametinget anser att det nya förfarande som föreslås bör benämnas konsultation, bl.a. för att stämman överens med den terminologi som används i folkrättsliga dokument och i Norge och Finland. Sáminuorra anser att förslaget till sitt innehåll inte fullt ut är att betrakta som en konsultationsordning mellan staten och samerna och att det därför inte heller bör beskrivas som en sådan. När det gäller förslaget att föreskrifter om samrådsskyldighet i andra lagar ska gälla oberoende av konsultationslagen är bl.a. Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet kritisk och påtalar risken för praktiska tillämpningsproblem och dubbla eller parallella samråd.

Kiruna, Sorsele och Storumans kommuner, Sveriges Kommuner och Landsting, Amnesty, Svenska kyrkan och Region Jämtland Härjedalen anser att konsultationsordningens förhållande till den befintliga samrådsskyldigheten enligt lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk (minoritetslagen) är problematiskt eller otydligt. *CRD* anser att det förutom i minoritetslagen finns skäl att införa hänvisningar till den föreslagna konsultationslagen även i andra lagar som påverkar samiska intressen och rättigheter, såsom minerallagen, plan- och bygglagen, miljöbalken och skogsvårdslagen, eftersom sådana hänvisningar skulle motverka risken för att konsultationsordningen förbises i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna.

Skälen för förslaget

Konsultationer ska främja det samiska folkets inflytande över sina angelägenheter

Det förekommer som framgår av avsnitt 3.1 redan nu samråd med Sametinget och samiska organisationer, liksom med samebyar och sakägare i olika ärenden. Samrådsförfaranden enligt andra lagar, t.ex. miljöbalken och plan- och bygglagen (2010:900), syftar oftast till att bl.a. få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och ge möjlighet till insyn och påverkan. Därutöver finns en allmän samrådspplikt med de nationella minoriteterna, bland dem samerna, i 5 § lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk (minoritetslagen).

Syftet med konsultationsordningen är i stället främst att främja det samiska folkets inflytande över sina angelägenheter genom att ge dem möjlighet att utveckla sina ståndpunkter och bemöta andras i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna. Konsultationerna syftar även till att ge samerna insyn i processer och frågor i ett tidigt skede.

Det nya förfarandet ska konsekvent benämnas konsultation

Frågan är vilken terminologi som bör användas när det nya förfarandet beskrivs. Ett samråd innebär i vanligt språkbruk att båda parter bidrar till ett meningsutbyte genom att framföra sina åsikter och motivera dem. Det är alltså något annat än information från myndighetens sida, då bara myndigheten agerar, eller yttrande till myndigheten, då det inte

förekommer någon diskussion mellan myndigheten och den andra parten. Uttrycket konsultation brukar i det svenska språket vanligen användas med innebörden rådfrågning, dvs. att man vänder sig till någon som är sakkunnig i de aktuella frågorna. Det behöver alltså inte heller innebära någon diskussion mellan parterna.

I enlighet med vad flera remissinstanser – *Umeå universitet, Luleå tekniska universitet, SLU, Girona Sámesearvi/Kiruna sameförening, SEI, SSR och Sametinget* – anser bör det nya förfarande som föreslås benämnas konsultation, bl.a. för att stämma överens med den terminologi som används i folkrättsliga dokument och i Norge och Finland. För detta talar även att det gör det lättare att särskilja konsultationsordningen från andra former av samråd. *Sáminuorra* anser dock att förslaget till sitt innehåll inte fullt ut är att betrakta som en konsultationsordning mellan staten och samerna och att det därför inte heller bör beskrivas som en sådan. Denna ståndpunkt delas inte utan det anses alltså att begreppet konsultation konsekvent ska användas i lagen för att beskriva den nya ordningen.

Föreskrifter om samrådsskyldighet m.m. i andra lagar ska gälla oberoende av konsultationslagen

En grundläggande fråga vid införande av en konsultationsordning med samerna är hur den ska förhålla sig till de bestämmelser om samrådsförfaranden som finns i dag. Enligt 2 kap. 1 § sametingslagen ska Sametinget medverka i samhällsplaneringen och bevaka att samiska behov beaktas, däribland rennäringens intressen vid utnyttjande av mark och vatten. Det bör kunna leda till samråd med Sametinget oavsett den nu föreslagna lagstiftningen. Ett annat exempel på samråd är de diskussioner som förs i rennäring delegationerna vid länsstyrelser. En föreskrift om samråd i en viss situation kan också medföra att en samisk företrädare deltar.

En annan situation är att myndigheten är skyldig att höra en samisk part i ärendet, t.ex. enligt förvaltningslagens bestämmelser.

Även andra ärenden, där samer inte är samrådspart eller part, kan beröra samer, samebyar eller samiska organisationer på sådant sätt att det är naturligt att kontakta dem.

Skyldigheten enligt förslaget att konsultera Sametinget, en sameby eller en samisk organisation (se avsnitt 4.4) kommer att bli aktuell i en del av dessa ärenden. Det finns inte anledning att ändra eller inskränka de samrådsförfaranden eller kontakter som redan i dag genomförs med samer, utan det föreslås alltså att föreskrifter om samrådsskyldighet i andra lagar ska gälla oberoende av konsultationslagen. Flera remissinstanser, bl.a. *Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet*, framför kritiska synpunkter gällande en sådan ordning och påtalar risken för praktiska tillämpningsproblem och dubbla eller parallella samråd. Dessa synpunkter är förståeliga. Det föreslås därför, som framgår nedan i detta avsnitt, att konsultations- och samrådsförfarandena så långt som möjligt ska samordnas av myndigheterna. Nedan behandlas även särskilt frågan om konsultationsskyldighetens förhållande till samrådsskyldigheten enligt minoritetlagen.

Av 7 kap. 2 § regeringsformen framgår att vid beredning av regeringsärenden – varmed avses både författningsärenden och förvaltningsärenden – ska behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. I den omfattning det behövs ska upplysningar och yttranden också inhämtas från kommuner och även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjligheter att yttra sig. Sametinget är en förvaltningsmyndighet under regeringen. När regeringsärenden berör samer och samiska frågor är regeringen alltså redan skyldig att vid behov höra Sametinget. I den omfattning det behövs ska också samiska organisationer och berörda enskilda samer ges möjlighet att yttra sig. Bestämmelsen i regeringsformen hindrar inte att regeringen även beaktar samernas synpunkter inom ramen för ett konsultationsförfarande, som är mer än ett remissförfarande men som inte är oförenligt med det. Konsultationsskyldigheten för regeringen i förslaget, kommer alltså att gälla som ett ytterligare krav vid sidan av remisskravet enligt regeringsformen, men det är fråga om två olika förfaranden.

Samrådsförfaranden enligt andra lagar ska så långt som möjligt samordnas med konsultationer

Det bör framgå av lagen att myndigheter så långt som möjligt ska samordna samrådsförfaranden enligt andra lagar med konsultationer enligt den föreslagna lagen. På så vis begränsas resursåtgången både vid den konsulterande myndigheten och för de samiska företrädarna. Exempelvis bör en tillståndsprövande myndighet som ska samråda i eller remittera ett ärende se till att konsultationen med den samiska företrädaren så långt som möjligt sker som en utökad eller integrerad del av den processen.

Särskilt om konsultationsordningens förhållande till samråds-skyldigheten enligt lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk

För kommunala och statliga förvaltningsmyndigheter gäller enligt 5 § första stycket minoritetslagen en allmän samrådsskyldighet med samerna och övriga nationella minoriteter. Enligt bestämmelsen ska myndigheter ge de nationella minoriteterna möjlighet till inflytande i frågor som berör dem och så långt möjligt samråda med minoriteterna i sådana frågor. Det innebär att myndigheter ska utforma verksamheten på ett sådant sätt att en dialog kan föras med företrädare för de nationella minoriteterna, exempelvis genom att införa brukarråd där de nationella minoriteterna finns representerade. Tidigare har det uppmärksammats att det funnits tillämpningsproblem på lokal nivå av samrådsskyldigheten enligt minoritetslagen. Därför har det, som nämnts i avsnitt 3.1, nyligen införts en ny bestämmelse i 5 § andra stycket som förtydligar att samråd ska ske genom en strukturerad dialog med de nationella minoriteterna i syfte att kunna beakta deras synpunkter och behov i myndighetens beslutsfattande. Skyldigheten att samråda enligt bestämmelsen gäller så långt det är möjligt, och bestämmelsen i andra stycket får därför ses som en målformulering.

Flera remissinstanser – *Kiruna, Sorsele och Storumans kommuner, Sveriges Kommuner och Landsting, Amnesty, Svenska kyrkan och Region*

Jämtland Härjedalen – anser att konsultationsordningens förhållande till den befintliga samrådsskyldigheten enligt minoritetslagen är problematiskt eller otydligt. Det kan finnas en viss risk för att samrådsförfarandet enligt minoritetslagen blandas ihop med det nya konsultationsförfarandet, eftersom både 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. Att konsultationsförfarandet i utkastets förslag, till skillnad från förslaget i promemorian, beskrivs utan referenser till termen samråd, bör dock minska denna risk. Som framgår av avsnitt 5.3 och 5.5 kommer en väsentlig skillnad att vara att konsultationsförfarandet ställer konkreta krav på myndigheter att genomföra konsultationen på ett visst sätt enligt grunder som anges i lagen. Därigenom bör det stå klart för de myndigheter som samråder med respektive konsulterar samiska företrädare att det handlar om olika slags förfaranden.

Vidare bör kriterierna skilja sig åt för när konsultation respektive samråd enligt minoritetslagen ska genomföras och när det gäller vilka samiska företrädare som ska delta. Det föreslås i avsnitt 4.4 att när ett ärende kan få särskild betydelse för samerna ska konsultation genomföras med Sametinget som företrädare för det samiska folket. Enligt förslaget ska konsultation även genomföras med samebyar och samiska organisationer om ett ärende kan få särskild betydelse för en sameby eller organisation. Samråd enligt minoritetslagen ska däremot ske med de nationella minoriteterna så långt möjligt i frågor som berör dem. Samråd enligt minoritetslagen är alltså inte nödvändigtvis knutet till ett ärende utan det räcker att en fråga uppkommit som berör samerna. I förarbetena till minoritetslagen anges att frågor där det är särskilt viktigt att fånga in de nationella minoriteternas behov och synpunkter är bl.a. områden som rör förskoleverksamhet och skola, ungdomsfrågor, äldreomsorg, biblioteks- och annan kulturverksamhet, dvs. på områden där kommunerna har vissa skyldigheter i förhållande till medborgarna (prop. 2008/09:158). I fråga om vilka som samråd ska ske med enligt minoritetslagen var syftet med ändringen nyligen i 5 § första stycket minoritetslagen att förvaltningsmyndigheter inte enbart bör samråda med representanter som är utsedda av föreningar som företräder de nationella minoriteterna, utan även med personer som tillhör de nationella minoriteterna men som inte är organiserade inom föreningslivet. I förarbetena till lagändringen (prop. 2017/18:199 s. 43 f.) anges att i vissa fall kan målgruppen vara en annan än vad som kan uppfyllas av representanter för en minoritetsorganisation, t.ex. föräldrar vid samråd om förskolefrågor. Det anges även att ett lämpligt förhållningssätt är att kombinera olika former av samråd för att de tillsammans ska kunna ge en samlad bild. Detta skulle kunna göras genom att kombinera brukarråd i enskilda frågor eller med enskilda grupper inom minoriteterna med öppna samråd där alla är välkomna att delta, och därutöver även löpande samråd med en långsiktig representation, t.ex. av föreningsrepresentanter.

Av redogörelsen ovan framgår att i de fall det i ett ärende blir aktuellt för en myndighet att både samråda med samer enligt minoritetslagen och

konsultera samer enligt konsultationsordningen torde samråd respektive konsultation inte sällan genomföras med olika samiska företrädare.

Föreskriften om samråd enligt minoritetslagen ska därför gälla oberoende av konsultationsskyldigheten. Det är dock missvisande att betrakta det som att det sker dubbla eller parallella samråd i ett ärende. Dels kommer det alltså ibland att vara fråga om olika samiska företrädare som deltar, dels kommer konsultationsordningen till skillnad från samrådsförfarandet enligt minoritetslagen att innebära ett mer långtgående krav på en myndighet att genomföra konsultationen på ett visst sätt enligt grunder som anges i lagen.

Det bör dock, på motsvarande sätt som när det gäller samrådsförfaranden enligt annan lagstiftning, i vissa fall vara möjligt för myndigheter att samordna samråds- och konsultationsförfarandena. Myndigheten bör då genomföra konsultationen som en utökad men integrerad del av det samråd som ska hållas enligt minoritetslagen. Särskilt gäller detta i ärenden där samma samiska företrädare från en samisk organisation bör delta vid ett samråd enligt minoritetslagen och en konsultation med myndigheten.

Det införs en hänvisning till konsultationslagen i lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk men inte i andra lagar

Det är lämpligt att införa en hänvisning i 5 § minoritetslagen till den föreslagna konsultationslagen eftersom samrådsskyldigheten enligt minoritetslagen också syftar till att ge samerna, som en av de nationella minoriteterna, möjlighet till inflytande i frågor som berör dem. En sådan hänvisning kan bidra till att tydliggöra skillnaden mellan konsultation och samråd.

Frågan är om det finns skäl att även införa hänvisningar i andra lagar som påverkar samiska intressen och rättigheter, såsom minerallagen, plan- och bygglagen, miljöbalken och skogsvårdslagen. Sådana hänvisningar skulle, i linje med vad *CRD* anför, motverka risken för att konsultationsordningen förbises i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna. Dock skulle ett val av denna lagstiftningsteknik fördröja reformen eftersom det skulle krävas ytterligare utredning om i vilka lagar sådana hänvisningar bör införas. Det får därför anses tillräckligt med en hänvisning i minoritetslagen.

4.3 Vilka ska ha en konsultationsskyldighet?

Förslag: Regeringen, statliga förvaltningsmyndigheter, landsting och kommuner ska konsultera samiska företrädare innan beslut fattas i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna.

Skyldigheten att konsultera ska inte gälla för domstolsliknande nämnder och sådana organ i förvaltningsmyndigheter som har domstolsliknande uppgifter eller för regeringen när ett ärende från en sådan instans eller en domstol överlämnas till regeringen för prövning.

Skyldigheten att konsultera ska inte heller gälla för Sametinget.

Promemorians förslag: Överensstämmer delvis med förslaget i utkastet. Promemorians förslag omfattar även Sametinget.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna tillstyrker, har en positiv inställning till eller invänder inte mot förslaget, bl.a. *Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt (Umeå tingsrätt)*, *Statskontoret*, *Centrum för samisk forskning vid Umeå universitet (Umeå universitet)*, *Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät)*, *Energimarknadsinspektionen*, *Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)*, *Sámiid Riikkasearvi/Svenska Samernas Riksförbund (SSR)*, *Front Advokater*, *Svemin AB* och *Stockholm Environment Institute (SEI)*. Umeå tingsrätt anser att det av lagtexten eller förarbeten tydligt bör framgå vilka myndigheter som ska ha en konsultationsskyldighet. Umeå universitet, SLU, SSR och SEI framför synpunkter som gäller frågan om även universiteten och de statliga forskningsråden kommer att omfattas av konsultationsskyldigheten. Statskontoret, Umeå universitet, SLU och SSR anser att konsultationsskyldigheten även bör omfatta kommuner och landsting eftersom det där fattas beslut i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna. *Front Advokater* och *Svemin AB* anser att Sveriges geologiska undersökning (SGU) och dess beslutsorgan Bergsstaten ska vara undantagna från konsultationsskyldigheten.

Det finns även remissinstanser som avstyrker eller har en negativ inställning till förslaget eller delar av det, bl.a. *Länsstyrelsen i Norrbottens län*, *Statens fastighetsverk (SFV)*, *Transportstyrelsen*, *Sametinget*, *Vattenfall*, *Lantbrukarnas riksförbund* och *LRF Skogsägarna (LRF)* och ett flertal kommuner. LRF anför att promemorians förslag helt går emot det förslag som fanns i 2009 års departementspromemoria *Vissa samepolitiska frågor (Ds 2009:40)*, då förslaget var att endast regeringen skulle ha en konsultationsskyldighet med Sametinget i ärenden om lagar och förordningar där samerna såsom urfolk kunde ha ett berättigat intresse att bli hörda i frågor av betydelse för dem. SFV anser att kravet på att myndigheter ska vara objektiva och opartiska vid handläggningen av ärenden eventuellt utgör ett hinder för att införa ett konsultationsförfarande med samerna. Vissa kommuner, liksom *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)*, tillstyrker att regeringen och statliga förvaltningsmyndigheter ska omfattas av konsultationsordningen men avstyrker att den ska omfatta kommuner och landsting, eftersom kommuner och landsting redan har ett omfattande samråd med samer enligt nuvarande lagstiftning. Om kommuner, landsting och regioner ska omfattas anser SKL att det behövs en tydligare avgränsning för vilka förfaranden på lokal och regional nivå som berörs av konsultationskravet, och att frågan också behöver utredas tillsammans med berörda kommuner. Svenska kraftnät framför att det bör klargöras om Energimarknadsinspektionen omfattas av skyldigheten, mot bakgrund av undantaget för domstolsliknande organ. Energimarknadsinspektionen anger att bestämmelsen måste ändras och anpassas till att det finns förvaltningsmyndigheter som fattar beslut om tillstånd och inte konsulterar egna förslag. Vattenfall anför att förslaget inte kan anses ta tillräcklig hänsyn till tillståndsprövande myndigheters roll vid prövning av ansökningar från enskilda, eftersom myndigheter då ska agera sakligt och opartiskt och inte ha någon ståndpunkt innan ett ärende har prövats i sak. Transportstyrelsen anför att skulle det vara

mindre lämpligt och avvikande från nuvarande praxis och ordning i förvaltningsprocessen i övrigt, om Transportstyrelsen i sin överprövning av ett beslut som fattas av en underinstans som inte uppfyllt sin konsultationsskyldighet skulle försöka åtgärda bristen genom att genomföra en egen konsultation, i stället för att upphäva det överklagade beslutet och låta den andra myndigheten genomföra konsultationen. Länsstyrelsen i Norrbottens län anser att det finns oklarheter om hur konsultation ska ske med Sametinget i de ärenden som avgörs av rennärings- eller viltförvaltningsdelegationen.

Skälen för förslaget

Konsultationsordningen ska utöver regeringen omfatta statliga förvaltningsmyndigheter ...

Det är väsentligt att samiska intressen och rättigheter beaktas när lagar och förordningar tas fram inom områden där samer är särskilt berörda, t.ex. rennäring och övriga samiska näringar, miljö och klimat, markanvändning, exploatering, hälsa, språk, kultur, utbildning och kultur. Det är därför en given utgångspunkt att regeringen ska omfattas av konsultationsordningen.

Konsultationsordningen ska även omfatta statliga förvaltningsmyndigheter eftersom samernas situation i stor utsträckning påverkas av myndigheternas tillämpning av gällande regler inom områden där samer är särskilt berörda.

LRF pekar i sitt remissvar på att promemorians förslag helt går emot det förslag som fanns i 2009 års departementspromemoria Vissa samepolitiska frågor (Ds 2009:40), då förslaget var att endast regeringen skulle ha en konsultationsskyldighet med Sametinget i ärenden om lagar och förordningar där samerna såsom urfolk kunde ha ett berättigat intresse att bli hörda i frågor av betydelse för dem. Det kan konstateras att det vid remissbehandlingen av departementspromemorian riktades åtskillig kritik mot det förslaget, såväl från samiska organisationer som från andra remissinstanser. Det ansågs otillräckligt att konsultation bara skulle ske med Regeringskansliet. Departementspromemorian ledde varken i den del som avsåg en konsultationsordning eller i övrigt till någon proposition, och det nu aktuella förslaget ska ses mot den bakgrunden.

En konsultationsskyldighet som bara omfattar regeringen på det sätt som föreslogs i departementspromemorian framstår som otillräcklig när det gäller att uppnå syftet med reformen. Det går i och för sig att instämna med LRF om att det inte är rimligt att alla som ska avgöra ärenden som kan ha någon koppling till samiska frågor ska genomföra en konsultationsprocess. Men som närmare utvecklas i avsnitt 4.4 är förutsättningen för en konsultationsskyldighet att ärendet kan få särskild betydelse för samerna, en sameby eller en samisk organisation med hänsyn till dess ändamål enligt stadgarna. Förslaget innebär alltså inte att en konsultationsskyldighet alltid ska gälla när ett ärende rör samer eller samiska frågor. Rekvisitet ”särskild betydelse för samerna” innebär ett visst kvalifikationskrav.

Det ska betonas att konsultationsordningen inte på något sätt ska innebära ett åsidosättande av kravet på att en myndighet ska agera sakligt

och opartiskt i sin handläggning av ärenden. Syftet med förslaget är att samerna ska få utveckla sina synpunkter och bemöta motstående synpunkter i ärenden som rör dem. Även om konsultationsordningen medför att samernas inflytande förstärks i ärenden som kan få särskild betydelse för dem påverkas inte förvaltningsmyndigheters rätt och skyldighet att självständigt fatta beslut i ärenden utifrån en objektiv prövning av relevanta sakomständigheter. Att däremot omständigheter av betydelse för samiska intressen och rättigheter blir bättre belysta som en följd av konsultationer är både naturligt och önskvärt. Med hänsyn till det anförda görs en annan bedömning än *SFV:s* ståndpunkt att kravet på att myndigheter ska vara objektiva och opartiska vid handläggningen av ärenden eventuellt utgör ett hinder för att införa ett konsultationsförfarande med samerna. Som framgår av avsnitt 5.5 har dock förslaget om konsultationens genomförande justerats bl.a. på det sättet att det inte krävs att enighet eller samtycke ska eftersträvas i ärendet.

Det är svårt att göra en exakt avgränsning av vilka statliga förvaltningsmyndigheter som kan komma att handlägga ärenden som kan få särskild betydelse för samerna, eftersom det finns en mängd lagar och andra författningar vars tillämpning kan tänkas påverka samiska rättigheter och samernas levnadsförhållanden och näringar. Därför är bedömningen att det inte är möjligt att ansluta sig till *Umeå tingsrätts* ståndpunkt att det av lagtexten eller förarbeten tydligt bör framgå vilka myndigheter som ska ha en konsultationsskyldighet. Avgränsningen bör i stället ske genom det generella kravet att det ärende som myndigheten handlägger kan få särskild betydelse för samerna. Vilka myndigheter som kan anses närmast berörda anges i avsnitt 9.3.2 om förslagets konsekvenser för statliga förvaltningsmyndigheter.

Med anledning av synpunkter från *Umeå universitet, SLU, SSR* och *SEI* ska det framhållas att även universiteten och de statliga forskningsråden kommer att omfattas av konsultationsskyldigheten. Förutsättningen för att universiteten, högskolorna och de statliga forskningsråden ska ha en konsultationsskyldighet i ett ärende som rör undervisning eller forskning är att ärendet bedöms kunna få särskild betydelse för samerna. Skyldigheten gäller alltså på samma sätt som för övriga förvaltningsmyndigheter.

... och även kommuner och landsting

I linje med *Statskontorets, Umeå universitets, SLU:s* och *SSR:s* synpunkter, bör konsultationsskyldigheten även omfatta kommuner och landsting eftersom det där fattas beslut i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna. För kommunernas del kan sådana beslut fattas exempelvis i ärenden om planläggning enligt plan- och bygglagen, även om de flesta sådana ärenden som på något sätt rör samiska intressen ändå inte är av sådan betydelse att konsultationsskyldighet inträder. För landstingen kan det också bli aktuellt vid beslut om bl.a. sjukvård och kollektivtrafik. För att stärka samernas inflytande över sina egna angelägenheter bör därför också beslut av förvaltningsmyndigheter i kommuner och landsting omfattas av konsultationsskyldigheten. Statliga myndigheter, särskilt länsstyrelserna, och domstolarna, främst mark- och

miljödomstolar, har visserligen ett betydande inflytande även på dessa bedömningar. Första instans är dock ofta en kommunal nämnd, och det är viktigt att samerna redan i ett tidigt skede kommer till tals i ärendet. Exempelvis överklagas beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan till mark- och miljödomstolen, som inte bör omfattas av konsultationsskyldigheten (se nedan). Om ett sådant ärende ska omfattas av en konsultation måste därmed konsultationen ske i första instans som är en kommunal nämnd.

Om en konsultationsskyldighet införs för kommuner och landsting, innebär det att även beslut som fattas av kommun- och landstingsfullmäktige kommer att omfattas av skyldigheten. De beslutande församlingarna kommun- och landstingsfullmäktige kan av naturliga skäl inte själva genomföra konsultationer. Konsultationen får därför förutsättas genomföras av den nämnd som enligt 6 kap. 4 § kommunallagen (2017:725) bereder fullmäktiges ärenden.

SKL anser att frågan om kommuner och landsting ska omfattas bör utredas vidare eftersom kommuner och landsting redan har ett omfattande samråd med samer i enlighet med nuvarande lagstiftning, t.ex. genom lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk (minoritetslagen). *Kiruna, Sorsele, Storums* och *Umeå kommuner* har samma inställning till förslaget som SKL och anför samma eller liknande argument. Denna invändning mot förslaget kan antas utgå från synen på konsultationsordningen som ytterligare ett samrådsförfarande. Som tidigare framhållits i avsnitt 4.2 ska dock konsultationsordningen skilja sig från nuvarande samrådsförfaranden när det gäller förfarandet och vilka samiska företrädare som ska delta (se avsnitt 4.4).

Därför ska kommuner och landsting omfattas av konsultationsordningen. För kommunernas del torde i enlighet med vad som ovan anförts konsultationsskyldigheten huvudsakligen bli aktuell vid beslut enligt plan- och bygglagen eller i skolfrågor. För landstingens del kan den bl.a. bli aktuell vid vissa beslut om sjukvård eller kollektivtrafik samt vid framtagandet av vissa föreskrifter. SKL:s synpunkt om behovet av en tydligare avgränsning av vilka förfaranden på lokal och regional nivå som berörs av konsultationsskyldigheten är förstäelig, men det är svårt att på förhand ange alla de ärendetyper och situationer där skyldigheten kan bli aktuell om konsultationsregeln ska uppnå sitt syfte. Avgränsningen bör i stället ske genom det generella kravet på att ärendet kan få särskild betydelse för samerna. Innebörden av detta kriterium behandlas i avsnitt 4.4.

Domstolar och domstolsliknande nämnder och vissa organ i förvaltningsmyndigheter ska undantas från en konsultationsplikt ...

Den konsultationsskyldighet som föreslås bedöms inte vara förenlig med en domstolsprocess. Som *Umeå universitet* anför är det naturligt att domstolarna undantas utifrån deras uppgifter i rättsordningen. Grundsatserna om rättskipningens självständighet finns i 11 kap. regeringsformen och svensk rätt saknar föreskrifter om skyldighet för domstolar att samråda med någon part vid prövningen av en rätts sak. Det är tänkbart att en domstol i något fall inhämtar ett yttrande från t.ex.

Sametinget, men någon konsultation kan alltså inte bli aktuell. Det föreslås därför att domstolar inte ska omfattas av konsultationsskyldigheten.

Vidare är det rimligt att konsultationsskyldigheten inte heller ska gälla sådana organ vars prövning kan jämföras med domstolar, dvs. dels organ som är domstolsliknande nämnder, dels sådana organ i förvaltningsmyndigheter som har domstolsliknande uppgifter. Det föreslås därför att inte heller dessa organ ska omfattas av konsultationsskyldigheten.

Vid en bedömning av vilka organ som inte ska omfattas av konsultationsskyldigheten ligger det nära till hands att jämföra med de organ som uppfyller kraven på att ses som domstolar i artikel 6 Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Av Europadomstolens praxis framgår att kravet på rätt till domstolsprövning kan vara uppfyllt när en fråga prövas av ett organ som vid sin prövning erbjuder de rättssäkerhetsgarantier som krävs enligt Europakonventionen. Som domstol i denna mening har godtagits bl.a. en medicinsk besvärnämnd (Le Compte, Van Leuven och De Meyere, dom den 23 juni 1981, Serie A nr 43), en nämnd för prövning av tillstånd till förvärv av fast egendom (Sramek, dom den 22 okt. 1984, Serie A nr 84) och, såvitt gäller svenska förhållanden, Brottskadenämnden (Rolf Gustafson mot Sverige, dom den 1 juli 1997, Reports 1997-IV). Högsta förvaltningsdomstolen har ansett att även Överklagandenämnden för studiestöd är ett sådant organ (HFD 2015 ref. 6) och domstolen har kommit till samma slutsats i fråga om Resegarantinämnden (RÅ 2002 ref. 104). Både Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen har ansett att även Presstödsnämnden lever upp till kraven på domstolsliknande organ (NJA 2002 s. 288 och RÅ 2004 ref. 122). Högsta domstolen anförde i skälen att utgångspunkten för Europadomstolens bedömning av om rätten till domstolsprövning kränkts har varit om den nationella prövning som förekommit gjorts av ett oavhängigt och opartiskt organ samt om processuella rättssäkerhetskrav varit uppfyllda mot bakgrund av vad sakens beskaffenhet krävt i det enskilda fallet, t.ex. rätten att ta del av allt processmaterial och möjligheten att lägga fram sin sak muntligen samt offentlighet. Kravet på opartiskhet anses bl.a. innebära att en objektiv iakttagare inte får ha några legitima farhågor om att domstolen skulle kunna agera partiskt (Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 2015 s. 214 f.).

Andra exempel på förvaltningsmyndigheter som måste anses vara domstolsliknande nämnder är Hyres- och arrendenämnden och Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård.

Miljöprövningsdelegationerna vid vissa länsstyrelser har enligt 4 § förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer till uppgift att göra en prövning som ska ske självständigt från länsstyrelsens roll som tillsynsmyndighet och företrädare av miljöintressen och andra allmänna intressen. Ordföranden i miljöprövningsdelegationen ska vara lagfaren. Det bedöms att miljöprövningsdelegationerna mot bakgrund av den ordning som gäller för dem tillhör sådana organ i förvaltningsmyndigheter med domstolsliknande uppgifter som enligt förslaget inte kommer att ha en konsultationsskyldighet.

... liksom regeringen när ett ärende från sådan instans eller en domstol överlämnas till regeringen för prövning

Vissa ärenden som prövas av domstolar, domstolsliknande nämnder eller sådana organ i förvaltningsmyndigheter som har domstolsliknande uppgifter, kan överlämnas till regeringen för prövning. I de fall den lägre instansen inte omfattats av konsultationsskyldigheten bör inte heller regeringen vara skyldig att konsultera. Det föreslås därför att undantaget ska omfatta dessa fall.

Konsultationsskyldigheten ska inte gälla för Sametinget

Även hos Sametinget skulle det komma att finnas ärenden som omfattas av konsultationsskyldigheten enligt den nya regleringen. Sametinget kan självfallet inte i ett ärende uppträda som både konsultationsskyldig och som den som ska konsulteras. Däremot finns det givetvis inget som hindrar att Sametinget konsulterar samebyar och samiska organisationer. Det får dock förutsättas att Sametinget vid behov – utan särskild reglering – ändå konsulterar berörda samebyar och samiska organisationer och beaktar olika samiska intressen som kan finnas i de ärenden myndigheten handlägger. Det föreslås därför att Sametinget inte ska omfattas av lagens skyldighet att konsultera.

Ska ytterligare myndigheter undantas från en konsultationsskyldighet?

Några remissinstanser har argumenterat för att vissa fler organ än de som utredningen föreslår ska vara undantagna från en konsultationsskyldighet. *Svenska kraftnät* framför att det bör klargöras om Energimarknadsinspektionen omfattas av skyldigheten, mot bakgrund av undantaget för domstolsliknande organ. *Energimarknadsinspektionen* anger att myndigheten bl.a. beslutar om nätkoncession för att bygga och använda en elektrisk starkströmsledning, att vid beredningen av ett sådant ärende prövar myndigheten olika intressen mot varandra och att bestämmelsen måste ändras och anpassas till förvaltningsmyndigheter som fattar beslut om tillstånd och inte konsulterar egna förslag. *Vattenfall* anför att konsultationsförfarandet möjligtvis kan vara passande när en myndighet fattar beslut på eget initiativ, men att förslaget inte kan anses ta tillräcklig hänsyn till tillståndsprövande myndigheters roll vid prövning av ansökningar från enskilda, eftersom myndigheter då ska agera sakligt och opartiskt och inte ha någon ståndpunkt innan ett ärende har prövats i sak. Från en sökandes perspektiv är det enligt *Vattenfall* inte godtagbart att en tillståndsprövande myndighet – utan sökandens medverkan och insyn – förhandlar med en företrädare för ett visst intresse.

Det kan konstateras att Energimarknadsinspektionen inte uppfyller ovan nämnda krav för att vara ett sådant domstolsliknande organ som enligt förslaget ska undantas från en konsultationsskyldighet. Om tillståndsprövande myndigheter generellt skulle undantas från konsultationsskyldigheten skulle Energimarknadsinspektionen vara en av flera myndigheter som undantaget gällde. Men ett sådant generellt undantag för myndigheter som prövar ärenden som kan få särskild betydelse för samerna vore inte önskvärt. Energimarknadsinspektionen ansvarar för bl.a. tillståndsprövningen enligt ellagen (1997:857), vilket

alltså inkluderar att besluta i frågor om tillstånd för att bygga och använda en elektrisk starkströmsledning (nätkoncession). Förutsättningarna för att meddela nätkoncession anges i 2 kap. ellagen och innebär att Energimarknadsinspektionen ska pröva olika intressen mot varandra, bl.a. genom att ansökan om nätkoncession remitteras till berörda intressenter. Konsultationen med berörda samiska företrädare bör ibland kunna vara en utökad del av den processen. Hur samordningen av dessa processer närmare ska gå till får lämpligen överlåtas till myndigheten att bestämma utifrån beredningsgången i de olika ärendetyperna.

Vattenfalls synpunkt att förslaget om en konsultationsordning inte tar tillräcklig hänsyn till tillståndsprövande myndigheters roll ger åter anledning att betona att konsultationsordningen inte i något avseende ska innebära ett åsidosättande av kravet på att en myndighet ska agera sakligt och opartiskt i sin handläggning av ärenden. I det ligger bl.a., som Vattenfall påpekar, att en tillståndsprövande myndighet inte kan ha någon slutlig ståndpunkt innan ett ärende har prövats i sak. Detta belyser att myndighetens roll vid konsultationen av nödvändighet beror på vilken ärendetyp myndigheten handlägger. Lagen bör – i förhållande till promemorians förslag – förtydligas i detta avseende så att det inte kan råda någon tvekan om vad som avses gälla. I avsnitt 5.5 föreslås att skyldigheten för dem som deltar i konsultationen att ange sin motiverade ståndpunkt i ärendet och yttra sig över andras ståndpunkt för den konsultationsskyldiga myndigheten endast ska gälla i ärenden där det inte finns någon enskild part. När det gäller frågan om sökandens medverkan och insyn vid en tillståndsprövande myndighets konsultation framgår av avsnitt 5.4 att om den konsultationsskyldige anser det lämpligt ska även andra myndigheter eller enskilda få delta vid konsultation i ett ärende.

Front Advokater och *Svemin AB* anser att Sveriges geologiska undersökning (SGU) och dess beslutsorgan Bergsstaten ska vara undantagna från konsultationsskyldigheten. *Front Advokater* anför att promemorians uppfattning tycks vara att Bergsstaten kan vara konsultationsskyldig vid prövning av en ansökan om undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession enligt minerallagen. *Front Advokater* anser dock att dessa ärenden ska omfattas av undantaget från konsultationsskyldighet i förslaget för sådana organ i förvaltningsmyndigheter som har domstolsliknande uppgifter. *Svemin AB* anser att förarbetena uttryckligen bör ange att även Bergsstatens handläggning av ansökningar om undersökningstillstånd och fastställande av arbetsplaner ska undantas från konsultationsskyldigheten, eftersom Bergsstaten har en roll som påminner om miljöprövningsdelegationerna inom vissa länsstyrelser.

Bergsstaten kan dock inte bedömas vara ett sådant organ i en förvaltningsmyndighet som har domstolsliknande uppgifter och därför skulle omfattas av undantaget. Bergsstaten är en organisatorisk enhet inom SGU som har till uppgift att lägga ärenden som rör prospektering och utvinning av mineral. Bergsstaten leds av bergmästaren, som beslutar i frågor enligt minerallagen (1991:45). Det finns dock – till skillnad mot vad som gäller för miljöprövningsdelegationerna – inte något krav på att bergmästaren ska vara lagfaren och inte heller i övrigt några särskilda bestämmelser som

motiverar slutsatsen att prövningen sker av ett sådant oavhängigt och opartiskt organ som kan jämföras med en domstol.

Transportstyrelsen pekar på att myndigheten som sista instans överprövar beslut från länsstyrelser, kommuner, statliga väghållningsmyndigheter m.m. om bl.a. lokala trafikföreskrifter, undantag från trafikregler och uppsättande av vägmärken, och att den prövning som görs inte sker i något särskilt organ eller någon särskild nämnd inom Transportstyrelsen. Enligt myndigheten skulle det vara mindre lämpligt och avvikande från nuvarande praxis och ordning i förvaltningsprocessen i övrigt, om Transportstyrelsen i sin överprövning av ett beslut som fattas av en underinstans som inte uppfyllt sin konsultationsskyldighet skulle försöka åtgärda bristen genom att genomföra en egen konsultation, i stället för att upphäva det överklagade beslutet och låta den andra myndigheten genomföra konsultationen.

Det kan dock inte anses finnas skäl att utvidga undantaget till förvaltningsmyndigheter som inte är ett domstolsliknande organ eller har domstolsliknande uppgifter, även om det handlar om sådana myndigheter som är sista instans för en ärendetyp. När en underinstans inte har uppfyllt sin konsultationsskyldighet bör det ibland vara möjligt för en förvaltningsmyndighet som är överinstans att avhjälpa handläggningsfelet i efterhand genom att konsultera Sametinget eller annan samisk företrädare och därefter avgöra ärendet. Frågan om i vilka fall felet ska avhjälpas i överinstansen alternativt att ärendet återförvisas får dock lösas av myndigheterna efter överväganden i det enskilda fallet.

Länsstyrelsen i Norrbottens län anser att det finns oklarheter om hur konsultation ska ske med Sametinget i de ärenden som avgörs av rennärlings- eller viltförvaltningsdelegationen, i hur stor utsträckning hänsyn ska tas till Sametingets synpunkter och om det är delegationen som organ som ska genomföra konsultationen. Rennärlingsdelegationen är ett särskilt beslutsorgan för rennärlingsfrågor inom länsstyrelserna i Norrbottens, Västerbottens och Jämtlands län och vars verksamhet regleras i förordningen (2017:871) om rennärlingsdelegationer. Viltförvaltningsdelegationen är ett särskilt beslutsorgan som finns inom varje länsstyrelse. Bestämmelser om delegationen finns i förordningen (2009:1474) om viltförvaltningsdelegationer. Ärenden vid dessa delegationer bereds av anställda vid länsstyrelsen och eventuella konsultationer med Sametinget eller andra samiska företrädare får därför genomföras av de tjänstemän på länsstyrelsen som ansvarar för ärendenas handläggning innan delegationerna ska fatta beslut. Frågan vilken betydelse som bör tillmätas Sametingets och andra samiska företrädares synpunkter i ett ärende behandlas i avsnitt 5.6.

4.4 Vilka samiska företrädare ska konsulteras och vilka ärenden ska omfattas?

Förslag: Sametinget ska konsulteras i ett ärende som företrädare för det samiska folket. När ärendet kan få särskild betydelse för en sameby ska även samebyn konsulteras. Om ärendet kan få särskild

betydelse för en samisk organisation med hänsyn till dess ändamål enligt stadgarna, ska även organisationen konsulteras.

Sametinget ska informeras om en konsultation med en sameby eller en samisk organisation som inte ska genomföras gemensamt med Sametinget.

En bestämmelse ska införas i sametingslagen om att Sametinget har i uppgift att delta i konsultationer.

Bedömning: En konsultationsordning kräver inga ändringar i Sametingets organisation. Sametinget bör bestämma vilken funktion inom myndigheten som ska företräda det samiska folket vid konsultationer.

Promemorians förslag: Överensstämmer delvis med förslaget och bedömningen i utkastet. I promemorians förslag anges att om ärendet kan få särskild betydelse för en sameby eller en samisk organisation ska även dessa konsulteras om det finns skäl för det. En annan skillnad gäller hur informationsskyldigheten till Sametinget är reglerad. I promemorians förslag anges att Sametinget ska underrättas om att konsultation ska ske också med samiska organisationer eller samebyar.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker, har en positiv inställning till eller invänder inte mot förslaget om vilka samiska företrädare som ska konsulteras, och bland dessa framförs synpunkter av *Statskontoret*, *Centrum för samisk forskning vid Umeå universitet (Umeå universitet)*, *Region Jämtland Härjedalen*, *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* och *Svemin AB*.

Det finns även många remissinstanser som avstyrker eller har en negativ inställning till förslaget, bl.a. *länsstyrelserna i Norrbottens län och Västerbottens län*, *Statens fastighetsverk (SFV)*, *Statens skolverk (Skolverket)*, *statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet (yttrandet av Rebecca Lawrence)*, *Luleå tekniska universitet (LTU)*, *Mittuniversitetet*, *Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)*, *Lantmäteriet*, *Sametinget*, *Diskrimineringsombudsmannen (DO)*, *Arjeplogs*, *Dorotea* och *Vilhelmina kommuner*, *Girona Sámesearvi/Kiruna sameförening*, *Lantbrukarnas riksförbund* och *LRF Skogsägarna (LRF)*, *Riksorganisationen Same Átnam (RSÁ)*, *Sáminuorra*, *Sámiid Riikkasearvi/Svenska Samernas Riksförbund (SSR)*, *Front Advokater*, *Sámiráddi/Samerådet*, *Landsförbundet Svenska Samer*, *Koncessionssamebyarnas Intresseförening* och *Stockholm Environment Institute (SEI)*. Kritiken mot förslaget riktar sig främst mot den förhållandevis svaga konsultationsrätt som samebyarna ges i förslaget och att Sametinget inte kan företräda samebyarna som rättighetsinnehavare.

En stor majoritet av remissinstanserna tillstyrker, har en positiv inställning till eller invänder inte mot förslaget att konsultationsordningen ska gälla ärenden av särskild betydelse för samerna, och bland dessa har synpunkter lämnats av *Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt (Umeå tingsrätt)*, *Justitiekanslern (JK)*, *Umeå universitet*, *Statens kulturråd (Kulturrådet)*, *Statens historiska museer (SHM)*, *Malmö* och *Skellefteå kommuner*, *Vuovdega/Skogssamerna*, *Svenska Naturskyddsföreningen (Naturskyddsföreningen)*, *Svemin AB* och *SEI*.

Det finns även många remissinstanser som avstyrker eller har en negativ inställning till förslaget, bl.a. *Länsstyrelsen i Norrbottens län, SFV, Skolverket, Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät), Transportstyrelsen, Bergsstaten, Skogsstyrelsen, Sametinget, Sveaskog Förvaltnings AB (Sveaskog), Landstinget i Västerbottens län, Arjeplogs, Dorotea, Härjedalens, Kiruna, Sorsele, Storumans, Vilhelmina, Åre och Älvdalens kommuner, SKL, Civil Rights Defenders (CRD), LRF, Sáminuorra, SSR, Skogsindustrierna, Front Advokater och Sámiráddi/Samerådet.*

Skälen för förslaget och bedömningen

Sametinget ska konsulteras i ett ärende som företrädare för det samiska folket

Konsultationer ska genomföras med Sametinget eftersom det i sin folkvalda del är att betrakta som företrädare för det samiska folket. Ledamöterna i Sametingets plenum väljs i allmänna val av alla som uppfyller rösträttskraven enligt 3 kap. sametingslagen (1992:1433). Styrelsen utses av plenum och kanslichefen av styrelsen. Det är alltså med ett organ som samerna själva utsett som konsultationer ska genomföras. Från det första valet 1993 har partier som företräder det samiska folket blivit invalda i plenum. Det förhållandet att Sametinget också har vissa myndighetsuppgifter och då ska följa av riksdagen och regeringen beslutade föreskrifter m.m. saknar betydelse i detta sammanhang. Dessa uppgifter ska vara helt skilda från konsultationsförfarandet.

Den av *Umeå universitet* och *Sáminuorra* väckta frågan om betydelsen av Sametingets dubbla roller vid konsultationer saknar därför relevans i sammanhanget. Det väsentliga vid konsultationer är att synpunkterna från Sametinget ger uttryck för samernas inställning. Det bedöms därför att införandet av en konsultationsordning i sig inte kräver förändringar i Sametingets organisation.

Det kan även tilläggas att också det norska sametinget fungerar som en myndighet i vissa ärenden, samtidigt som det utgör ett folkvalt organ (se avsnitt 3.4).

SKL pekar på att promemorian inte behandlar hur Sametingets dubbla roller kan påverka kommunerna i en konsultationsprocess. Det har ovan konstaterats att Sametinget vid konsultation föreslås agera i egenskap av företrädare för det samiska folket. Sametingets dubbla roller bör därför inte heller i förhållande till kommunerna komma att innebära några problem.

Det föreslås därför att när ett ärende kan få särskild betydelse för samerna ska Sametinget konsulteras i ärendet som företrädare för det samiska folket. Det är lämpligt att införa en bestämmelse i sametingslagen om att deltagande i konsultationer är en av Sametingets uppgifter.

Sametingets representant vid konsultationer

Utöver den obligatoriska valnämnden har Sametingets plenum tillsatt nämnder för områdena kultur, näring, rennäring och språk. Nämndernas

uppgifter regleras i en särskild arbetsordning för Sametingets styrelse och nämnder som är beslutad av Sametinget. Sametingets plenum beslutar också om särskilda politiska handlingsprogram med mål, riktlinjer och prioriteringar för sakområdena. Nämnderna ska se till att verksamheten inom deras respektive ansvarsområden bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som Sametingets plenum har bestämt samt enligt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Nämnderna är enligt arbetsordningen för Sametingets styrelse och nämnder skyldiga att följa handlingsprogrammen i sitt arbete.

Riksdagen har nyligen beslutat om en ändring i 2 kap. 6 a § sametingslagen (prop. 2017/18:287, bet. 2018/19:KU9, rskr. 2018/19:34) som träder i kraft den 1 juli 2019. Enligt paragrafens nya lydelse beslutar Sametingets styrelse och nämnder i frågor som rör Sametingets myndighetsutövning och i andra frågor som de enligt lag eller annan författning har hand om. Arbetsordningen för Sametingets styrelse och nämnder föreskriver att nämnderna beslutar inom sitt verksamhetsområde och i enlighet med fastställd delegationsordning och politiskt handlingsprogram i sådana frågor som anges i sametingslagen. I delegationsordningarna för nämnderna för områdena kultur, näring, rennäring och språk regleras även vilka uppgifter som delegerats till Sametingets kanslichef (förvaltningsorganisationen). En uppgift som enligt delegationsordningarna faller på kanslichefen ska om den är av principiell eller annan viktig betydelse ändå underställas styrelsen eller berörd nämnd för beslut.

Den beskrivna ordningen säkerställer att Sametingets inställning vid konsultationer utgår från de folkvalda. Mot denna bakgrund saknas det anledning att närmare beröra frågan om Sametingets representant vid konsultationer. Som *Sáminuorra* anför är det också utifrån idén om självbestämmande naturligt att Sametinget självt bestämmer vilken intern funktion inom myndigheten som ska företräda det samiska folket vid konsultationerna. Det får förutsättas att Sametinget inför bestämmelser om detta i sin arbetsordning.

Även andra samiska företrädare än Sametinget ska konsulteras

Som framgått föreslås att konsultation ska genomföras i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna och Sametinget bör då alltså konsulteras som företrädare för det samiska folket. Det är ändamålsenligt att även samebyar och samiska organisationer konsulteras i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna. Dessa bör, på samma sätt som Sametinget, i ökad utsträckning bli delaktiga i ärenden som kan få särskild betydelse för dem. Exempelvis kommer åtskilliga av de ärenden där konsultation är viktig att beröra renskötseln och därmed samebyarnas verksamhet. *LRF:s* synpunkt om att andra samiska organisationer än Sametinget har en bristande legitimitet som företrädare för samiska intressen beaktar inte att konsultationsordningens syfte är vidare än att ge samerna ökat inflytande i allmänna frågor, som exempelvis den normgivning som särskilt berör deras förhållanden. Konsultationsordningen syftar till att säkerställa samernas rätt till delaktighet i beslutsprocesser på alla nivåer i samhället och stärka samernas inflytande i frågor som särskilt berör dem. Det är därför

lämpligt att även inkludera samebyar och samiska organisationer i konsultationsordningen. *Mittuniversitetet* framför alternativet att endast Sametinget ska omfattas av konsultationsskyldigheten och sedan ansvara för att involvera berörda samebyar eller samiska organisationer i konsultationen. Bedömningen är dock att det inte vore lämpligt, utan att dessa bör ha en självständig konsultationsrätt.

När ska samebyar konsulteras?

För renskötseln finns samebyar med särskilda betesområden. Samebyn har till ändamål att för medlemmarnas gemensamma bästa ombesörja renskötseln inom byns betesområde. Samebyn har en särskild rättsställning i den svenska rättsordningen. Eftersom samebyn är rättighetshavare bör den ges en tydlig rätt till konsultation i ärenden som kan få särskild betydelse för den, vilket är när dess rättigheter berörs. Detta är i linje med synpunkter från många remissinstanser – bl.a. *Sametinget, SSR, SLU, LTU, SEI, Statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet, DO, Girona Sámesearvi/Kiruna sameförening* och *Arjeplogs kommun*. Renskötselrätten i Sverige regleras av rennäringslagen (1971:437). Rätten tillkommer den samiska befolkningen och grundas på urminnes hävd (1 §) eller i vissa fall på sedvana (jfr NJA 2011 s. 109). Renskötselrätten får utövas av den som är medlem i en sameby. Den är från civilrättslig synpunkt en inte tidsbegränsad bruksrätt till fastighet (särskild typ av nyttjanderätt till mark), som inte beror på någon form av upplåtelse från markägarens sida. Den har ett egendomsskydd enligt 2 kap. 15 § regeringsformen, vilket motsvarar skyddet för äganderätten (NJA 1981 s. 1). Enligt rennäringslagen företräder en sameby medlemmarna i frågor som rör renskötselrätten eller medlemmarnas gemensamma intressen inom rennäringslagen i övrigt (10 §). Samebyn företräder alltså medlemmarna i förhållande till myndigheter och enskilda.

I promemorian föreslås att en sameby ska konsulteras om ärendet kan få särskild betydelse för samebyn och *om det finns skäl för det*. I promemorians förslag krävs det alltså något ytterligare skäl för konsultation med en sameby utöver att ärendet kan få särskild betydelse för den. Kravet för att konsultation ska genomföras med en sameby bör dock inte vara högre än när konsultation ska genomföras med Sametinget. Mot bakgrund av vad som anförts ovan om samebyns rättsliga ställning och rättigheter bedöms att en sameby bör ha rätt till konsultation i ärenden som kan få särskild betydelse för den. Det föreslås därför att när ärendet kan få särskild betydelse för en sameby ska även samebyn konsulteras.

I linje med synpunkten från *Landsförbundet Svenska Samer* bör konsultation alltid genomföras med Sametinget. I de fall en sameby konsulteras bör därför även Sametinget konsulteras som företrädare för det samiska folket. Myndigheter bör alltså i dessa ärenden konsultera både den eller de samebyar som är särskilt berörda av ärendet och Sametinget.

När ska samiska organisationer konsulteras och vilka kan bli aktuella?

Som framgått ovan föreslås att även samiska organisationer ska konsulteras. En utgångspunkt bör vara att ett ärende ska kunna få särskild betydelse för organisationen med hänsyn till dess ändamål enligt stadgarna. Det finns både samiska riksorganisationer, som t.ex. SSR, och lokala sameföreningar och sammanslutningar. I ärenden som rör renskötsel kan SSR:s särskilda sakkunskap på området motivera att organisationen konsulteras. Som *Landsförbundet Svenska Samer* och *Koncessionssamebyarnas Intresseförening* anför kan det mycket väl finnas anledning att konsultera även andra samiska organisationer än SSR. Konsultationer bör kunna genomföras med t.ex. Renägarförbundet, Same Ätnam, Sáminuorra, Organisationen Samerna, Samiraddi/Samerådet, Landsförbundet Svenska Samer, Koncessionssamebyarnas Intresseförening, Samernas idrottsförbund, Gaaltije och lokala sameföreningar och sammanslutningar.

Till skillnad från vad *Skolverket* anser bedöms att det vore olämpligt att låta vissa specifikt nämnda samiska organisationer omfattas av konsultationsordningen eftersom det som ska vara avgörande för konsultationsskyldigheten bör vara om ärendet kan få särskild betydelse för organisationen med hänsyn till dess ändamål enligt stadgarna. Att ärendet ska kunna få särskild betydelse för organisationen innebär att myndigheten inte är skyldig att konsultera alla samiska organisationer som kan vara intresserade av frågan. Det skulle innebära en risk för förlängning av handläggningstiden.

Umeå universitet anser att det är viktigt att överväga hur samer som inte är renskötare och därmed står utanför samebyarna också ska inkluderas i konsultationer. Universitetet lyfter att alla sannolikt inte är medlemmar i en samisk organisation som kan kallas till konsultation. Det ska därför åter betonas att Sametinget i sin folkvalda del är att betrakta som företrädare för det samiska folket. En ordning som skulle innebära att myndigheter ska ha skyldighet att konsultera enskilda samer skulle vara alltför långtgående. Däremot kan det som framgår ovan bli aktuellt att konsultera samiska föreningar eller sammanslutningar som bevakar olika samiska intressen i de kommunala eller regionala frågor som rör föreningen eller sammanslutningen.

Region Jämtland Härjedalen noterar att lagförslaget inte innehåller formuleringar om samiska barns rätt till konsultation och anser att barnkonventionens artikel 12 om barnets rätt att uttrycka sin mening i frågor som berör det och artikel 30 om urfolksbarns rätt till sitt språk och sin kultur bör återspeglas i lagförslaget. Bedömningen är dock att lagtexten inte behöver reglera samiska barns rätt till konsultation särskilt, men om ett ärende som rör samiska barn eller ungdomar kan få särskild betydelse för någon organisation som företräder deras intressen, exempelvis Sáminuorra, är myndigheten skyldig att konsultera en sådan organisation.

Sammanfattning om samiska företrädares konsultationsrätt

Det föreslås alltså att i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna ska olika samiska företrädare konsulteras beroende på vilka som berörs av ärendet. Sametinget ska alltid konsulteras som företrädare för det

samiska folket. När ärendet kan få särskild betydelse för en sameby ska även samebyn konsulteras. Vidare föreslås att även en samisk organisation ska konsulteras om ärendet kan få särskild betydelse för den med hänsyn till dess ändamål enligt stadgarna.

Innebörden av förslaget är att det i ett ärende kan bli aktuellt för myndigheten att utöver Sametinget även konsultera en eller flera samebyar och en eller flera samiska organisationer. Det blir aktuellt att konsultera samebyar när deras rättigheter berörs, exempelvis i frågor om renskötsel, markanvändning, exploateringar, jakt, fiske och rovdjur.

Samiska organisationer kan vara aktuella att konsultera i ärenden som berör det samiska samhället, t.ex. kultur eller ungdomsfrågor. Det avgörs av vilket eller vilka intressen som organisationen företräder.

En sameby bör själv ha rätt att bestämma om, hur och av vem den vill företrädas av vid konsultationer. I linje med vad *LTU*, *SLU* och *SEI* framför kan SSR ha denna roll i vissa ärenden, om en sameby så önskar. Det ska således vara upp till berörd sameby att bestämma om den vill låta sig företrädas av någon organisation, annat ombud eller företräda sig själv vid en konsultation. Det är även viktigt att framhålla att om en sameby väljer att inte delta i konsultation betyder det inte att samebyn har lämnat sitt samtycke i ärendet. Anledningen kan bero på andra omständigheter, såsom brist på tid eller resurser eller att samebyn redan deltar i en annan aktuell process i samma fråga.

Konsultation med flera samiska företrädare kan genomföras gemensamt

När flera samiska företrädare ska konsulteras i samma ärende kan det vara lämpligt för handläggningen av ärendet att den konsultationsskyldige samordnar konsultationen med företrädarna genom att den genomförs gemensamt. Om de samiska företrädarna accepterar en gemensam konsultation bör sådan också i regel anses lämplig. Om oenighet råder mellan de samiska företrädarna så talar det för att det inte är lämpligt med en gemensam konsultation. Det kan även annars av olika skäl finnas ärenden där det är olämpligt med en gemensam konsultation, t.ex. av praktiska skäl.

Sametinget ska informeras om separata konsultationer med samebyar eller samiska organisationer

Det föreslås att Sametinget ska informeras om en konsultation med en sameby eller en samisk organisation som inte ska genomföras gemensamt med Sametinget. Detta är lämpligt eftersom Sametinget har en viktig roll som folkvalt organ för det samiska folket och bör få överblick över omfattningen och inriktningen på konsultationer i frågor som rör samerna.

Konsultationer avseende allmänna och enskilda samiska intressen

Konsultation ska enligt förslaget alltså genomföras med Sametinget som företrädare för det samiska folket i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna. Vid konsultation företräder Sametinget således samernas allmänna intressen. Det kan i ett konkret fall vara svårt att skilja mellan enskilda och allmänna samiska intressen. Enskilda och allmänna samiska

intressen kan sammanfalla t.ex. när det gäller renskötsel, miljö eller markanvändningsfrågor på lokal nivå.

Även samebyar och samiska organisationer ska enligt förslaget konsulteras i ärenden som kan få särskild betydelse för dem. Vid konsultationer med dessa samiska företrädare deltar de dock inte som sakägare eller parter i ett ärende. En sameby kan ha allmänna intressen i ett ärende och kan då, vid sidan av Sametinget, företräda samernas allmänna intressen vid en konsultation. Samebyn kan som rättighetshavare även ha ett enskilt intresse i ärendet. I sin egenskap av rättighetshavare torde samebyn genom samråd få tillfälle att framföra sitt enskilda intresse i frågan. Samebyn bör kunna framföra både allmänna och enskilda intressen vid konsultationen, särskilt som avsikten är att samråd och konsultationer så långt som möjligt ska samordnas.

Som *Skogsstyrelsen* pekar på kan det onekligen uppfattas som problematiskt att enskilda samiska intressen kan komma att omfattas av konsultationsförfarandet samtidigt som andra enskilda intressen, exempelvis en markägare som är part i ett ärende, inte har samma rätt att bli konsulterad. Därför bör det framhållas att det i avsnitt 5.4 föreslås att om den konsultationsskyldige anser att det är lämpligt får även andra myndigheter eller enskilda delta vid konsultationen i ett ärende. När väldigt många enskilda intressen berörs av en verksamhet, vilket exempelvis ofta är fallet när det gäller prövning av nätkoncession för elledningar, kommer det i de flesta fall inte vara lämpligt att låta konsultationen omfatta alla enskilda intressen, även om det vore önskvärt. Den konsultationsskyldiga myndigheten får i sådana fall så långt det är möjligt se till att de enskilda intressena ändå företräds eller tillvaratas inom ramen för handläggningen av ärendet.

Sáminuorra och *SFV* väcker frågan hur enskildas och olika samiska företrädares synpunkter ska vägas mot varandra i samma ärende. Myndigheten bör på sedvanligt sätt objektivt beakta alla synpunkter och argument som tillförts ärendet av berörda parter och fatta sitt beslut i ärendet utifrån den materiella rätt som ska tillämpas. 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. För närmare redogörelse för hur konsultationsordningen förhåller till grundläggande principer om förvaltningens självständighet och kravet att förvaltningsmyndigheter ska beakta allas likhet inför lagen och iaktta saktlighet och opartiskhet, se kapitel 5.5.

Ärenden som kan få särskild betydelse för samerna

Konsultationsskyldigheten föreslås som framgått ovan gälla i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna. Det betyder att konsultationsskyldigheten inte kommer att gälla i ärenden som endast berör enstaka samer.

Den norska konsultationsordningen undantar ”saker av generell karakter som må antas å ville påvirke hele samfunnet” från konsultationsplikten. Denna typ av ärenden förekommer hos regeringen och hos centrala förvaltningsmyndigheter. En konsultationsskyldighet bör inte aktualiseras i dessa fall eftersom det ska vara fråga om ärenden

som kan få särskild betydelse för samerna. Som *Transportstyrelsen* anför innebär ju det kravet i princip att ärenden av generell karaktär som får antas påverka hela samhället inte omfattas av konsultationsskyldigheten. Ett exempel på ärenden av sådan generell karaktär är beslut enligt trafikförordningen (1998:1276) i fråga om olika trafikregler som gäller för alla trafikanter.

Flera remissinstanser – däribland *Umeå tingsrätt*, *Kulturrådet*, *Malmö, Sorsele, Storums* och *Skellefteå kommuner*, *Svemin AB*, *Skolverket*, *Skogsstyrelsen*, *Landstinget i Västerbottens län*, *CRD*, *LRF*, *SSR* och *Skogsindustrierna* – är kritiska till att uttrycket särskild betydelse för samerna, en sameby eller en samisk organisation används som kriterium för konsultation och anser att det är för otydligt eller vagt och skapar osäkerhet för berörda parter om i vilka ärenden konsultation ska genomföras. Ett alternativ skulle vara att i en lagregel ange de författningar vars tillämpning ska omfattas av konsultationsskyldigheten. Som framhållits i avsnitt 4.1 skulle dock en sådan lagstiftningsmetod leda till en relativt omfattande reglering. Det går inte att utesluta att en mängd lagar och andra författningar vid enstaka tillfällen kan påverka exempelvis samernas kultur, näringar, språk och livsförhållanden. Dessutom skulle gränsdragningen ändå inte bli klar, eftersom ärenden av mindre betydelse för samerna i vart fall skulle undantas. En uppräknings av författningar skulle också eventuellt behöva kompletteras när ny lagstiftning tillkommer. Därför bör i likhet med vad som anförs i promemorian avgränsningen i stället lämpligen ske genom det nämnda kravet på att ärendet kan få särskild betydelse för samerna, en sameby eller en samisk organisation.

Det kan bli aktuellt med konsultation bl.a. i ärenden om samiska språk, markanvändning, näringsfrågor, renskötsel, fiske, jakt, rovdjur, gruvor, vindkraft, skogsfrågor, vattenkraft, kulturminnesvård, biologisk mångfald, traditionell kunskap, ortnamn, förskola, utbildning och forskning, hälsa samt äldre- och sjukvård som särskilt vänder sig till samerna. Även ärenden om samisk kultur inom musik, teater, litteratur, konst, religion och kulturarv kan omfattas av konsultationsskyldigheten. Denna uppräknings är inte uttömmande utan konsultation kan bli aktuell även i andra ärenden som kan få särskild betydelse för samerna. Det får utvecklas en praxis i rättstillämpningen för vilka ärenden som omfattas av en konsultationsskyldighet.

Som ovan framhållits innebär kravet på särskild betydelse alltså att ärendet ska angå just samerna. Konsultation i mindre frågor kan inte krävas. Det skulle fördröja och komplicera myndigheternas arbete och bli alltför tidsödande också för Sametinget och berörda samebyar och samiska organisationer. Det ligger således även i samernas intresse att avgränsa vilka ärenden som konsultationsskyldigheten ska omfatta. Som exempel på mindre frågor kan nämnas planerade avverkningar som har undantagits från samrådsplikten enligt 20 § skogsvårdslagen (1979:429) med hänsyn till att de avser små områden och utan att påverka värden som är av intresse för rennäringen.

Som *Länsstyrelsen i Norrbottens län* och *Front Advokater* pekar på kan gränsdragningen vara svår när det gäller vilka frågor som inte ska omfattas av konsultationsskyldigheten. Det är i sammanhanget viktigt att betona att myndigheterna har ett samiskt perspektiv vid bedömningen av

en frågas betydelse för samerna. *Sáminuorra* anser att det i dag saknas kompetens om samiska förhållanden och näringar hos myndigheter, vilket gör att gränsdragningarna kan komma att bli till samernas nackdel genom att konsultationsskyldiga parter hellre exkluderar än inkluderar frågor som bör rymmas inom konsultationsskyldigheten. Det är viktigt att myndigheter vid osäkerhet stämmer av frågan med de samiska företrädare som kan bli delaktiga i en konsultation i ett ärende. Även ett tidigare samråd mellan markägare, eller den som ska vidta en åtgärd eller bedriva en verksamhet, och berörd sameby kan ge ledning till en myndighet i frågan om ärendet kan få särskild betydelse för samerna och samebyn.

Vad som nu sagts om ärenden som kan få särskild betydelse för samerna hindrar naturligtvis inte att en myndighet även i ärenden av mindre vikt kan finna det motiverat att kontakta Sametinget, samebyar eller samiska organisationer.

Konsultationsskyldigheten gäller ärenden där det ska fattas ett norm- eller förvaltningsbeslut men inte faktiska åtgärder och civilrättsliga avtal

Hos de statliga och kommunala förvaltningsmyndigheterna bör konsultationsskyldigheten omfatta alla typer av förvaltningsärenden, dvs. både de som mynnar ut i ett förvaltningsbeslut och de som innebär meddelande av föreskrifter (normbeslut). Regeringen bör vara konsultationsskyldig i både förvaltningsärenden och styrelseärenden, t.ex. ärenden om propositioner. Kommun- och landstingsfullmäktige bör vara konsultationsskyldiga i ärenden som avses i 5 kap. 1 § kommunallagen (2017:725).

Konsultationsskyldigheten bör inte påverkas av om ärendet innebär myndighetsutövning eller inte.

Konsultationsskyldigheten ska enbart gälla i myndigheternas beslutande verksamhet och inte faktiska åtgärder av olika slag eftersom det skulle göra den ytterligt svår att hantera i praktiken. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* bedömer att det i många fall inte kan sägas vara helt klart vad som avses med ”faktiska åtgärder som omsätter redan fattande myndighetsbeslut”. Till exempel handlägger länsstyrelsen många ärenden av mindre art som kan leda till tillfälliga störningar som dispenser i skoterförbudsområden, tävlingar och andra arrangemang, hundspannsturer m.m. *SFV* anför att en stor del av myndighetens verksamhet är av civilrättslig karaktär men de beslut som fattas eller avtal som ingås ändå kan påverka samernas situation.

När det gäller åtgärder av olika slag hos förvaltningsmyndigheter bör det avgörande vara om det är fråga om ärendehandläggning enligt förvaltningslagen (2017:900) eller inte. Är det fråga om s.k. faktiskt handlande aktualiseras inte frågan om konsultation. Som anges i förarbetena till förvaltningslagen är en principiell skillnad mellan åtgärder av det ena och det andra slaget att handläggningen av ett ärende avslutas med ett beslut av något slag, medan ett faktiskt handlande karakteriseras av att myndigheten i praktiken vidtar en viss faktisk åtgärd (prop. 2016/17:180 s. 24). Gränsdragningen mellan ärendehandläggning och faktiskt handlande diskuteras ofta i den juridiska litteraturen (se t.ex. Bohlin, Warnling-Nerep, Förvaltningsrättens grunder, 2 uppl. 2007,

s. 61 f.). Problematiken i de ärenden som nu är aktuella skiljer sig inte från den som allmänt gäller inom den offentliga förvaltningen. Eventuella gränsdragningsproblem får – på samma sätt som gäller i övrigt – lösas i rättstillämpningen. Med anledning av vad SFV påpekat bör framhållas att konsultationsordningen inte avses omfatta civilrättsliga avtal.

Särskilt om vissa ärendetyper

Som *SHM* framhåller följer av betydelsen av immateriella och materiella kulturarv för samer som urfolk att även beslut i ärenden rörande forskning, kulturarv och minnesinstitutioners samlingar kan få särskild betydelse för samernas del.

Naturskyddsföreningen, *CRD* och *Front Advokater* delar inte bedömningen i promemorian att undersökningsarbete enligt minerallagen (1991:45) är en verksamhet som i normalfallet inte kan omfattas av konsultationsskyldighet. *Naturskyddsföreningen* framhåller att undersökningstillstånd ges för tre år i taget och kan förlängas till totalt 15 år samt att prospekteringen kan avse omfattande områden och innebära provborrningar och vägdragnings m.m. Enligt föreningen kan ett prospekteringsområde exempelvis störa flyttleder för rennäringen. Om prospekteringen sedan leder till en etablering av gruvverksamhet kan den medföra betydande konsekvenser för berörda samebyar eller andra samiska grupper. *CRD* anser att promemorians bedömning går stick i stäv mot andemeningen i det som utgör grunden för urfolkens rätt till konsultation eftersom konsultation ska ske i ett så tidigt skede som möjligt av processen och innan ett markinträng överhuvudtaget görs. *Front Advokater* anser att promemorians bedömning är anmärkningsvärd, för det första för att även undersökningsarbeten kan medföra stora olägenheter för renskötseln och för det andra för att konsultationen anges syfta till att samerna ska bli delaktiga i beslutsprocessen i ett tidigt skede. Enligt advokatfirman kan det ofta redan vid en ansökan om undersökningstillstånd konstateras om det är olämpligt med en gruva på den aktuella platsen t.ex. i förhållande till rennäringen. Därmed står det i direkt motsats till syftet med konsultationer att inte genomföra en konsultation vid ansökan om undersökningstillstånd. *Svemin AB* och *Bergsstaten* delar dock bedömningen i promemorian att konsultationsskyldighet normalt inte ska gälla för undersökningsarbete.

Bedömningen är att undersökningstillstånd enligt minerallagen är ett sådant ärende som i normalfallet inte bör omfattas av konsultationsskyldighet eftersom, som *Svemin AB* anför, undersökningsarbete eller prospektering i regel inte medför särskilt stora olägenheter eller påverkan på omgivningen av betydelse. Dessutom är det endast en liten del av dessa undersökningar som leder till en ansökan om bearbetningskoncession. Även om ärendet om undersökningstillstånd ur samernas synpunkt kan komma att få särskild betydelse på grund av risken för ett framtida bearbetningstillstånd, bör ärendet bara i undantagsfall kunna anses få sådan särskild betydelse att konsultationsskyldigheten ska gälla på detta stadium. När det gäller *Bergsstatens* synpunkt om klargörande av när ett sådant undantag kan

vara aktuellt är bedömningen att det får avgöras från fall till fall. Det kan t.ex. bero på om undersökningsarbetet rör marker som är av central betydelse för renskötseln eller om en utbyggnad av infrastruktur leder till en påverkan. Läget förändras om det kommer in en ansökan om bearbetningskoncession. Om en sådan ansökan gäller ett område där renskötsel bedrivs, torde ärendet anses kunna få särskild betydelse för samerna.

Det kan tilläggas att undersökningsarbete inte får påbörjas innan tillståndshavaren har upprättat en arbetsplan och planen har fastställts. Arbetsplanen ska delges berörda markägare och nyttjanderättshavare, däribland berörda samebyar, som även har rätt att framföra eventuella invändningar. Om en överenskommelse inte går att nå mellan parterna kan tillståndshavaren begära att bergmästaren prövar frågan efter att alla berörda parter har fått komma till tals. Bergmästaren fattar sedan beslut om att fastställa arbetsplanen. Beslutet ska förenas med de villkor som behövs. Översättning av arbetsplanen till finska, meänkieli respektive samiska kan begäras. Det finns även ett krav på att arbetsplanen ska sändas till kommunen, länsstyrelsen och Sametinget.

Vattenfall anför att i de flesta tillståndsprocesser som gäller miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet ska länsstyrelsen besluta under samrådet om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Om ärendet kan anses få särskild betydelse för samerna torde det enligt *Vattenfall* vara klart att det finns en konsultationsskyldighet. Det kan konstateras att i de fall det enligt 6 kap. miljöbalken behöver undersökas om en verksamhet eller åtgärd kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska länsstyrelsen fatta ett särskilt beslut i den frågan enligt 6 kap. 26 § miljöbalken. Rättsverkan av ett sådant beslut är att en specifik miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken ska göras eller inte göras. Denna rättsverkan torde inte anses ha en sådan särskild betydelse för samerna att länsstyrelsen omfattas av en konsultationsskyldighet under handläggningen inför beslut enligt 6 kap. 26 § miljöbalken.

Några remissinstanser har med anledning av exempel i promemorian väckt frågor om konsultationsskyldighetens närmare omfattning vid vissa andra typer av ärenden. Konsultationsskyldighetens närmare omfattning får dock överlåtas till berörda myndigheter att bedöma vid tillämpningen av konsultationslagen i enskilda ärenden.

Frågan om kumulativa effekter av exploateringar

CRD och *Naturskyddsföreningen* är kritiska till avsaknaden av analys av hur konsultationsordningen ska garantera ett reellt och effektivt inflytande vad gäller de kumulativa effekterna av olika åtgärder, som tagna var för sig kan innebära en mindre inverkan på samiska intressen men som tillsammans kan utgöra en stor negativ påverkan. Det är riktigt att den kumulativa effekten av ingrepp i eller ändrad användning av naturresurser, infrastruktursatsningar och den fragmentisering av landskap som följer är ett grundläggande problem för samebyar och andra berörda samer. Som *CRD* anför kan det vara ett problem att sådana åtgärder omfattas av olika handläggningsprocesser vid olika tidpunkter och eventuellt av olika ansvariga myndigheter, eftersom det uppstår en

risk att myndigheter vid konsultation i vart och ett av fallen inte beaktar övriga ingrepp i naturresurserna och deras påverkan på samernas språk, kultur, samhällsliv och näringar. Det bör å andra sidan vara möjligt att bedömningen av vilka ärenden som kan få särskild betydelse för samerna kan påverkas om betydelsen av kumulativa effekter av olika åtgärder vägs in i bedömningen så att fler ärenden kan komma att omfattas av konsultationsskyldigheten.

Vem ska avgöra om ett ärende kan få särskild betydelse för samerna?

Ett flertal remissinstanser – Umeå universitet, Sametinget, Amnesty, SSR, CRD och Skolverket – lyfter frågan om vem som avgör om ett ärende kan få särskild betydelse för samer, en sameby eller en samisk organisation och risken för att en myndighet och samerna har olika uppfattning om enskilda ärendens betydelse. Denna fråga är nära förknippad med frågan om samerna ska ha en självständig rätt att begära konsultation i ärenden. Som framgår av avsnitt 4.6 är det ett flertal remissinstanser utöver de ovan nämnda som anser att samiska företrädare ska ha rätt att initiera konsultationer genom en begäran till myndigheten som handlägger ärendet. Av det norska konsultationsavtalet framgår att Sametinget ska kunna ta upp frågor där tinget önskar att genomföra konsultationer. I den norska prop. 116 L (2017–2018) Endringer i sameloven mv. (konsultasjoner) föreslås följande: Den som har konsultasjonsplikt, skal varsele Sametinget og andre med konsultasjonsrett om saker som kan bli gjenstand for konsultasjoner, jf. § 4-1. Er varsling ikke gitt, kan Sametinget på eget initiativ anmode om konsultasjoner i slike saker.

Frågan är om en liknande regel bör tas in i svensk lag. Det är naturligt att Sametinget, en sameby eller en samisk organisation genom en framställning ska kunna fästa regeringens eller en förvaltningsmyndighets uppmärksamhet på att en fråga som kan få särskild betydelse för samerna har aktualiserats. Däremot är det inte givet att det bör finnas en lagreglerad skyldighet för regeringen eller förvaltningsmyndigheten att i sådana situationer konsultera samerna. I likhet med vad bl.a. Umeå universitet, Sametinget och SSR anser är det dock rimligt att samerna ska ha rätt att avgöra vilka frågor som omfattas av konsultationsskyldigheten, eftersom de bör ha bäst förutsättningar att bedöma vilka frågor som kan få särskild betydelse för dem. Det är också lämpligt med hänsyn till syftet med konsultationsordningen – att främja det samiska folkets inflytande över sina angelägenheter. Frågan om hur en rätt för samerna att begära konsultation ska regleras behandlas i avsnitt 4.6.

4.5 Begränsningar av konsultationsskyldigheten

Förslag: Skyldigheten att konsultera ska inte gälla för ärenden som rör

- allmän ordning och säkerhet, totalförsvaret eller Sveriges säkerhet
- i övrigt,
- förvaltningsbeslut om statsbidrag,
- skadeståndsanspråk mot staten, ett landsting eller en kommun,

- ersättning till en enskild då ersättningen ska bestämmas med tillämpning av expropriationslagen,
 - tillsyn,
 - frågor som avses i 9 kap. regeringsformen, eller
 - remissyttranden.
- Skyldigheten att konsultera i ärenden enligt plan- och bygglagen gäller endast ärenden om att anta eller ändra en regionplan., en översiktsplan, en detaljplan eller områdesbestämmelser.
- En konsultation behöver inte genomföras om
- ärendet rör en ansökan riktad till en annan förvaltningsmyndighet om tillstånd till en verksamhet,
 - ärendet rör ett beslut som har överklagats till en förvaltningsmyndighet eller regeringen och en konsultation i samma fråga har genomförts i den lägre instansen,
 - ärendet i annat fall än som avses i 3 § första stycket har överlämnats till regeringen och en konsultation i samma fråga har genomförts i den lägre instansen,
 - det finns synnerliga skäl på grund av att ärendet är brådskande,
 - den samiska företrädare som ska konsulteras förklarar att den avstår från konsultation, eller
 - det är uppenbart att det inte behövs eller är uppenbart olämpligt.

Promemorians förslag: Överensstämmer delvis med förslaget i utkastet. I promemorian föreslås inte några undantag för ärenden som rör förvaltningsbeslut om statsbidrag, skadeståndsanspråk mot staten, ett landsting eller en kommun, ersättning till en enskild då ersättningen ska bestämmas med tillämpning av expropriationslagen (1972:719) eller remissyttranden. Det föreslås inte något undantag för ärenden som rör tillsyn. Däremot finns ett undantag för ärenden som rör ingripanden mot enskild. Det föreslås inte heller att en konsultation inte behöver genomföras om ärendet rör en ansökan riktad till en annan förvaltningsmyndighet om tillstånd till en verksamhet eller om det annars är uppenbart olämpligt. Det föreslås vidare inte någon begränsning av konsultationsskyldigheten till endast vissa ärenden enligt plan- och bygglagen (2010:900).

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna tillstyrker, har en positiv inställning till eller invänder inte mot förslaget, bl.a. *juridiska fakulteterna vid Uppsala universitet och Stockholms universitet, Naturvårdsverket, Försvarsmakten, Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) och Västernorrlands läns landsting. Försvarsmakten* tolkar begreppen totalförsvar och Sveriges säkerhet i promemorian som att de bl.a. innefattar den övningsverksamhet som Försvarsmakten bedriver.

Det finns dock även remissinstanser som avstyrker eller har en negativ inställning till förslaget, alternativt är kritiska mot delar av det. *Kulturrådet* anför att om konsultationsskyldigheten skulle gälla Kulturrådets bidragsbeslut skulle det skapa en otydlighet om hur besluten fattas och bli resurskrävande för både Kulturrådet och Sametinget. *Justitiekanslern (JK)* anför att i den frivilliga skaderegleringen avlastar JK domstolarna och intar därmed en i vissa avseenden domstolsliknande roll, varför samma skäl som anføres för förslaget att domstolar, domstolsliknande nämnder och organ i förvaltningsmyndigheter med

domstolsliknande uppgifter ska undantas från konsultationsskyldigheten gör sig gällande vid JK:s skadereglering. *Statens fastighetsverk* (SFV) anser att det behöver tydliggöras om sådana underlag som förvaltningsmyndigheterna tar fram och som kan utgöra underlag för denna typ av regeringsärenden även ska omfattas av undantaget. *Såmiråddi/Samerådet* anser att även om budgetfrågor hanteras i en särskild ordning, bör regeringen och Sametinget starta en process för att samerna i ökad grad ska kunna medverka i budgetprocesser. *Affärsverket svenska kraftnät* (*Svenska kraftnät*) har ifrågasatt bedömningen i promemorian att det kan bli aktuellt för den ansökande myndigheten att konsultera samer inför en ansökan till den tillståndsprovande myndigheten. Vissa remissinstanser kritiserar promemorians förslag att konsultation inte ska behöva genomföras om det finns synnerliga skäl för detta på grund av att ärendet är brådskande. *SLU* efterfrågar större tydlighet när det gäller innebörden av denna grund för undantag. *Bergs kommun* ifrågasätter dock om en sådan utformad grund för undantag blir rättssäker och anför att det i vart fall kan få stora konsekvenser för samerna och rennäringen. *Statskontoret* anser att risken med undantagsregeln är att frågor som kräver längre tid inte tas upp. *Naturvårdsverket* anser att det är viktigt att ett konsultationsförfarande inte i onödan hindrar exempelvis fjällräddning och annan samhällskritisk eller samhällsnyttig verksamhet av brådskande natur. *CRD* är kritisk till förslaget att konsultation inte heller ska krävas om det annars är uppenbart att det inte behövs och anser att ärenden som bedömts kunna få särskild betydelse för samerna, enligt urfolksrätten samtidigt inte kan undantas på grund av att konsultation från det allmännas sida bedöms vara uppenbart obehövligt. *Bergsstaten* framför att ett miljötillstånd förvisso kan prövas parallellt med en ansökan om bearbetningskoncession, men att i praktiken torde konsultation oftast komma att genomföras inom ramen för Bergsstatens prövning av koncessionen. *Svemin AB* anför att man mycket väl kan tänka sig att det inte behövs konsultation i båda fallen, men att skälen för detta skulle behöva beskrivas tydligare för att minska utrymmet för delade meningar om vad som gäller. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* efterfrågar ett förtydligande om vad som ska gälla när en myndighet i ett tidigt skede finner att en ansökan om en åtgärd inte kommer att beviljas.

Skälen för förslaget

Det finns vissa slags ärenden eller vissa situationer där det inte framstår som lämpligt att en konsultation genomförs, trots att det är fråga om ett ärende som kan få särskild betydelse för samerna. Det bör regleras i vilka ärenden som konsultationsskyldigheten inte ska gälla och i vilka övriga fall en konsultation inte behöver genomföras.

Ärendet rör allmän ordning och säkerhet, totalförsvaret eller Sveriges säkerhet i övrigt

Det föreslås att skyldigheten att konsultera inte ska gälla om ärendet rör allmän ordning och säkerhet, totalförsvaret eller Sveriges säkerhet i övrigt. I dessa ärenden kan det typiskt sett finnas intressen som vid en avvägning medför att det inte är lämpligt med konsultation.

Ärenden som rör allmän ordning och säkerhet kan t.ex. gälla ärenden som Polismyndigheten handlägger enligt ordningslagen (1993:1617) eller andra former av beslut som syftar till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller skydda grundläggande fri- och rättigheter.

Uttrycket Sveriges säkerhet anknyter till begreppet rikets säkerhet som använts sedan länge för att avgränsa ett för Sverige särskilt skyddsvärt område. Rikets säkerhet har ingen legaldefinition men har ansetts omfatta såväl den yttre säkerheten till skydd för Sveriges försvarsförmåga, politiska oberoende och territoriella suveränitet som den inre säkerheten till skydd för Sveriges demokratiska statsskick. Skyddet för den yttre säkerheten tar i första hand sikte på totalförsvaret, dvs. den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig, men ett hot mot rikets yttre säkerhet kan även förekomma utan att det hotar totalförsvaret. Också rikets inre säkerhet kan vara hotad utan att totalförsvaret berörs (prop. 1995/96:129 s. 22 f.). Uttrycket rikets säkerhet har i lagstiftningssammanhang gradvis utmönstrats till förmån för den mer moderna termen Sveriges säkerhet. I propositionen Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – ny säkerhetsskyddslag (prop. 2017/18:89) framförs att den utvecklingen bör fortsätta, bl.a. eftersom särskilt skyddsvärda områden kan förekomma inom flera samhällsområden än tidigare. I propositionen föreslås vidare att begreppen Sveriges säkerhet och verksamhet som avses i ett internationellt säkerhetsskyddsåtagande ska samlas under benämningen säkerhetskänslig verksamhet.

Om verksamheten grundas i ett internationellt säkerhetsskyddsåtagande finns mycket liten möjlighet att frångå de krav på sekretess och skyddsåtgärder som följer av avtalet med den andra staten eller mellanfolkliga organisationen. Regeringen har i propositionen Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020 (prop. 2014/15:109 s. 7 f.) uttalat att säkerhetspolitik byggs i solidaritet med andra och att bi- och multilaterala försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten stärker säkerheten i vår del av världen. Det är därför viktigt att regeringen och de statliga förvaltningsmyndigheterna kan verka för sådana samarbeten och för goda relationer till andra stater och mellanfolkliga organisationer.

Det är framför allt regeringen och de statliga myndigheterna som handlägger ärenden som rör totalförsvaret eller Sveriges säkerhet i övrigt. Det kan t.ex. gälla tillstånd för utländskt militärfordon för tillträde till svenskt territorium, ingående av avtal med annan stat som innebär utnyttjande av svenska prov- eller övningsplatser eller totalförsvarets övningsverksamhet. Vid avgörandet av sådana ärenden ska den handläggande myndigheten beakta olika intressen, däribland samernas intressen. Totalförsvarets intressen är emellertid centrala och tar sikte på att upprätthålla Sveriges säkerhet. I detta omfattas det säkerhetspolitiska intresset av att inte skada Sveriges mellanfolkliga förbindelser. Säkerhetskänslig verksamhet, som därigenom har betydelse för Sveriges säkerhet eller förhållandet till annan stat, bedrivs även inom andra samhällsområden utan att verksamheten direkt berör totalförsvaret. Vid sådan verksamhet som rör Sveriges säkerhet i övrigt måste även intresset av att upprätthålla säkerheten vara centralt. Skyldigheten att konsultera

bör därför inte omfatta ärenden som rör totalförsvaret eller Sveriges säkerhet i övrigt.

Försvarsmakten tolkar begreppen totalförsvaret och Sveriges säkerhet i promemorian som att de bl.a. innefattar den övningsverksamhet som Försvarsmakten bedriver. Vidare förutsätter Försvarsmakten att begreppet Sveriges säkerhet ligger i linje med de nationella säkerhetsintressen som finns i regeringens nationella säkerhetsstrategi. Detta är en korrekt tolkning av Försvarsmakten.

Det är inte möjligt att i lagen räkna upp alla typer av ärenden som rör allmän ordning och säkerhet, totalförsvaret eller Sveriges säkerhet i övrigt där konsultation inte ska behöva göras. Den konsultationsskyldige får ansvara för att avgöra om ett ärende faller in under denna beskrivning.

Ärendet rör förvaltningsbeslut om statsbidrag

Konsultationsskyldigheten ska inte gälla för ärenden som rör fördelning av statsbidrag i enskilda fall, eftersom det inte framstår som lämpligt i dessa ärenden. Bland annat anför *Kulturrådet* att om konsultationsskyldigheten skulle gälla Kulturrådets bidragsbeslut skulle det skapa en otydlighet om hur besluten fattas.

Däremot bör det vara möjligt med konsultation i ärenden som gäller föreskrifter om statsbidrag (normbeslut). Det kan finnas kriterier som särskilt berör samerna i föreskrifterna, och det är lämpligt att sådana föreskrifter kan bli föremål för konsultation.

Det föreslås alltså att konsultationsskyldigheten inte ska gälla för ärenden som rör förvaltningsbeslut om statsbidrag.

Ärendet rör skadeståndsanspråk mot staten, ett landsting eller en kommun

Förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten gäller, med vissa undantag, sådana anspråk på ersättning som riktas mot staten. Justitiekanslern (JK) och Kammarkollegiet handlägger enligt 3 och 4 §§ anspråk på ersättning som framförs med stöd av i förordningen särskilt angivna grunder. De förvaltningsmyndigheter som anges i bilagan till förordningen handlägger enligt 5 § andra anspråk, om anspråket avser en skada som har inträffat inom myndighetens verksamhetsområde. I andra fall handläggs sådana anspråk av JK. Av 6 § framgår att en myndighet hos vilken ett anspråk på ersättning handläggs förhandlar för statens räkning med den som kräver ersättning. Myndigheten för också statens talan inför domstol. I de flesta fall får myndigheten på statens vägnar besluta i fråga om skadestånd. JK får enligt 10 § uppdraga åt en annan myndighet att fullgöra de uppgifter som JK har enligt förordningen och även ta över handläggningen av ärenden som avses i förordningen. Av 15 § framgår att ett beslut i ett ärende som handläggs enligt förordningen inte får överklagas.

Som JK anför kan det i ärenden som rör skadeståndsanspråk inte anses lämpligt med en föreskriven konsultationsskyldighet med någon som företräder motpartens intressen. JK pekar på att såväl ärenden som avser frivillig skadereglering som rättegångar kan beröra frågor som kan få särskild betydelse för samerna. I den frivilliga skaderegleringen avlastar

JK domstolarna och intar därmed en i vissa avseenden domstolsliknande roll, varför samma skäl som anförs för förslaget att domstolar, domstolsliknande nämnder och organ i förvaltningsmyndigheter med domstolsliknande uppgifter ska undantas från konsultationsskyldigheten (se avsnitt 4.3) gör sig gällande vid JK:s skadereglering. Det är därför lämpligt att statens frivilliga skadereglering av JK undantas från konsultationsskyldighet. Även när andra statliga myndigheter samt kommuner och landsting handlägger ärenden som rör skadereglering är det lämpligt att ärendena undantas från konsultation, även om det i sådana ärenden förekommer frågor av särskild betydelse för samerna. Ärenden om skadeståndsanspråk i domstol där JK, någon annan myndighet eller en kommun eller ett landsting är part är redan undantagna genom att domstolar inte ska omfattas av konsultationsskyldigheten.

Det föreslås alltså att konsultationsskyldigheten inte ska gälla i ärenden som rör skadeståndsanspråk mot staten, ett landsting eller en kommun.

Ärendet rör ersättning till en enskild med tillämpning av expropriationslagen

Ett flertal lagar, exempelvis miljöbalken, fastighetsbildningslagen (1970:988), anläggningslagen (1973:1149) (2010:900) och ledningsrättslagen (1973:1144) har bestämmelser som hänvisar till expropriationslagen när en intrångsersättning ska bestämmas. Det kan inte uteslutas att ärenden som rör sådan ersättning till en enskild kan få särskild betydelse för samerna. Det kan exempelvis röra sig om ersättning till en sameby som i egenskap av sakägare i form av innehavare av renkötselrätten är berättigad till ersättning för intrång och annan skada vid ändrad markanvändning.

Det framstår av bl.a. rättssäkerhetsskäl som främmande för rättsordningen att en myndighet som ska besluta om sådan ersättning till en enskild skulle förhandla med en annan myndighet eller enskild om ersättningen innan den beslutas. Sådana ärenden bör därför undantas från konsultationsskyldigheten.

Ärendet rör tillsyn

Ärenden som rör tillsyn lämpar sig inte för konsultation. Begreppet tillsyn har behandlats i skrivelsen En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (skr. 2009/10:79). Enligt denna bör begreppet tillsyn främst användas för verksamhet som avser en självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige. Med tillsyn avses alltså även olika former av ingripanden från tillsynsorganets sida när brister konstateras vid tillsynen för att åstadkomma rättelse av den som tillsynen riktar sig mot. Exempel på ingripanden är åtgärdsföreläggande som kan förenas med vite, rättelse på den enskildes bekostnad, återkallelse av tillstånd, förbud mot en verksamhet som inte kräver tillstånd och sanktionsavgifter.

Även ett tillsynsärende kan vara ett ärende som kan få särskild betydelse för samerna. Det kan t.ex. röra sig om ett tillsynsärende enligt

djurskyddslagen (1988:534). Tillsynsmyndigheten kan i ett sådant ärende besluta om ingripanden mot den ansvarige, t.ex. att omhänderta djur eller besluta om förelägganden eller förbud. Det kan inte uteslutas att ett sådant ärende skulle kunna få särskild betydelse för samerna.

Av bl.a. rättssäkerhetsskäl framstår det dock som främmande för rättsordningen att en myndighet som utövar tillsyn och eventuellt ska besluta om ett ingripande mot den som tillsynen riktar sig mot skulle konsultera en annan myndighet eller enskild innan beslut fattas i ärendet. I promemorian föreslås att konsultation ska kunna underlåtas i ärenden som rör ingripanden mot en enskild och i vilka en konsultation skulle vara uppenbart olämplig. Bedömningen är dock att konsultation inte bör förekomma i tillsynsärenden oberoende av om ett ingripande sker eller ej. Regleringen bör inte heller begränsas till att avse enbart enskilda. Kommuner t.ex. kan också vara föremål för tillsyn. Därför bör samtliga tillsynsärenden undantas från konsultationsskyldigheten.

Ärendet rör frågor som avses i 9 kap. regeringsformen

I 9 kap. regeringsformen finns bestämmelser för riksdagen, regeringen och Riksbanken när det gäller bl.a. skatter och avgifter, statens budget, statens tillgångar och penningpolitiken. Frågorna är gemensamma för samhället som helhet och kan inte sägas röra någon grupp i samhället mer än någon annan. Vidare omfattas inte riksdagen och Riksbanken av förslaget eftersom konsultationsskyldigheten endast ska gälla för regeringen, statliga förvaltningsmyndigheter samt kommuner och landsting. Mot denna bakgrund är det motiverat att ärenden som rör frågor som avses i 9 kap. regeringsformen undantas från konsultationsskyldigheten. Det innebär att sådana ärenden som avser t.ex. budgetpropositionen och beredningen av de regleringsbrev genom vilka regeringen verkställer den budget som riksdagen har beslutat, omfattas av undantaget. Också regeringens ärenden som hänger samman med riksdagens riktlinjebeslut om ekonomiska planeringsramar för transportinfrastrukturen omfattas av undantaget. Andra exempel som omfattas är ärenden som hör till den ekonomiska vårpropositionen, propositioner med förslag till ändringar i statens budget, vissa försäljningar av fastigheter eller förvärv av aktier och andelar i företag. Riksdagens och regeringens befogenheter och skyldigheter i fråga om budgeten regleras bl.a. i riksdagsordningen och budgetlagen (2011:203).

Ingen remissinstans invänder mot detta förslag, men *SFV* anser att det behöver tydliggöras om sådana underlag som förvaltningsmyndigheterna tar fram och som kan utgöra underlag för denna typ av regeringsärenden även ska omfattas av undantaget. Eftersom det föreslås att undantaget ska gälla generellt för ärenden som rör frågor som avses i 9 kap. regeringsformen, kommer undantaget att omfatta även förvaltningsmyndigheters underlag till regeringen i sådana frågor.

Sámiráddi/Samerádet anser att även om budgetfrågor hanteras i en särskild ordning, bör regeringen och Sametinget starta en process för att samerna i ökad grad ska kunna medverka i budgetprocesser och ge regeringen ett bättre underlag för att uppskatta de samiska finansiella behoven. Det ska framhållas att undantaget för ärenden som rör frågor som avses i 9 kap. regeringsformen avser den formella beredningen av

ärendena. Naturligtvis hindrar detta inte samiska företrädare från att framföra sin mening i en fråga på området. Även om frågor som avses i 9 kap. regeringsformen är undantagna från konsultation kommer regeringen också fortsättningsvis att föra en dialog med Sametinget i sådana frågor när de rör Sametinget.

Ärendet rör remissyttrande

Remissyttranden ansågs vara ärenden enligt 1986 års förvaltningslag (Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 3 uppl. 2010, s. 40). Den nu gällande förvaltningslagen (2017:900) är inte avsedd att medföra några förändringar av begreppet ärende (prop. 2016/17:180 s. 23–25, 52 och 53). Det är inte rimligt att ärenden hos myndigheter som rör remissyttranden till regeringen eller andra myndigheter ska kunna omfattas av en konsultationsskyldighet. Om exempelvis regeringen remitterar ett utredningsbetänkande som innehåller lagförslag till myndigheter och lagstiftningsfrågan kan få särskild betydelse för samerna kommer regeringen att vara skyldig att konsultera samerna inom ramen för lagstiftningsärendet. Det skulle bli alltför tungrott om även de myndigheter som fått ärendet på remiss skulle vara tvungna att konsultera samerna innan de beslutade om remissyttranden. Ärenden om remissyttranden bör därför undantas från konsultationsordningen.

Skyldigheten att konsultera i ärenden enligt plan- och bygglagen ska endast gälla ärenden om planläggning

Flera remissinstanser, bl.a. *SKL* och *Arjeplogs, Gällivare, Kiruna, Skellefteå* och *Vilhelmina kommuner*, har pekat på att det inte går att överblicka konsekvenserna av införandet av en konsultationsskyldighet i ärenden enligt plan- och bygglagen (2010:900). Några remissinstanser, bl.a. *Sorsele* och *Storumans kommuner* anför att osäkerheten i vilka ärenden som kräver konsultation kommer att vara under lång tid. Många remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Norrbotten, Länsstyrelsen i Västerbotten* och *Länsstyrelsen i Västernorrland*, befarar att införandet av en konsultationsordning kommer att förlänga handläggningstiderna.

Plan- och bygglagen innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Kommunerna hanterar årligen en stor mängd ärenden enligt plan- och bygglagen och regeringen har under flera mandatperioder arbetat aktivt med att förkorta och effektivisera plan- och byggprocesserna. Detta har skett utan att minska den omfattande samrådsskyldighet och skyldighet att ge berörda tillfälle att yttra sig m.m. som kommunen har vid handläggningen av ärenden enligt plan- och bygglagen. Det kan befaras att svårigheterna med att avgöra när konsultation krävs kan komma att betunga processerna enligt plan- och bygglagen med förlängda handläggningstider som följd. Det finns vidare en rad ärenden enligt plan- och bygglagen där en konsultationsskyldighet är olämplig (jfr ovan i detta avsnitt med undantagen för tillsyns- och ersättningsärenden).

Det finns mot denna bakgrund skäl att begränsa konsultationsskyldigheten till de typer av ärenden enligt plan- och bygglagen där det främst kan behandlas frågor som kan få särskild

betydelse för samerna. Det föreslås därför att skyldigheten att konsultera i ärenden enligt plan- och bygglagen endast ska gälla i ärenden om planläggning. I region- och översiktsplaner anges grunddragen för användningen av mark- och vattenområden men de är inte bindande. Detaljplaner och områdesbestämmelser reglerar mark- och vattenområdets användning m.m., med bindande verkan. Det är typiskt sett vid framtagande av en översiktsplan eller vid framtagande av en detaljplan som sådana avvägningar gällande den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön görs som kan få särskild betydelse för samerna. Med hänsyn till syftet med konsultationsordningen bör det i fråga om begränsningen inte göras någon skillnad mellan icke bindande och bindande planinstitut. Begränsningen kan vidare motiveras med det s.k. detaljplanekravet i 4 kap. 2 § plan- och bygglagen, som innebär att det i vissa fall ställs krav på att lämpligheten av en åtgärd prövas i en detaljplaneprocess.

Förslaget innebär att skyldigheten att konsultera gäller i ärenden om att anta eller ändra en regionplan enligt 7 kap., en översiktsplan enligt 3 kap., en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt 5 kap. Skyldigheten att konsultera i ett planärende innebär att konsultation ska ha skett innan ett beslut om antagande eller ändring fattas. Begränsningen innebär att skyldigheten att konsultera inte gäller i t.ex. en fråga om ett planbesked, ett program eller ett planeringsbesked. Inte heller andra beslut inom ramen för en planprocess bör i regel kunna få sådan rättsverkan att de kan få särskild betydelse för samerna. Konsultationsskyldigheten bör alltså inte gälla för varje beslut inom ramen för en planprocess.

Att länsstyrelsens tillsynsärenden enligt 10 kap. PBL inte omfattas, och inte heller regeringens ärenden när regeringen överprövar sådana beslut, följer av förslaget att ärenden som rör tillsyn inte ska omfattas av konsultationsskyldigheten (se ovan i detta avsnitt).

Som anges i avsnitt 4.4 får frågan om ärendet kan få särskild betydelse för samerna avgöras i varje enskilt fall. Ärendet bör anses kunna få sådan betydelse om antagande-, ändrings-, eller upphävandebeslutet bedöms kunna få sådan betydelse. Vid denna bedömning kan det läggas vikt vid om planen är bindande eller inte. Ett ärende kan t.ex. få särskild betydelse för samerna om det gäller framtagande av en detaljplan som rör ett större område och området utgör riksintresse för rennäringen eller rör mark som kan få särskild betydelse för berörd sameby och påverka renskötseln. Konsultation bör ske i ett tidigt skede av processen (se avsnitt 5.2) och i regel kunna samordnas med ordinarie samrådsförfaranden enligt plan- och bygglagen.

Ärendet rör en ansökan riktad till en annan förvaltningsmyndighet om tillstånd till en verksamhet

I vissa fall behöver myndigheter söka tillstånd enligt t.ex. miljöbalken eller ellagen (1997:857) för att bedriva en verksamhet som följer av myndighetens uppdrag. Ofta krävs i sådana fall att myndigheten genomför samråd vid utarbetandet av ansökan (t.ex. enligt 6 kap. miljöbalken). *Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät)* har ifrågasatt bedömningen i promemorian att det kan bli aktuellt för den

ansökande myndigheten att konsultera samer inför en ansökan till den tillståndsprövande myndigheten, t.ex. när Svenska kraftnät ansöker om koncession inför utbyggnad av stamnätet. Det kan i och för sig anföras goda skäl för att den ansökande myndigheten ska vara skyldig att konsultera samiska företrädare om en ansökan om tillstånd kan få särskild betydelse för samerna. Samerna skulle i så fall ges möjlighet att framföra synpunkter vid konsultation i ett tidigt skede av processen. Samtidigt skulle det innebära att både den ansökande och den beslutande myndigheten skulle vara konsultationsskyldiga. Om den sökande är en enskild, t.ex. ett aktiebolag, medför det att konsultation blir aktuell först hos tillståndsmyndigheten. Det framstår som en mindre god ordning att handläggningsordningen ska variera beroende på om det är en förvaltningsmyndighet eller en enskild som ansöker om tillstånd till en verksamhet.

Övervägande skäl talar därför för att den ansökande myndigheten inte ska behöva konsultera samiska företrädare även om ansökan gäller ett ärende som kan få särskild betydelse för samerna. Konsultationer i sådana ärenden ska i stället ske vid den tillståndsprövande myndighetens handläggning av ansökan.

Det föreslås därför att en konsultation inte ska behöva genomföras om ärendet rör en ansökan riktad till en annan förvaltningsmyndighet om tillstånd till en verksamhet. Det innebär att konsultationen då kommer att ske först när prövningsmyndigheten handlägger ansökan. Men även i detta fall ligger det, som Svenska kraftnät anför, i den ansökande myndighetens intresse att tidigare samråd som den myndigheten haft med exempelvis berörda samebyar genomförts på ett sådant sätt att den senare konsultationen underlättas.

Konsultation i samma fråga har genomförts i den lägre instansen i vissa överklagande- eller överlämnandefall

Det föreslås att konsultation ska kunna underlättas om ärendet rör ett beslut som har överklagats till en förvaltningsmyndighet eller regeringen och konsultation i samma fråga har genomförts i den lägre instansen. Förvaltningsmyndigheter där frågan aktualiseras är bl.a. länsstyrelserna och Transportstyrelsen. Motsvarande bör även gälla när ärendet har överlämnats till regeringen av andra organ än domstolar eller sådana domstolsliknande nämnder och organ som inte omfattas av en konsultationsskyldighet (se avsnitt 4.3). Konsultation framstår i dessa fall som överflödigt eftersom den redan har genomförts i den lägre instansen.

Om däremot en ny fråga som faller under konsultationsskyldigheten blir aktuell i den högre instansen är den högre instansen skyldig att konsultera om den nya frågan alls kan avgöras där. Vidare finns inget hinder för den högre instansen att vid behov genomföra ny konsultation med Sametinget, en sameby eller en samisk organisation, t.ex. med anledning av att viktiga nya omständigheter tillkommit i ärendet. Under alla förhållanden kan regeringen eller myndigheten inhämta ett nytt yttrande av Sametinget, en sameby eller en samisk organisation, utan att det blir fråga om ett egentligt konsultationsförfarande.

Synnerliga skäl på grund av att ärendet är brådskande

Det är lämpligt att konsultation inte ska behöva genomföras om det finns synnerliga skäl på grund av att ärendet är brådskande. *SLU* anför att otydligheter i denna typ av hänsynsregler i annan lagstiftning har visat sig leda till ett oklart rättsläge som riskerar att förvärra konflikter mellan olika rättighetsinnehavare. *SLU* efterfrågar därför större tydlighet när det gäller innebörden av denna grund för undantag. *Bergs kommun* ifrågasätter dock om en sådan utformad grund för undantag blir rättssäker och anför att det i vart fall kan få stora konsekvenser för samerna och rennärningen. Även *Statskontoret* är tveksam till en sådan undantagsregel och anser att risken är att frågor som kräver längre tid inte tas upp. Med anledning av dessa synpunkter ska det betonas att synnerliga skäl är ett mycket högt ställt krav för att avstå från konsultation i ett ärende. Synnerliga skäl innebär att en konsultation inte behöver genomföras endast om ett dröjsmål till följd av att genomföra en konsultation skulle medföra mycket stora olägenheter från allmän synpunkt. Detta kan exempelvis vara fallet vid beslut om begränsning av högsta tillåtna vikt i samband med tjällossning på det statliga vägnätet.

Ett annat fall som bör kunna falla under undantaget är när den lagstiftning som reglerar förfarandet i det aktuella ärendet ställer krav på handläggningstiden. Det är viktigt att framhålla att denna undantagsgrund inte betyder att myndigheten alltid kan avstå från att konsultera samerna i ärenden som ska avgöras inom en kort tid. Det kan tänkas att förutsättningarna i ärendet är sådana att det visserligen ska avgöras inom kort tid men det ändå finns utrymme för en enklare form av konsultation med en samisk företrädare, t.ex. genom en telefon- eller videokonferens (se avsnitt 5.3).

Naturvårdsverket anser att det är viktigt att ett konsultationsförfarande inte i onödan hindrar exempelvis fjällräddning och annan samhällskritisk eller samhällsnyttig verksamhet av brådskande natur. Undantaget från konsultationsskyldigheten om det finns synnerliga skäl med hänsyn till att ärendet är brådskande kan dock komma att bli tillämpligt vid den typ av räddningstjänstverksamhet som regleras i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, bl.a. fjällräddningens verksamhet, liksom vid beslut i krissituationer exempelvis enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, polislagen (1984:387), smittskyddslagen (2004:168) eller epizootilagen (1999:657).

Den samiska företrädaren förklarar att den avstår från konsultation

Konsultation ska inte behöva genomföras om den samiska företrädaren som ska konsulteras förklarar att den avstår från konsultation. Det kan t.ex. bli aktuellt när den berörda samiska företrädaren redan har haft möjlighet till samråd enligt speciallagstiftning på området och därför anser att en konsultation är onödig. Det kan också vara så att företrädaren inte har någon invändning mot ett föreslaget beslut.

Konsultation uppenbart inte behövs eller är uppenbart olämplig

Konsultation ska inte heller krävas om det är uppenbart att det inte behövs. *CRD* är kritisk till detta förslag och anser att ärenden som bedömts kunna få särskild betydelse för samerna, enligt urfolksrätten

samtidigt inte kan undantas på grund av att konsultation från det allmännas sida bedöms vara uppenbart obehövligt. Det ska framhållas att detta undantag, enligt vad som framgår nedan, syftar till att undvika dubbla konsultationer i samma frågor eller att konsultation behöver hållas i en fråga där det genom ett tidigare samråd konstaterats råda enighet mellan parterna. I dessa fall får det antas att samernas rätt till inflytande tillgodosätts tidigare i handlägningsprocessen och att det därmed saknas anledning att hålla en ytterligare konsultation om samma frågor.

När lagar tillämpas parallellt och beslut i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna fattas av olika myndigheter, ska konsultation genomföras om sådan inte redan skett i väsentligen samma fråga, eftersom konsultation då inte behöver genomföras enligt denna grund på grund av att den uppenbart inte behövs. En sådan situation kan t.ex. uppkomma i samband med prövning av en ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen (1991:45) och miljötillstånd enligt miljöbalken. *Bergsstaten* framför att ett miljötillstånd förvisso kan prövas parallellt med en ansökan om bearbetningskoncession, men i praktiken genomförs vanligen prövningen av koncessionen i ett första led. Konsultation torde därför oftast komma att genomföras inom ramen för Bergsstatens prövning av koncessionen. *Sveamin AB* anför att man mycket väl kan tänka sig att det inte behövs konsultation i båda fallen, men att skälen för detta skulle behöva beskrivas tydligare för att minska utrymmet för delade meningar om vad som gäller. Det avgörande för dessa fall av parallella ärendeprocesser ska vara om det framgår att konsultation redan genomförts i det ena ärendet och i väsentligen samma fråga som den fråga som en konsultation i det andra ärendet skulle gälla. Det ska alltså på grund av den tidigare konsultationen framstå som uppenbart att det inte behövs att myndigheten genomför konsultation i det andra ärendet. Om förhållandena har ändrats under ärendets gång på ett sådant sätt att det inte längre kan anses vara väsentligen samma fråga aktualiseras inte undantaget.

Det kan även vara uppenbart att konsultation inte behövs om ett tidigare samråd som en markägare eller den som avser att utföra eller bedriva en verksamhet har hållit med berörd sameby visar att frågan förvisso kan ha särskild betydelse för samerna men samrådet leder till enighet om vilka anpassningar som är nödvändiga.

Med anledning av att *Länsstyrelsen i Västerbottens län* efterfrågat ett förtydligande ska framhållas att när en myndighet i ett tidigt skede finner att en ansökan om en åtgärd inte kommer att beviljas och därmed inte heller kommer att påverka samernas markanvändning, bör det vara uppenbart att myndigheten inte behöver konsultera en samisk företrädare.

Som tidigare har konstaterats i avsnitt 4.3 är det svårt att på förhand ange alla de ärendetyper och situationer där konsultationsskyldigheten kan bli aktuell. Detta förhållande innebär också att det finns behov av ett generellt undantag som tar sikte på lämpligheten. Konsultation bör inte krävas i fall där det är uppenbart olämpligt med konsultation. Det kan inte uteslutas att det i något sällsynt fall, som inte täcks av de övriga undantagen, skulle kunna vara uppenbart olämpligt att genomföra en konsultation. För att säkerställa att den konsultationsskyldige i ett sådant fall inte ska vara skyldig att genomföra en konsultation bör detta

undantag finns i lagen. Uppenbarhetsrekvisitet innebär att undantaget ska tillämpas mycket restriktivt.

4.6 Konsultationer ska hållas i ärenden som samerna anser kan få särskild betydelse för dem om det inte är aktuellt med något undantag

Förslag: Om Sametinget, en sameby eller en samisk organisation anser att ett ärende kan få särskild betydelse för samerna ska konsultation genomföras om inte den konsultationsskyldige anser att ärendet ska undantas från konsultation enligt de bestämmelser som reglerar undantagen.

Om en samisk företrädare på eget initiativ begär konsultation i ett ärende gäller inte skyldigheten för den konsultationsskyldige att informera den samiska företrädaren om ärendet.

Promemorians förslag: I promemorian lämnas inte något förslag på grund av att det bedöms att någon särskild rätt för Sametinget, en samisk organisation eller en sameby att begära konsultation inte behöver införas.

Remissinstanserna: Ett flertal remissinstanser – *Sametinget, Girona Sámesearvi/Kiruna Sameförening, Sáminuorra, Sveriges lantbruksuniversitet (SLU), Diskrimineringsombudsmannen (DO), Region Jämtland Härjedalen, Stockholm Environment Institute (SEI),* och *Amnesty International* – är kritiska till bedömningen i promemorian och argumenterar för att samiska företrädare ska ha rätt att initiera konsultationer genom en begäran till myndigheten som handlägger ärendet.

Front Advokater och *de juridiska fakulteterna vid Uppsala universitet* och *Stockholms universitet* är kritiska mot att det är myndigheter som ska avgöra om något av undantagen från konsultationsskyldigheten kan tillämpas.

Skälen för förslaget

Samerna ska som huvudregel ha rätt att initiera konsultationer

I avsnitt 4.4 görs bedömningen att samerna bör ha rätt att avgöra vilka ärenden som kan få särskild betydelse för dem eftersom de bör ha bäst förutsättningar att göra denna bedömning. Den frågan är nära förknippad med frågan om samiska företrädare ska ha rätt att begära konsultationer och en ny konsultationsordning med det samiska folket bör rimligen utgå från att även samerna kan initiera konsultationsförfaranden. Flera remissinstanser – *Sametinget, Girona Sámesearvi/Kiruna Sameförening, Sáminuorra, SLU, DO, Region Jämtland Härjedalen, SEI, och Amnesty International* – argumenterar för att samiska företrädare ska ha rätt att initiera konsultationer genom en begäran till myndigheten som handlägger ärendet. Som SLU anför kan en sådan rätt även för den samiska företrädaren antas ge bättre förutsättningar för att i tidigt skede utbyta synpunkter och bygga ömsesidig förståelse i frågor som kan få särskild betydelse för samerna. Det är också i linje med syftet med

konsultationsordningen – att främja det samiska folkets inflytande över sina angelägenheter – att regeringen eller myndigheter ska vara skyldiga att genomföra konsultationer i ärenden som samerna anser kan få särskild betydelse för dem. En begäran om konsultation kan komma efter att en myndighet underrättat den samiska företrädaren om ärendets art och frågat om konsultation begärs, men den bör också kunna komma på eget initiativ från den samiska företrädaren.

Det föreslås således att om Sametinget, en sameby eller en samisk organisation anser att ett ärende kan få särskild betydelse för samerna ska som huvudregel konsultation genomföras.

Civil Rights Defenders anför att det är viktigt att samer säkerställs möjligheten att på nytt påkalla konsultation i ärenden där det framkommit nya omständigheter, särskilt frågor som det är svårt att på förhand bedöma räckvidden av, t.ex. i form av kumulativa effekter. Förutsättningen för att en konsultationsskyldighet ska kunna aktualiseras på nytt bör dock vara att regeringen eller en myndighet handlägger ett ärende där det ska fattas ett beslut och ärendet kan få särskild betydelse för samerna.

Den konsultationsskyldige ska dock avgöra om ett ärende omfattas av något av undantagen från konsultation

Det bör vara upp till den konsultationsskyldige att avgöra om något av undantagen från konsultationsskyldigheten kan tillämpas. *Front Advokater* och *de juridiska fakulteterna vid Uppsala universitet* och *Stockholms universitet* är kritiska mot detta med hänvisning till risken för att beslutande myndigheter gör en annan bedömning än samiska företrädare. Det är dock rimligt att regeringen och myndigheter självständigt kan avgöra om det finns någon grund för undantag från konsultationsskyldigheten i ett ärende. Beslutanderätten bör därför ligga hos regeringen och myndigheter i frågor om undantag från konsultationsskyldigheten. Det är dock viktigt att regeringen och myndigheter tillämpar grunderna på ett väl avvägt sätt och med beaktande av att ärenden som kan få särskild betydelse för samerna så långt det är möjligt och lämpligt blir föremål för konsultation. Det finns inte heller något som hindrar att Sametinget, samebyar eller samiska organisationer får möjlighet att ge sin syn på frågan om undantag från konsultation i ett ärende innan regeringen eller myndigheten tar ställning i frågan.

Ett förtydligande undantag från skyldigheten att informera om ärendet och fråga om konsultation begärs

I avsnitt 5.2 föreslås att i ett ärende som kan få särskild betydelse för samerna ska den konsultationsskyldige i ett tidigt skede informera Sametinget, eller en sameby eller en samisk organisation när konsultation ska genomföras med dessa, om ärendet och fråga om den samiska företrädaren begär konsultation. Det är självklart att denna skyldighet inte ska gälla i förhållande till en samisk företrädare som på eget initiativ begär konsultation i ett ärende. För tydlighetens skull bör detta framgå av lagtexten.

5 Konsultationsförfarandet

5.1 Grunderna för förfarandet bör vara reglerade i lag

Bedömning: Vissa grunder för konsultationsförfarandet bör regleras i lag för att säkerställa att konsultationer uppfyller sitt syfte. En detaljreglering bör däremot undvikas.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med bedömningen i utkastet.

Remissinstanserna: Så gott som samtliga remissinstanser tillstyrker eller har inga särskilda synpunkter på bedömningen i promemorian.

Civil Rights Defenders (CRD) anser att det för en lagstiftning om konsultation är helt avgörande att ha konkreta processuella rutiner på plats. *Sveriges Kommuner och Landsting* (SKL) anser att kommuner, landsting och regioner måste få vara med och ta fram rutiner för hur konsultationerna ska gå till om sådan lagstiftning införs. *Landstinget i Västernorrlands län* anser att det är viktigt att undvika nationell detaljstyrning och ge frihet till varje landsting/region att i samråd med Sametinget ta fram praxis för hantering av olika typer av ärenden när det gäller konsultationsförfarandet.

Skälen för bedömningen: En detaljreglering av konsultationerna bör undvikas. CRD menar dock att det är helt avgörande att ha konkreta processuella rutiner på plats för att en lagstiftning som rör konsultation överhuvudtaget ska kunna leda till inflytande. Konsultationsförfarandet måste dock kunna variera med hänsyn till omständigheterna i det enskilda ärendet. En detaljreglering av konsultationens gång i lag bör därför undvikas. Myndigheter, kommuner och landsting, Sametinget, samebyar och samiska organisationer bör ha en betydande frihet att genomföra konsultationer på ett praktiskt sätt. De frågor som ska behandlas har växlande karaktär, och möjligheterna att uppnå samförstånd kan därmed variera. Den närmare gången av konsultationen får därför till stor del bestämmas av praktiska hänsyn. I syfte att säkerställa att konsultationer uppfyller sitt syfte att främja samernas inflytande över sina angelägenheter, bör dock riktlinjer i form av vissa grundläggande bestämmelser ges om förfarandet. Det kan även underlätta för myndigheterna att de får vissa anvisningar i frågan.

SKL anser att kommuner, landsting och regioner måste få vara med och ta fram rutiner för hur konsultationerna ska gå till om sådan lagstiftning införs. Det är enligt SKL viktigt att en eventuell konsultation med Sametinget utformas så att det också passar i den kommunala och landstingskommunala beslutsprocessen. *Landstinget i Västernorrlands län* anser att det är viktigt att undvika nationell detaljstyrning och ge frihet till varje landsting/region att i samråd med Sametinget ta fram praxis för hantering av olika typer av ärenden när det gäller konsultationsförfarandet. Det får utgå från att lagens bestämmelser kommer att kompletteras av handlägningsrutiner och att praxis kommer att bildas för hantering av konsultationer i olika typer av ärenden. Berörda myndigheter, kommuner, landsting och regioner samt

Sametinget och eventuellt samebyar och samiska organisationer bör vara med vid utarbetandet av rutiner och praxisbildning för konsultationsförfarandet.

Behovet av närmare anvisningar av detta slag bör bedömas av de berörda myndigheterna själva. Som nämnts i avsnitt 4.4 bör Sametinget självt kunna reglera myndighetens hantering av konsultationsärendena.

5.2 Samiska företrädare ska informeras om ärenden som kan få särskild betydelse för samerna

Förslag: I ett ärende som kan få särskild betydelse för samerna ska den konsultationsskyldige i ett tidigt skede informera Sametinget om ärendet och fråga om Sametinget begär konsultation.

Om Sametinget inte svarar inom en skälig tidsfrist får det betraktas som att Sametinget avstår från konsultation i ärendet.

Reglerna ska också tillämpas när konsultationer ska genomföras med en sameby eller en samisk organisation.

Promemorians förslag: Överensstämmer med förslaget i utkastet.

Remissinstanserna: Nästan ingen av remissinstanserna har någon särskild synpunkt på förslaget. *Sametinget* anser att förslaget inte tillräckligt tydligt förpliktar en konsultationsskyldig myndighet att inleda konsultationen i ett tidigt skede av ärendets beredning. *Svemín AB* anser att för att öka förutsebarheten behöver bestämmelsen kompletteras med att Sametinget åläggs att svara inom en viss tid om man vill ha konsultation i frågan.

Skälen för förslaget: Den konsultationsskyldige bör i ett ärende som bedöms kunna få särskild betydelse för samerna snarast informera Sametinget om ärendet och fråga om Sametinget begär konsultation. *Sametinget* anser att förslaget inte tillräckligt tydligt förpliktar en konsultationsskyldig myndighet att inleda konsultationen i ett tidigt skede av ärendets beredning. Det är riktigt att förslaget kan förtydligas på så sätt att det i lagtexten uttryckligen anges ett krav på regeringen och myndigheter att i ett tidigt skede informera Sametinget när handläggningen påbörjats. Det innebär att det i princip inte bör vara tillåtet att regeringen eller myndigheter fortsätter att handlägga ett sådant ärende utan att Sametinget informerats.

Det föreslås således att i ett ärende som kan få särskild betydelse för samerna ska den konsultationsskyldige i ett tidigt skede informera Sametinget om ärendet och fråga om Sametinget begär konsultation.

Svemín AB anser att för att öka förutsebarheten behöver bestämmelsen kompletteras med att Sametinget åläggs att svara inom en viss tid om man vill ha konsultation i frågan. Lagen bör förtydligas på denna punkt. Det bör framgå att en myndighet kan begära att Sametinget ska svara på frågan om konsultation begärs inom en skälig tidsfrist, med en upplysning om att uteblivet svar medför att det betraktas som att Sametinget avstår från konsultation i ärendet. Bedömningen av vad som är en skälig tidsfrist bör främst bero på ärendets komplexitet och hur brådskande ärendet är. Om Sametinget inte hör av sig till den

konsultationsskyldiga myndigheten inom tidsfristen får myndigheten, med stöd av det undantag från konsultationsskyldigheten som ska gälla när den samiska företrädare som ska konsulteras förklarar att den avstår från konsultation (se avsnitt 4.5), fortsätta handläggningen och avgöra ärendet utan konsultation.

Reglerna om att Sametinget i ett tidigt skede ska informeras om ärenden som kan få särskild betydelse för samerna och tillfrågas om konsultation begärs med en skälig tidsfrist för svar bör också tillämpas i förhållande till samebyar och samiska organisationer när det blir aktuellt att konsultera dem.

5.3 Förberedelser inför konsultationen och dess form

Förslag: Den konsultationsskyldige bestämmer på vilket sätt en konsultation ska genomföras men ska så långt som möjligt tillgodose Sametingets önskemål om konsultationsform.

Sametinget ska inför en muntlig konsultation få en skriftlig redogörelse för de frågor som ärendet rör. Sametinget ska ges skälig tid för att hämta in de upplysningar som behövs och för att på annat sätt förbereda konsultationen.

Reglerna om förberedelser inför konsultationen och dess form ska också tillämpas när konsultationer genomförs med en sameby eller en samisk organisation.

Promemorians förslag: Överensstämmer delvis med förslaget i utkastet. Promemorians förslag innebär att huvudregeln är att konsultation ska genomföras i den form Sametinget önskar med vissa undantag från huvudregeln, men att när regeringen konsulterar Sametinget bestämmer regeringen på vilket sätt konsultationen ska genomföras. Vidare innebär promemorians förslag att Sametinget inför en muntlig konsultation ska få en skriftlig redogörelse för de väsentliga frågor som ärendet rör och att Sametinget ska ges skälig tid att hämta in behövliga upplysningar om lokala förhållanden.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker, har en positiv inställning till eller invänder inte mot förslaget, bl.a. *Polismyndigheten, juridiska fakulteten vid Uppsala universitet, Diskrimineringsombudsmannen (DO), Luleå kommun, Vuovdega/Skogssamerna* och *Stockholm Environment Institute (SEI)*.

Dock är det även många remissinstanser som avstyrker eller har en negativ inställning till förslaget, bl.a. *Länsstyrelsen i Norrbottens län, Transportstyrelsen, Sveriges geologiska undersökning (SGU), Bergsstaten, Girona Sámesearvi/Kiruna Sameförening, Amnesty International (Amnesty), Civil Rights Defenders (CRD), Sáminuorra* och *Svemin AB*. Länsstyrelsen i Norrbottens län ser problem med att promemorians förslag innebär att Sametinget har rätt att begära att en konsultation ska genomföras muntligen eftersom en avsevärd ökad tidsåtgång kan komma att uppstå om konsultation ska genomföras vid Sametinget i Kiruna. SGU anför att för de fall där Sametinget begär ett

muntligt konsultationsförfarande i vissa ärenden enligt rennäringslagen bedöms detta kunna innebära konsekvenser för handläggningstiderna i ärendena. Även Bergsstaten förespråkar att konsultationen genomförs skriftligen. Sáminuorra anser att det kan tänkas vara viktigt att den samiska företrädaren avgör formen för konsultationen och att det skulle öka möjligheterna för att konsultationen genomförs i god anda.

Skälen för förslaget

Formen för konsultationsförfarandet

Vid införandet av en ny konsultationsordning är angeläget att Sametinget har ett betydande inflytande över konsultationsformen. Syftet med den nya konsultationsordningen, som ska skilja sig från vanligt samråd, är att främja det samiska folkets inflytande över sina angelägenheter. Sametinget bör därför ha möjlighet att kunna påverka hur ett inflytande kan utövas genom att önska att konsultationen ska genomföras i viss form, t.ex. muntligen genom ett personligt sammanträffande med myndigheten, där parterna lägger fram sina motiverade ståndpunkter. *Vuovdega/Skogssamerna* anser att en muntlig konsultation inte är lämplig på grund av att det då blir svårt att göra en rättssäker dokumentation. Detta bör dock inte vara något problem eftersom det, som framgår av avsnitt 5.7, föreslås att en konsultation ska dokumenteras på visst sätt.

Några remissinstanser ser andra problem med att promemorians förslag innebär att Sametinget har rätt att begära att en konsultation ska genomföras muntligen. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* anför att en avsevärd ökad tidsåtgång kan komma att uppstå om konsultation ska genomföras vid Sametinget i Kiruna. *SGU* pekar på att vid handläggningen av vissa ärenden enligt rennäringslagen, som avser tillgodogörande av mineraliska ämnen som inte omfattas av mineralagen, hörs de samebyar som berörs av den aktuella verksamheten. För de fall där Sametinget begär ett muntligt konsultationsförfarande i dessa ärenden bedöms detta kunna innebära konsekvenser för handläggningstiderna i ärendena. *SGU* anser att ett skriftligt förfarande ska vara huvudregeln och att ett muntligt förfarande endast ska användas i särskilda fall. Även *Bergsstaten* förespråkar att konsultationen genomförs skriftligen.

Som framgår nedan innebär förslaget att Sametinget inte kommer att ha rätt att begära en muntlig konsultation i ett ärende utan att Sametinget får framföra önskemål om konsultationsform. Det ska även framhållas att en muntlig konsultation inte behöver innebära att de berörda ska träffas utan den kan genomföras exempelvis genom video- eller telefonkonferens om det framstår som ett lämpligt alternativ.

Förvaltningsmyndigheterna m.fl. har ett ansvar för handläggningen av ärenden. För förvaltningsmyndigheterna innebär detta ansvar bl.a. att ärenden, i enlighet med 9 § första stycket förvaltningslagen (2017:900), ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. För att en viss förvaltningsmyndighet ska kunna hållas ansvarig för långsam handläggning förutsätter det att myndigheten i fråga har haft befogenhet att fatta de beslut som varit avgörande för att handläggningen har dragit ut på tiden. För att kunna

upprätthålla en tydlig ansvarsordning även i ärenden där konsultationer genomförs bör därför den konsultationsskyldige få bestämma på vilket sätt en konsultation ska genomföras.

Sáminuorra anser dock att det kan tänkas vara viktigt att den samiska företrädaren avgör formen för konsultationen med tanke på den ibland låga kunskapen och kompetensen om samiska frågor hos myndigheter och att det skulle öka möjligheterna för att konsultationen genomförs i god anda. Det är viktigt att den konsultationsskyldige så långt som möjligt tillgodoser Sametingets önskemål om konsultationsform. När den konsultationsskyldige bestämmer på vilket sätt en konsultation ska genomföras ska den därför ha denna skyldighet. En sådan bestämmelse bör medföra att den konsultationsskyldiges utrymme att frångå Sametingets önskemål om konsultationsform blir begränsat till de fall där önskemålet inte bedöms vara möjligt att följa med hänsyn till förvaltningslagens, eller tillämplig speciallagstiftnings, krav på handläggningen av ett ärende. Myndigheterna får alltså göra avvägningar mellan dessa krav och de samiska företrädarnas önskemål om konsultationsform.

Det får förutsättas att den föreslagna bestämmelsen kommer att innebära att de samiska ståndpunkterna tillräckligt kommer att kunna föras fram inom ramen för handläggningen av ärenden. Utvecklingen bör dock följas och, om syftet inte uppnås, kan det finnas behov av att föreslå nödvändiga förändringar av bestämmelsen.

Förberedelser inför en konsultation

Den samiska företrädaren bör ha rimliga förutsättningar att förbereda en konsultation och överväga sin ståndpunkt i ärendet. Det föreslås därför att Sametinget, samebyar eller samiska organisationer innan muntlig konsultation bör få en skriftlig redogörelse för de frågor som ärendet rör och ges skäligen tid för att hämta in de upplysningar som behövs och för att på annat sätt förbereda konsultationen. Förslaget innebär att bestämmelsen har justerats något i förhållande till förslaget i promemorian för att den ska bli mer ändamålsenlig. Vad som är skäligen tid för Sametinget att förbereda sig beror främst på ärendets komplexitet och hur brådskande ärendet är.

Regeringens konsultationer med samiska företrädare

Det föreslås att samma reglering ska gälla även för regeringens konsultationer med samerna. Konsultationerna får ses som ett led i sådan beredning av regeringsärenden som avses i 7 kap. 2 § regeringsformen. Enligt regeringsformens beredningskrav har regeringen vid beredning en skyldighet att inhämta behövliga upplysningar och yttranden från berörda myndigheter. I den omfattning det behövs ska sammanslutningar och enskilda ges möjlighet att yttra sig i den omfattning det behövs. Regeringen är således redan skyldig att när det behövs höra Sametinget, som är en myndighet under regeringen, i ärenden som berör samer och samiska frågor. Samebyar, samiska organisationer och berörda enskilda ska också ges möjlighet att yttra sig i den omfattning det behövs. Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remisser från regeringen. Varken denna bestämmelse eller regeringsformen i övrigt

hindrar dock att regeringen inhämtar synpunkter på något annat sätt. Konsultationsförfarandet är således mer än ett remissförfarande och går längre än det beredningskrav som ställs i regeringsformen men är inte på något sätt oförenligt med kravet.

Regeringen bestämmer själv över sina arbetsformer. Även regeringen bör dock vara skyldig att så långt som möjligt tillgodose de samiska företrädarnas önskemål om konsultationsform. Ansvar för att regeringens konsultation genomförs bör åligga Regeringskansliet. Diskussion bör ske med Sametinget om hur konsultationerna ska genomföras, dvs. lämpligheten av möten, videokonferenser, telefonkontakter eller utväxling av skriftligt material, tidsfrister och behov för konsultationer på politisk nivå etc. Omfattningen av konsultationerna måste också kunna variera. Det är viktigt att det etableras en procedur som gör att Sametinget får en reell möjlighet att delta och påverka formen för konsultationsförfarandet.

Reglerna ska också tillämpas vid konsultationer med samebyar och samiska organisationer

Reglerna om förberedelser inför konsultationen och dess form ska också tillämpas vid konsultationer med samebyar och samiska organisationer.

5.4 Ska andra än samiska företrädare kunna delta vid konsultationer?

Förslag: Om den konsultationsskyldige anser att det är lämpligt ska även andra myndigheter eller enskilda få delta vid konsultationen i ett ärende. Den konsultationsskyldige ska fråga Sametinget vilken inställning det har till ett sådant deltagande.

Reglerna ska också tillämpas när konsultationer genomförs med en sameby eller en samisk organisation.

Promemorians förslag: Överensstämmer delvis med förslaget i utkastet. I promemorians förslag saknas bestämmelsen att den konsultationsskyldige ska fråga Sametinget vilken inställning det har till andras deltagande i konsultationen.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna tillstyrker, har en positiv inställning till eller invänder inte mot förslaget. *Skellefteå kommun* anför att det framstår som naturligt att det ska finnas en möjlighet att tillåta andra berörda enskilda att delta i konsultationer om det verkar lämpligt.

Det finns några remissinstanser som avstyrker eller har en negativ inställning till förslaget, och av dessa har synpunkter lämnats av *statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet*, *Bergs kommun*, *Sáminuorra* och *Svemin AB*. *Sáminuorra* anser att förslaget om andra myndigheters och enskildas deltagande vid konsultationen i ett ärende kan skapa situationer som leder till att samerna blir påtvingade förhandling med motparter. *Bergs kommun* bedömer att det finns en överhängande risk om flera deltar i konsultationen att samerna hamnar i minoritet vilket skapar en obalans i konsultationsförfarandet.

Statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet föreslår att det ska krävas att myndigheter först konsulterar samerna innan frågan om annans deltagande avgörs. Svemin AB anför att även representanter från gruvnäringen ska kunna bjudas in till konsultation i frågor som rör gruvor, gruvdrift och ärenden enligt minerallagen.

Skälen för förslaget: Även om konsultationer ska genomföras med samiska företrädare uppkommer frågan om det kan vara av värde att även andra intressenter än samer har möjlighet att delta i konsultationen.

Konsultationer kan komma att genomföras i ärenden där andra berörda kan vara exempelvis en exploatör eller en markägare. Vad angår markägaren hindrar naturligtvis inget att också denne får yttra sig i ärendet, men frågan är om myndigheten ska vara skyldig att samtidigt samråda med markägaren inom ramen för konsultationsförfarandet. I de allra flesta ärenden av detta slag framgår det av annan lagstiftning att markägaren ska höras som sakägare. Av 25 § förvaltningslagen (2017:900) följer t.ex. att innan en myndighet fattar beslut i ett ärende ska den, om det inte är uppenbart obehövt, underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet. Det är svårt att tänka sig fall där markägaren kan förbigås när det gäller tillstånd till viss markanvändning. I många fall föreskriver lagen ett direkt samråd med denne och därför bedöms en särskild regel om rätt för markägaren att delta i konsultation i dessa ärenden vara överflödig. Ärenden av dessa slag kan också beröra innehavare av särskild rätt till den aktuella fastigheten, men i regel föreskrivs då att också denna ska få yttra sig. Inte heller för deras del bedöms därför någon ytterligare regel om rätt till deltagande i konsultation behövas.

Det kan i och för sig argumenteras för att konsultationen, för att ge en allsidig bild av problemen, också skulle inbegripa representanter för dessa parter. Även om det kunde ge en god bild av de olika intressen som framträder i ärendet skulle en skyldighet att ordna en diskussion med alla berörda parter i hög grad komplicera och fördröja beslutsfattandet i många ärenden. Mot denna bakgrund bör det inte föreskrivas någon skyldighet för regeringen eller andra konsultationsskyldiga att låta andra berörda enskilda delta i konsultationer med Sametinget, samebyar eller samiska organisationer. Som *Skellefteå kommun* anför framstår det samtidigt som naturligt att det ska finnas en möjlighet att tillåta andra berörda enskilda att delta i konsultationer om det verkar lämpligt. Detsamma gäller när frågan berör andra myndigheter eller andra organisationer än samiska på ett sådant sätt att deras synpunkter bör kunna framföras vid konsultationen. Det föreslås därför att om den konsultationsskyldige anser det lämpligt får även andra myndigheter eller enskilda delta vid konsultationen i ett ärende.

Några remissinstanser anser dock av olika skäl att den samiska företrädare som ska delta i en konsultation i ett ärende ska få avgöra eller ha ett inflytande över frågan om andra intressenter ska få delta vid konsultationen. *Sáminuorra* anser att förslaget kan skapa situationer som leder till att samerna blir påtvingade förhandling med motparter. *Bergs kommun* bedömer att det finns en överhängande risk om flera deltar i konsultationen att samerna hamnar i minoritet vilket skapar en obalans i konsultationsförfarandet. Det är dock inte motiverat att, som *Sáminuorra*

och Bergs kommun förespråkar, låta samerna avgöra frågan om andra intressenters deltagande vid konsultationer utan de konsultationsskyldiga bör på egen hand få avgöra lämpligheten av det. Förslaget från *statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet* att kräva att myndigheter först konsulterar samerna innan frågan om annans deltagande avgörs har det värdet att den samiska företrädarens inställning blir känd men skulle vara en alltför omständlig och tidsödande ordning vid handläggningen av ärenden. Däremot är det lämpligt att en myndighet som överväger att tillåta andra än samiska företrädare att delta i konsultationen först frågar Sametinget vilken inställning det har till att även andra deltar. Sametingets inställning i frågan får sedan vägas in vid bedömningen av om det är lämpligt att andra deltar i konsultationen. Det föreslås därför att det i lagen ska finnas en bestämmelse om att den konsultationsskyldige ska fråga Sametinget vilken inställning det har till andras deltagande vid konsultationen.

Frågan när det kan vara lämpligt att den konsultationsskyldige tillåter annat än samiskt deltagande vid en konsultation får bedömas utifrån förutsättningarna i det enskilda ärendet och med beaktande av inställningen från Sametinget. Det kan exempelvis vara lämpligt i vissa ärenden där det finns enskilda parter.

Reglerna om andra myndigheters eller enskildas deltagande vid en konsultation ska också tillämpas när konsultationer genomförs med en sameby eller en samisk organisation.

Sveamin AB avstyrker förslaget i promemorian och anför att även representanter från gruvnäringen ska kunna bjudas in till konsultation i frågor som rör gruvor, gruvdrift och ärenden enligt minerallagen, för att få till en konstruktiv dialog som öppnar för möjlighet till anpassningar. Det kan konstateras att som förslaget är utformat kan såväl andra enskilda som organisationer få delta vid en konsultation om den konsultationsskyldige anser att det är lämpligt.

5.5 Hur ska en konsultation i ett ärende genomföras och avslutas?

Förslag: Vid konsultationen ska den konsultationsskyldige, Sametinget och andra som deltar ange sin motiverade ståndpunkt i ärendet och yttra sig över de andras ståndpunkter. För den konsultationsskyldige ska detta dock gälla endast i ärenden där det inte finns någon enskild part. Konsultationen ska genomföras i god anda.

Konsultationen ska därefter fortsätta tills enighet eller samtycke i den fråga som är orsak till konsultationen uppnåtts eller tills den konsultationsskyldige eller Sametinget förklarar att enighet eller samtycke inte kan nås i ärendet.

Reglerna ska också tillämpas när konsultationer genomförs med en sameby eller en samisk organisation.

Bedömning: I vilket skede, i vilka situationer eller vid vilka tidpunkter konsultationen ska genomföras bör inte regleras utan får i stället avgöras från fall till fall.

Promemorians förslag: Överensstämmer delvis med förslaget i utkastet. I promemorian föreslås att enighet eller samtycke i den fråga som föranlett konsultationen ska eftersträvas. I promemorian föreslås det inte något undantag för den konsultationsskyldige från skyldigheten att ange en motiverad ståndpunkt och yttra sig över de andras ståndpunkter. I promemorian föreslås även att konsultationen alltid ska avslutas i god tid före det att ärendet enligt bestämmelser i lag eller förordning måste avgöras av den konsulterande myndigheten.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker, har en positiv inställning till eller invänder inte mot förslaget, bl.a. *Hovrätten för Övre Norrland, Kammarrätten i Sundsvall, Statskontoret, Centrum för samisk forskning vid Umeå universitet (Umeå universitet), Sveriges geologiska undersökning (SGU), Region Jämtland Härjedalen och Vuovdega/Skogssamerna*. Statskontoret anför att det är viktigt att konsultationen inte bara är en information från myndighetens sida eller ett yttrande från Sametinget som inte vidare diskuteras av deltagarna i konsultationen. Kammarrätten i Sundsvall anser ändå att det bör övervägas om begreppet god anda kan ersättas med ett annat begrepp.

Det finns dock även många remissinstanser som avstyrker eller har en negativ inställning till förslaget, bl.a. *länsstyrelserna i Norrbottens och Västerbottens län, Mittuniversitetet, Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät), Transportstyrelsen, Skogsstyrelsen, Sametinget, Civil Rights Defenders (CRD), Lantbrukarnas riksförbund och LRF Skogsägarna (LRF), Sáminuorra, Sámiid Riikkasearvi/Svenska Samernas Riksförbund (SSR), Skogsindustrierna, Svenska kyrkan, Front Advokater och Svemin AB*. Transportstyrelsen anser att det inte behöver införas en bestämmelse om att en konsultation ska genomföras i god anda. Myndigheten anser även att det ter sig främmande att det i fråga om regelgivningsärenden eller ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild ska äga rum förhandlingar med syfte att alla ska vara överens. Länsstyrelsen i Västerbottens län är också kritisk mot uttrycket god anda och anför att det bör räcka att eftersträva att sakfrågan behandlas på ett grundligt och sakligt sätt. Länsstyrelsen anser även att den föreslagna bestämmelsen att konsultationen alltid ska avslutas i god tid före det att ärendet enligt bestämmelser i lag eller förordning måste avgöras av den konsulterande myndigheten är svårhanterlig då risken är stor att konsultation i en del ärenden inte hinner slutföras och att syftet därmed per automatik förfelas. Skogsstyrelsen anser att en reglering som kräver att enighet och samtycke ska eftersträvas är problematisk. LRF anser att det är direkt olämpligt med en bestämmelse som innehåller en målsättning om enighet eller samtycke. LRF anser även att förslaget att båda sidor ska ange sin motiverade ståndpunkt i ärendet och yttra sig över den andra partens ståndpunkt inte stämmer överens med verkligheten då det ofta kan finnas många olika intressen som måste beaktas. LRF är dessutom kritisk mot att det i förslaget saknas tidsgränser för genomförande av konsultationen. Länsstyrelsen i Norrbottens län anför att det för vissa ärendetyper, bl.a. de som innebär myndighetsutövning mot enskild, inte är möjligt eller i vart fall olämpligt för en förvaltningsmyndighet att redovisa en motiverad ståndpunkt i ärendet innan den fattat sitt beslut. Skogsstyrelsen anför att förslaget

behöver justeras så att det tydligt framgår att den konsultationsskyldiga myndigheten inte alltid ska ange en motiverad ståndpunkt i ärendet. Skogsstyrelsen pekar även på att det alltid finns en möjlighet att det material som kommer in efter konsultationen kan förändra förutsättningarna som fanns inför konsultationen helt och omkullkasta resultatet av den. CRD vill beträffande förslaget att konsultationen ska fortsätta tills enighet eller samtycke uppnåtts eller tills den konsultationsskyldige eller Sametinget förklarar att enighet eller samtycke inte kan nås i ärendet, poängtera att konsultationsskyldighetens räckvidd är beroende av ärendets karaktär, varför bestämmelsen som reglerar när ett konsultationsförfarande får lov att avslutas av en myndighet åtminstone bör förenas med närmare detaljreglering kring rekvisiten för detta. CRD är även kritisk till förslaget att konsultationen alltid ska avslutas i god tid före det att ärendet enligt bestämmelser i lag eller förordning måste avgöras av den konsulterande myndigheten, eftersom samer som huvudregel bör få tid på sig att erhålla, samla och analysera informationen som frågan omfattar. Region Jämtland Härjedalen anser att bestämmelsen om när en konsultation ska avslutas är formulerad på ett sätt som kan motivera en otillräcklig konsultation. Även Sáminuorra och SSR anser att bestämmelsen begränsar konsultationsordningen och hämmar dess syfte. Hovrätten för Övre Norrland anser att ett utvecklat resonemang om lämplig tidpunkt för konsultation och rimligt antal konsultationer skulle kunna underlätta förfarandet. Hovrätten anser även att frågan om lagförslagets förhållande till offentlighets- och sekretesslagens (2009:400) bestämmelser bör utredas närmare med utgångspunkt i de många skilda verksamheter som kan komma att bli föremål för konsultation. Svenska kraftnät, Skogsindustrierna och Svemin AB är kritiska mot att det i förslaget saknas tidsgränser för genomförande av konsultationen. Sametinget påtalar riskerna med offentlighet vid konsultationerna och föreslår en utredning av frågan om sådan information som utväxlas under konsultationerna ska kunna undantas från offentlighet under den tid som konsultationerna pågår.

Skälen för förslaget och bedömningen

Konsultationen ska genomföras i god anda

Det är centralt att konsultationer genomförs på ett sätt så att ett verkligt meningsutbyte och bemötande av synpunkter förekommer, där den konsultationsskyldige och Sametinget lyssnar på varandra. Som *Statskontoret* anför är det viktigt att det inte bara är en information från myndighetens sida eller ett yttrande från Sametinget som inte vidare diskuteras av deltagarna i konsultationen. Detta gäller även när konsultationer sker med andra samiska företrädare. En förutsättning för att konsultationen ska uppfylla sitt syfte – att främja det samiska folkets inflytande över sina angelägenheter – är att den genomförs i god anda. Det finns remissinstanser som är kritiska till begreppet god anda. *Kammarrätten i Sundsvall* anser att det bör övervägas om begreppet kan ersättas med ett annat begrepp. *Transportstyrelsen* anser att det inte behöver införas en bestämmelse om att en konsultation ska genomföras i god anda då enligt myndighetens erfarenhet samråd och liknande normalt

sker i en sådan anda utan att det är särskilt föreskrivet. Begreppet god anda är en viktig markering som ska ses mot bakgrund av statens och samernas relation historiskt sett. Även om det är självklart att en konsultation ska präglas av uppriktighet och ärlighet är det därför av värde med en bestämmelse om att konsultationer ska genomföras i god anda. Det av *Länsstyrelsen i Västerbottens län* anförda alternativet att det bör räcka att eftersträva att sakfrågan behandlas på ett grundligt och sakligt sätt följer redan av grundläggande krav på myndigheters handläggning av ärenden.

Bestämmelsen att konsultationen ska genomföras i god anda bör däremot inte finnas i ett eget stycke utan lämpligen placeras i slutet av samma stycke i paragrafen som innehåller bestämmelsen om att konsultationsdeltagarna ska yttra sig över varandras ståndpunkter (se nedan).

Det bör inte införas en bestämmelse att enighet eller samtycke i den fråga som föranlett konsultationen ska eftersträvas

Vissa remissinstanser är kritiska mot eller undrar över innebörden av promemorians förslag att enighet eller samtycke ska eftersträvas vid konsultationen. Enighet bör förstås så att myndigheten och företrädarna för samerna är överens i en fråga medan samtycke avser att samerna accepterar förslaget som en kompromiss. *Skogsstyrelsen* anser att en reglering som kräver att enighet och samtycke ska eftersträvas är problematisk med tanke på den gränsdragningsproblematik avseende det allmänna och enskilda intresset som finns i ärenden av särskild betydelse för en sameby. Enligt *Transportstyrelsens* uppfattning ter det sig främmande att det i fråga om regelgivningsärenden eller ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild ska äga rum förhandlingar med syfte att alla ska vara överens. Ett sådant krav skulle enligt myndigheten t.ex. kunna komma i motsättning till bestämmelser i författningar som reglerar under vilka förutsättningar ett undantag kan medges. *LRF* anför att genom förslaget förskjuts maktbalansen mellan samiska intressen och övriga intressen. En rimlig målsättning med en konsultation enligt *LRF*, särskilt i ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild, är att samiska intressen ska komma till tals inför ett ställningstagande och beaktas som ett av flera intressen. *LRF* anser därför att det är direkt olämpligt med en bestämmelse som innehåller en målsättning om enighet eller samtycke.

Promemorians förslag att enighet eller samtycke ska eftersträvas ger uttryck för konsultationens syfte att ge samerna ett ökat inflytande och delaktighet i frågor som rör samiska förhållanden. De konsulterande myndigheternas roller vid konsultationen blir dock av nödvändighet olika beroende på vilken typ av ärenden myndigheten handlägger. I exempelvis ärenden där det finns en enskild part, t.ex. en sökande av ett tillstånd, behöver konsultationsförfarandet anpassas så att det inte kommer i konflikt med kraven på opartiskhet och saklighet vid myndighetens handläggning. Det föreslås därför, som framgår nedan, att det ska framgå av lagen att i dessa ärenden ska den konsultationsskyldige inte vara skyldig att ange en motiverad ståndpunkt och yttra sig över de andras ståndpunkter. Av avsnitt 5.4 framgår dessutom att i ärenden där

det finns enskilda parter, exempelvis enskilda sökande, kan det ibland vara lämpligt att myndigheten tillåter att även dessa deltar vid konsultationen.

Enligt 12 kap. 2 § regeringsformen får ingen bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag. Förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska enligt 1 kap. 9 § dessutom i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. En konsultation får som anförts självfallet inte innebära att myndigheten gör något avsteg från kravet på opartiskhet och saklighet vid handläggningen av ärendet och att självständigt besluta med tillämpning av den reglering som gäller samt med beaktande av alla intressen som är av betydelse i ärendet. Även med de ovan nämnda anpassningarna av regleringen av konsultationsförfarandet i ärenden där det finns enskilda parter belyser de ovan nämnda remissinstansernas synpunkter problematiken med bestämmelsen att enighet eller samtycke ska eftersträvas vid konsultationen i förhållande till dessa bestämmelser i regeringsformen. Det framstår som svårförenligt med dessa grundlagsstadgade principer att föreslå en lagstadgad skyldighet att i enskilda ärenden eftersträva enighet och samtycke. Eftersom skyldigheten gäller flera olika aktörer och dessa kommer att kunna ha olika uppfattningar så kan det också förefalla märkligt med ett lagkrav om att eftersträva enighet och samtycke.

I situationer när det inte finns några andra enskilda intressen att beakta vid handläggningen av ett förvaltningsärende, utan bara samiska intressen som står mot allmänna intressen, blir konfliktytan mot 1 kap. 9 § regeringsformen i det enskilda fallet typiskt sett något mindre än om det även finns andra enskilda parter med intressen som ska beaktas i ärendet. När det i ett ärende finns både samiska företrädare och andra intressenter som är enskilda parter kan dock kravet på att eftersträva enighet eller samtycke bli mer problematiskt.

Promemorian har inte berört frågan om hur ett lagkrav att enighet eller samtycke ska eftersträvas förhåller sig till regeringsformens bestämmelser i 1 kap. 9 § och 12 kap. 2 §. Mot denna bakgrund och med hänsyn till remisskritiken är slutsatsen att en sådan bestämmelse inte nu bör införas.

Konsultationsdeltagarna ska yttra sig över varandras ståndpunkter

I promemorian föreslås att båda sidor ska ange sin motiverade ståndpunkt i ärendet och yttra sig över den andra partens ståndpunkt. Några remissinstanser anser att en sådan bestämmelse är problematisk eller ofullständig. *LRF* anser att förslaget inte stämmer överens med verkligheten då det ofta kan finnas många olika intressen som måste beaktas. Som anges i avsnitt 4.4 kan det om flera samiska företrädare konsulteras i ett ärende vara lämpligt att myndigheten samordnar konsultationen med företrädarna genom att den genomförs gemensamt. I avsnitt 5.4 föreslås att även andra myndigheter eller enskilda ska kunna delta vid konsultationen i ett ärende om den konsultationsskyldige anser att det är lämpligt. Mot denna bakgrund bör förslaget justeras för att det

inte ska framstå som att det endast kan finnas två parter/sidor som deltar i konsultationen. Det föreslås därför att vid konsultationen ska den konsultationsskyldige, Sametinget och andra som deltar ange sin motiverade ståndpunkt i ärendet och yttra sig över de andras ståndpunkter.

I linje med vad *Länsstyrelsen i Norrbottens län* anför är det för vissa ärendetyper, bl.a. de som innebär myndighetsutövning mot enskild, inte möjligt eller i vart fall olämpligt för en förvaltningsmyndighet att redovisa en motiverad ståndpunkt i ärendet innan den fattat sitt beslut. En förvaltningsmyndighet kan inte i förväg ha en ståndpunkt angående hur den kommer att besluta slutligt i ett ärende som innebär myndighetsutövning gentemot enskild. Inte heller i andra ärenden där det finns enskilda parter bör myndigheten vara skyldig att redovisa en ståndpunkt i förväg. Som *Skogsstyrelsen* anför bör förslaget justeras så att det tydligt framgår att den konsultationsskyldiga myndigheten inte alltid ska ange en motiverad ståndpunkt i ärendet. Lagen bör därför kompletteras med en bestämmelse som klargör att skyldigheten för deltagarna i konsultationen att ange sin motiverade ståndpunkt i ärendet och yttra sig över de andras ståndpunkter för den konsultationsskyldige endast ska gälla i ärenden där det inte finns någon enskild part.

I avsnitt 5.4 föreslås alltså att den konsultationsskyldige, om den anser att det är lämpligt, även får låta bl.a. andra enskilda delta vid konsultationen i ett ärende. I ärenden där det finns enskilda parter men dessa inte deltar vid konsultationen innebär förslaget i föregående stycke att de samiska företrädarna får framföra sina ståndpunkter och invändningar till den konsulterande myndigheten, som själv inte ska ange någon ståndpunkt utan kommunicera samernas synpunkter till de enskilda parterna. I ärenden där enskilda parter deltar vid konsultationen innebär förslaget att det är de enskilda parterna och de samiska företrädarna som ska utbyta ståndpunkter mellan varandra. Den konsulterande myndigheten kommer då att få en annan roll vid konsultationen. Myndigheten kan i dessa fall i den utsträckning det med hänsyn till den materiella rätten är möjligt och lämpligt i ärendet, verka för att parterna når en överenskommelse. Myndigheten får alltså försöka bidra till att hitta lösningar som alla parter kan godta men ska som framgår ovan dock inte vara skyldig att eftersträva enighet eller samtycke. Som tidigare framhållits får myndigheten självfallet inte göra något avsteg från kraven på opartiskhet och saklighet vid handläggningen av ärendet.

Det ska även framhållas att myndigheten inte är bunden av vad andra deltagare i konsultationen eventuellt har kommit överens om eftersom myndighetens möjlighet att besluta i frågan, exempelvis om tillstånd till en verksamhet och villkoren för denna, begränsas av de ramar som följer av den materiella rätten som ska tillämpas i ärendet. Konsultationsförfarandet påverkar alltså inte myndighetens rätt och skyldighet att självständigt fatta beslut i ärenden utifrån en objektiv prövning av relevanta sakomständigheter. Om myndigheten noterar att deltagarnas överenskommelse riskerar att få ett sådant innehåll att myndigheten inte kommer att kunna besluta i enlighet med denna bör myndigheten uppmärksamma parterna på detta.

Skogsstyrelsen pekar på att det alltid finns en möjlighet att det material som kommer in efter konsultationen, t.ex. genom en parts yttrande, kan förändra förutsättningarna som fanns inför konsultationen helt och omkullkasta resultatet av den. När inte andra intressenter i ärendet deltar i konsultationen med en samisk företrädare bör det ankomma på myndigheten att återge övriga berörda parter inställning, när dessa har hämtats in på annat sätt. På motsvarande sätt kan det som *Skogsstyrelsen* uppmärksammar tillkomma material eller omständigheter av betydelse i ett ärende efter att en konsultation genomförts, vilket i vissa fall kan motivera ytterligare konsultationstillfällen. Några särskilda regler i lagen som berör dessa situationer synes dock inte behövas.

Konsultationens avslutande

Det föreslås att konsultationen ska fortsätta tills enighet eller samtycke uppnåtts eller tills den konsultationsskyldige eller Sametinget förklarar att enighet eller samtycke inte kan nås i ärendet. *CRD* vill poängtera att konsultationsskyldighetens räckvidd är beroende av ärendets karaktär, varför skyldigheten inte lämpar sig för dylika generella inskränkningar. En bestämmelse som reglerar när ett konsultationsförfarande får lov att avslutas av en myndighet bör enligt *CRD* dessutom dels åtminstone förenas med närmare detaljreglering kring rekvisiten för detta samt med anvisning av tydliga handläggningsrutiner som behöver företas före avslutandet, dels formuleras som ett undantagsfall och inte som en huvudregel. Det bör finnas regler om konsultationens avslutande, så att parterna vet vad de har att rätta sig efter. Konsultationen får rimligen anses avslutad om konsultationsdeltagarna är överens eller om den konsultationsskyldige eller Sametinget förklarar att enighet eller samtycke inte kan uppnås. Detta bör gälla oberoende av ärendets karaktär. Det är viktigt att konsultationerna inte drar ut på tiden i onödan och orsakar det allmänna eller enskilda alltför långa handläggningstider och stora kostnader. I detta sammanhang bör det erinras om myndighetens skyldighet enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer att se till att ett ärende handläggs skyndsamt. Det är dock viktigt att den konsultationsskyldige inte alltför lättvindigt avger en förklaring att enighet eller samtycke inte kan uppnås eftersom det skulle riskera att motverka konsultationens syfte att främja samernas inflytande över sina angelägenheter. En konsultationsskyldig bör avge en sådan förklaring först när det står klart att en fortsatt konsultation inte kan leda till enighet eller samtycke i ärendet.

När det gäller ärenden med en part som söker tillstånd har normalt mycket av det som ska avhandlas under konsultationen redan kommunicerats mellan parterna under tidigare samrådsförfaranden enligt exempelvis miljöbalken. Den sökande partens och de samiska företrädarnas ståndpunkter kan därmed vara kända tidigt i handläggningen av ärendet hos den tillståndsprövande myndigheten. Det kan också vara så att ansökan begränsar vad som kan prövas i ärendet. I dessa fall kan följden bli att den tillståndsprövande myndigheten i ett förhållandevis tidigt skede förklarar att enighet eller samtycke inte kan uppnås i ärendet.

Det är viktigt att framhålla att även om konsultationen inte leder till enighet eller att samerna lämnar samtycke är det ändå av stort värde att samernas synpunkter under konsultationen kan bidra till att ge myndigheten ett bättre beslutsunderlag i ärenden som rör samiska förhållanden.

I promemorian föreslås även att konsultationen alltid ska avslutas i god tid före det att ärendet enligt bestämmelser i lag eller förordning måste avgöras av den konsulterande myndigheten. Flera remissinstanser är kritiska mot bestämmelsen. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* anser att bestämmelsen är svårhanterlig då risken är stor att konsultation i en del ärenden inte hinner slutföras och att syftet därmed per automatik förfelas. Enligt *CRD* bör samer som huvudregel få tid på sig att erhålla, samla och analysera informationen som frågan omfattar och ges inte denna tid saknar samiska representanter möjlighet att förutse konsekvenserna av vissa åtgärder för samiska intressen, varför en konsultation skulle bli helt meningslös. *Region Jämtland Härjedalen* anser att bestämmelsen om när en konsultation ska avslutas är formulerad på ett sätt som kan motivera en otillräcklig konsultation. Även *Sáminuorra* och *SSR* anser att bestämmelsen begränsar konsultationsordningen och hämmar dess syfte.

Vissa ärenden måste enligt bestämmelser i lag eller förordning avgöras inom viss tid av den konsulterande myndigheten. Sådana tidsgränser gäller även i de fall en konsultation ska genomföras. Den framförda kritiken mot den föreslagna bestämmelsen talar dock mot en sådan bestämmelse i lagen. Dessutom framstår den inte som nödvändig eftersom myndigheterna vid konsultationers genomförande ändå måste beakta förvaltningslagens (2017:900) krav att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Det lämnas därför inte något sådant förslag.

Reglerna ska också tillämpas vid konsultationer med samebyar och samiska organisationer

Reglerna om genomförande och avslutande av konsultationer med Sametinget ska tillämpas också vid konsultationer med samebyar och samiska organisationer.

Det bör inte införas några regler om tidpunkter eller tidsfrister för konsultationens genomförande

Frågan är om det behövs bestämmelser om tidpunkter eller tidsfrister för konsultationens genomförande. *Hovrätten för Övre Norrland* anser att när det gäller den föreslagna konsultationens omfattning i enskilda ärenden skulle ett utvecklat resonemang om lämplig tidpunkt för konsultation och rimligt antal konsultationer kunna underlätta förfarandet. Att fastställa i lag hur ofta konsultationer ska genomföras är inte lämpligt. Det handlar om många olika slags ärenden och antalet ärenden kommer också att skilja sig mellan olika myndigheter, vilket gör det svårt att reglera detta i en generell bestämmelse. Det kan förutsättas att konsultationer kommer att genomföras regelbundet, även om tidpunkterna inte är reglerade i lag. Det bör därför inte regleras om i vilket skede, i vilka situationer eller vid vilka tidpunkter konsultationer

ska genomföras utan det bör i stället avgöras av myndigheter från fall till fall.

Flera remissinstanser – *Svenska kraftnät, LRF, Skogsindustrierna* och *Svemin AB* – är kritiska mot att det i förslaget saknas tidsgränser för genomförande av konsultationen. Det är dock, av liknande skäl som angetts för varför tidpunkter inte bör regleras, svårt att ange generella tidsgränser som ska gälla i alla ärenden hos samtliga myndigheter. Vad som kan anses vara en rimlig tid för en konsultation i ett ärende bör rimligtvis kunna variera avsevärt beroende på ärendets art och komplexitet samt dess betydelse och konsekvenser för samerna. Förvaltningslagens krav på att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts gäller dock, som tidigare framhållits, även för ärenden som innefattar en konsultation. Vidare gäller enligt det ovan nämnda förslaget i detta avsnitt att konsultationen kan avslutas om den konsultationskyldige eller den samiska företrädaren förklarar att enighet eller samtycke inte kan nås i ärendet. Dessa bestämmelser bör motverka den risk som remissinstanserna pekar på med utdragna handläggningstider och fördröjningar i ärenden på grund av att det saknas konkreta tidsgränser för konsultationers genomförande. Det bedöms därför att det inte bör införas bestämmelser om tidsgränser för konsultationer.

Frågan om sekretess vid konsultationer

Det kan inte uteslutas att det i vissa ärenden som blir aktuella för konsultation kan finnas uppgifter som omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL). Sekretess gäller som huvudregel inte bara i förhållande till enskilda utan också mellan myndigheter (8 kap. 1 § OSL).

I vissa fall måste dock myndigheter kunna utbyta sekretessbelagda uppgifter med såväl andra myndigheter som med enskilda. Sekretessregleringen innehåller därför särskilda sekretessbrytande bestämmelser. Dessa har utformats efter en intresseavvägning mellan myndigheternas behov av att utbyta uppgifter och det intresse som den aktuella sekretessbestämmelsen avser att skydda. En sekretessbrytande bestämmelse innebär att en sekretessbelagd uppgift får lämnas ut under vissa förutsättningar (3 kap. 1 § OSL). I bl.a. 10 kap. OSL finns sekretessbrytande bestämmelser, t.ex. 10 kap. 2 § (nödvändigt utlämnande till en annan myndighet eller en enskild), 10 kap. 14 § (utlämnande till en enskild med förbehåll) och 10 kap. 27 § (utlämnande till en annan myndighet om det är uppenbart att intresset att lämna ut uppgiften har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda).

I promemorian föreslås inga förändringar i frågor som rör offentlighet och sekretess. *Hovrätten för Övre Norrland* anser att frågan om lagförslagets förhållande till OSL:s bestämmelser bör utredas närmare med utgångspunkt i de många skilda verksamheter som kan komma att bli föremål för konsultation. *Sametinget* påtalar att det finns en risk för att, i fall då offentlighet gäller eller då oklarhet föreligger om handlingen kan undantas offentlighet, offentligheten i sig kan leda till att konsultationer inleds i ett för sent skede i det ärende som ska konsulteras. Det kan vidare hämma parterna att vara ömsesidigt öppna gentemot

varandra under konsultationerna. Sametinget föreslår en utredning av frågan om sådan information som utväxlas under konsultationerna ska kunna undantas från offentlighet under den tid som konsultationerna pågår och att sekretessen för dessa handlingar hävs när konsultationen är avslutad.

Det kan inledningsvis konstateras att det endast i undantagsfall torde finnas sekretessbelagda uppgifter i de ärenden där konsultation ska ske. Frågan om sekretess för uppgifter som rör försvaret (15 kap. 2 § OSL) t.ex. kommer inte att aktualiseras eftersom ärenden som rör totalförsvaret m.m. avses bli undantagna från konsultationsskyldigheten (se avsnitt 4.5). Inte heller torde frågan om utrikessekretess komma att aktualiseras (15 kap. 1 § OSL). Däremot är det tänkbart att – om den konsulterande myndigheten är en statlig myndighet – bestämmelsen i 30 kap. 23 § OSL kan vara tillämplig hos den. Enligt den bestämmelsen gäller sekretess, i den mån regeringen meddelar föreskrifter om det, i en statlig myndighets verksamhet som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt för uppgifter om bl.a. enskildas affärs- och driftförhållanden. Regeringens föreskrifter finns i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641). Det kan inte uteslutas att även andra sekretessbestämmelser kan bli aktuella.

Någon sekretessbestämmelse som direkt tar sikte på verksamheten hos Sametinget finns inte, fränsett 9 § offentlighets- och sekretessförordningen och p. 24 i bilagan till förordningen.

Generellt kan anföras att det inte kan uteslutas att det någon gång i samband med en konsultation kan uppstå behov av att lämna ut sekretessbelagda uppgifter till Sametinget, en sameby eller en samisk organisation, dvs. såväl till en myndighet som till enskilda.

Om sekretessbelagda uppgifter i ett konsultationsärende skulle lämnas över till Sametinget kan allmänheten – om någon regeländring inte genomförs – med stöd av offentlighetsprincipen vända sig till Sametinget med en begäran om att ta del av den handling i vilken uppgifterna finns. Eftersom någon sekretess för uppgifterna i det stora flertalet fall sannolikt inte kommer att gälla hos Sametinget skulle en sådan handling behöva lämnas ut. Detta innebär normalt att myndigheterna inte kommer att lämna över sådana uppgifter till Sametinget. Risken för att detta kommer att försvåra konsultationerna ska dock inte överskattas. Det kommer sannolikt, som redan nämnts, inte att finnas så många sekretessbelagda uppgifter och i den mån de finns kanske de inte alls behöver lämnas ut för att konsultationen ska kunna genomföras. Det kan dock inte uteslutas att förekomsten av sekretessbelagda uppgifter kan innebära en risk för att konsultationsunderlaget inte blir fullständigt.

En möjlighet skulle vara att införa en bestämmelse om överföring av sekretess i konsultationsärenden av samma slag som den som gäller vid tillsyn (11 kap. 1 § OSL). Mot bakgrund av vad som anförts bedöms att det för närvarande inte finns tillräckliga skäl att införa en sådan bestämmelse. Inte heller bör det införas någon särskild bestämmelse om sekretess för uppgifter i ärenden om konsultation hos Sametinget. Det är svårt att precisera vilka uppgifter det skulle kunna bli fråga om eftersom så många olika slags ärenden ska kunna bli föremål för konsultation. Vid

en kommande utvärdering av konsultationsordningen (se avsnitt 10) är frågan om behovet av särskilda bestämmelser om sekretess och hur befintliga bestämmelser har tillämpats en av de frågor som behöver uppmärksammas.

5.6 Beslut som strider mot samernas ståndpunkt

Bedömning: Sametingets, en samebys eller en samisk organisations samtycke till ett beslut efter en konsultation bör inte vara nödvändigt för beslutets giltighet.

Promemorians bedömning: Överensstämmet med bedömningen i utkastet.

Remissinstanserna: En mycket stor majoritet av remissinstanserna kommenterar inte särskilt promemorians bedömning och några få tillstyrker den.

Det finns dock ett antal remissinstanser – *statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet* (, *Sametinget*, *ett flertal kommuner*, *Amnesty International* (*Amnesty*), *Sámiid Riikkasearvi/Svenska Samernas Riksförbund (SSR)*, *Svenska kyrkan*, *Front Advokater*, *Sámiráddi/Samerådet* och *Stockholm Environment Institute (SEI)* – som är kritiska till bedömningen och anför att den 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 promemorians resonemang om att samernas utlåtande endast ska tillmätas stor betydelse. *Skogsstyrelsen* föreslår att det särskilt ska anges i lagtexten att Sametingets, en samebys eller en samisk organisations samtycke till ett beslut efter en konsultation inte i något fall ska vara nödvändigt för beslutets giltighet.

Skälen för bedömningen: Som tidigare framgått får samerna genom konsultation en möjlighet till påverkan genom att lämna och bemöta ståndpunkter i ärendet, vilket är ett sätt att förstärka samernas inflytande när det gäller ärenden som kan få särskild betydelse för dem. Konsultationen ökar samernas möjlighet att bidra med kunskap i frågan och närmare belysa beslutets konsekvenser för samernas del. Flera remissinstanser – *Sametinget*, *Statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet*, *Amnesty*, *Bergs kommun* och *Svenska kyrkan* – är kritiska till bedömningen att Sametingets, en samisk organisations eller en samebys samtycke till beslutet inte i något fall ska vara nödvändigt för beslutets giltighet. De anser att den strider mot den utveckling som skett inom urfolkrätten av principen om ”free, prior and informed consent”, FPIC. Som *Sámiráddi/Samerådet* framför kan dock rätten till konsultation betraktas som en processuell rätt som ger samerna rätt att delta i beslutsprocesser. Den fråga som remissinstansernas synpunkter väcker är om det finns skäl att låta samernas inflytande på besluten variera beroende på vad konsultationen gäller och om det finns sådana

ärenden där beslutens giltighet ska vara beroende av att samerna lämnar samtycke, exempelvis då deras kulturella rättigheter eller egendomsrätter riskerar att kränkas.

Som framgår av avsnitt 5.5 innebär förslaget om konsultationens genomförande att konsultationen ska fortsätta tills enighet eller samtycke i den fråga som är orsak till konsultationen uppnått eller tills den konsultationsskyldige eller Sametinget förklarar att enighet eller samtycke inte kan nås i ärendet. Varken det norska eller det finländska Sametinget innehar en vetorätt vid konsultationer. I fråga om urfolksdeklarationen, som Bergs kommun och Svenska kyrkan hänvisar till, och Amnestys argument om vad som krävs för att göra undantag från den allmänna regeln om FPIC, gjorde som framgår av avsnitt 3.2 Sverige i samband med antagandet en röstförklaring. Den erinrar om urfolksdeklarationens artikel 19 och framhåller att artikeln bestämmelser om stater skyldighet att samråda och samarbeta med urfolk kan förverkligas på olika sätt, t.ex. genom ett samrådsförfarande mellan urfolkens organisationer och regeringar, och genom deltagande i demokratiska processer. Röstförklaringen är alltså giltig, t.ex. i fråga om Sveriges syn på den i artikel 19 återopade FPIC-principen. Sveriges syn är alltså att principen på intet sätt utgör en vetorätt, men att det är en viktig metod/princip i syfte att säkerställa verkligt samråd och dialog.

Mot denna bakgrund är bedömningen att Sametingets, en samebys eller en samisk organisations samtycke till ett beslut efter en konsultation inte i något fall ska vara nödvändigt för beslutets giltighet. Att som *Skogsstyrelsen* föreslår särskilt ange detta i lagtexten finns det inte något behov av. Det följer av bestämmelsen att de konsulterande, om de inte enas i ett ärende, ska förklara att enighet eller samtycke inte kan uppnås.

Frågan blir då vilken betydelse som bör kunna tillmätas samernas ståndpunkt i ett ärende. *Front Advokater* anför att för att konsultationer ska få önskvärd effekt, dvs. ett ökat samiskt deltagande och inflytande i samiska angelägenheter, krävs det att de synpunkter som lämnas vid konsultation med Sametinget eller annan företrädare för samerna tillmäts avgörande betydelse. *Dorotea, Härjedalens, Åre* och *Ålvdalens kommuner* är starkt kritiska till promemorians resonemang om att samernas utlåtande endast ska tillmätas stor betydelse. Bedömningen är dock att Sametingets, en samebys eller en samisk organisations ståndpunkt vid den slutliga bedömningen i ärendet ska kunna tillmätas stor betydelse men måste vägas mot andra intressen som finns i ett ärende. En konsultation får, som utvecklats i avsnitt 5.5, självfallet inte innebära att myndigheten gör något avsteg från kravet på opartiskhet och saklighet vid handläggningen av ärendet och att självständigt besluta med tillämpning av den reglering som gäller samt med beaktande av alla intressen som är av betydelse i ärendet. Myndigheten som handlägger ärendet måste alltså objektivt tillämpa den aktuella lagstiftningen. I linje med vad som anförts av remissinstanserna ovan om en internationell utveckling mot en flexibel tolkning av hur kravet på samtycke ska förstås får det anses rimligt att hur stor betydelse som tillmäts samernas ståndpunkter i ärenden bör kunna variera beroende på vilka av deras rättigheter som kan påverkas och omfattningen av denna påverkan. Ju större negativ påverkan som ett beslut kan bedömas ha på samernas kultur och samebyars egendomsrätt, desto större betydelse bör samernas

ståndpunkter kunna tillmätas i förhållande till andra motstående intressen i ärendet.

Av avsnitt 5.7 framgår att det av dokumentationen i ärendet ska framgå om Sametinget, en sameby eller en samisk organisation har intagit en avvikande ståndpunkt.

5.7 Dokumentation av konsultationen

Förslag: Den konsultationsskyldige ska dokumentera vad som kommit fram vid konsultationen. Av dokumentationen ska det framgå när den har gjorts, av vem och vilka som har deltagit vid konsultationen.

Promemorians förslag: Överensstämmer med förslaget i utkastet.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna tillstyrker, har en positiv inställning till eller invänder inte mot förslaget.

Det finns några remissinstanser som har kritiska synpunkter på förslagets utformning och dessa är *Länsstyrelsen i Norrbottens län*, *Sveriges geologiska undersökning (SGU)*, *Centrum för samisk forskning vid Umeå universitet (Umeå universitet)*, *Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)*, *Civil Rights Defenders (CRD)*, *Sámiid Riikkasearvi/Svenska Samernas Riksförbund (SSR)* och *Sáminuorra*. Länsstyrelsen i Norrbottens län anför att förslaget kommer att innebära betydande merarbete för länsstyrelsen och dess medarbetare i den vardagliga handläggningen. SGU anför att det bör noteras att eftersom det sannolikt framkommer nya uppgifter vid konsultationen kommer dokumentationen att behöva kommuniceras med övriga parter, vilket kan öka behovet av skriftväxling i ärendet som riskerar att påverka handläggningstiden. Umeå universitet, SLU, CRD och Sáminuorra anser att det bör införas ett krav på att en myndighet som hållit en konsultation i ett ärende motiverar varför den i förekommande fall valt att inte följa den samiska företrädarens inställning. CRD anser även att det i motiveringen bör framgå huruvida myndigheten bedömer att de samiska intressen som kommer till uttryck omfattas av de delar av urfolksrätten som binder Sverige.

Skälen för förslaget: I 27 § förvaltningslagen (2017:900) föreskrivs att en myndighet som får uppgifter på annat sätt än genom en handling snarast ska dokumentera dem, om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. Frågan är om detta kan anses utgöra en tillräcklig reglering av dokumentationsskyldigheten. Det är dock viktigt att det som framförts vid en konsultation dokumenteras även om det inte skulle anses ha betydelse för utgången i ärendet. Det kommer också att finnas andra ärenden som inte omfattas av förvaltningslagen för vilka en särskild bestämmelse om dokumentation bör införas. En myndighet bör vara skyldig att föra anteckningar eller protokoll över konsultationen så att det finns dokumentation av att konsultation har genomförts och hur den har gått till. Det föreslås därför att det införs en särskild bestämmelse om att den konsultationsskyldige ska dokumentera vad som kommit fram vid konsultationen och att det av dokumentationen ska framgå när den har gjorts, av vem och vilka som har deltagit vid konsultationen.

Länsstyrelsen i Norrbottens län anför att förslaget i promemorian innebär en omfattande skyldighet för myndigheten avseende dokumentation, vilket kommer att innebära betydande merarbete för länsstyrelsen och dess medarbetare i den vardagliga handläggningen. I allmänhet bör det dock räcka med att myndigheten i anteckningar anger den formella gången av konsultationen, vilka ståndpunkter som framförs och dess resultat. När även andra myndigheter, organisationer eller enskilda deltar, i enlighet med förslaget om deltagande av andra än samiska företrädare vid konsultationer (se avsnitt 5.4), bör även deras inställning återges.

En konsultation kan bestå av flera tillfällen och vid varje tillfälle ska det dokumenteras vad som kommit fram.

SGU anför att det bör noteras att eftersom det sannolikt framkommer nya uppgifter vid konsultationen kommer dokumentationen att behöva kommuniceras med övriga parter, vilket kan öka behovet av skriftväxling i ärendet som riskerar att påverka handläggningstiden. Detta är en ofrånkomlig följd av att ärendet tillförs ytterligare beredningsunderlag genom konsultationen. I de fall myndigheten medger andra enskilda att delta vid konsultationen i ett ärende kommer även dessa att ta del av de uppgifter som framförs vid konsultationen och då behövs ingen ytterligare kommunikering med dem.

Några remissinstanser – *Umeå universitet, SLU, CRD* och *Sáminuorra* – anser att det bör införas ett krav på att en myndighet som hållit en konsultation i ett ärende motiverar varför den i förekommande fall valt att inte följa den samiska företrädarens inställning. Det behövs dock inte någon sådan särskild bestämmelse om motivering. Av 32 § förvaltningslagen framgår att ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klagörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande. Av de undantag som paragrafen nämner bör i detta sammanhang nämnas att en motivering helt eller delvis får utelämnas om beslutet gäller meddelande av föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen. Eftersom konsultationer ska genomföras i ärenden där beslutet kan få särskild betydelse för samerna, en sameby eller en samisk organisation följer av förvaltningslagens bestämmelse att det normalt kommer att krävas en klagörande motivering för beslutet i dessa ärenden. I de fall beslutet i ärendet ska motiveras med skäl får det därför förutsättas att myndigheten i beslutet redovisar den samiska företrädarens ståndpunkt och i förekommande fall varför ett beslut meddelas som strider mot denna ståndpunkt. Det senare bör naturligen framgå genom att det i beslutet anges hur samiska och motstående intressen har vägts mot varandra och varför i förekommande fall de samiska intressena fått träda tillbaka för andra intressen. Är det fråga om lagstiftning bör regeringen på motsvarande sätt ange Sametingets inställning i t.ex. propositionen. Beslut om förordningar och myndighetsföreskrifter motiveras däremot i regel inte.

Enligt *CRD* bör det i motiveringen även framgå huruvida myndigheten bedömer att de samiska intressen som kommer till uttryck omfattas av de delar av urfolksrätten som binder Sverige. Det kan konstateras att i den ovan nämnda bestämmelsen i förvaltningslagen anges att en klagörande

motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och att myndigheter vid tolkning och tillämpning av nationella bestämmelser ska göra en s.k. fördragskonform tolkning som innebär att de nationella bestämmelserna så långt som möjligt ska tolkas i enlighet med eventuella folkrättsliga åtaganden som binder Sverige.

6 Frågor om överklagande och rättsverkan av att det felaktigt inte hålls en konsultation eller vid brister i förfarandet

Bedömning: Några särskilda bestämmelser om överklagande på grund av brister i konsultationsförfarandet eller om särskilda rättsverkningar bör inte införas.

Någon självständig överklaganderätt för samiska företrädare bör inte heller införas.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med bedömningen i utkastet.

Remissinstanserna: En mycket stor majoritet av remissinstanserna lämnar promemorians bedömning utan invändning och några tillstyrker den.

Det finns dock ett antal remissinstanser som i olika avseenden är kritiska till promemorians bedömning eller skälen för den, 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)* som är kritiska mot eller ställer sig frågande till att det inte föreslås någon självständig överklaganderätt för samiska företrädare där vissa även pekar på 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.

Länsstyrelsen i Västerbottens län anser att promemorians bedömning att en bristande konsultation kan läkas genom ett förfarande med konsultation i en överinstans, när denna är en förvaltningsmyndighet, skulle strida mot instansordningsprincipen.

Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet föreslår en särskild bestämmelse i lagen i syfte att tydliggöra möjligheten till överklagande och rättsverkan.

Skälen för bedömningen

Det behöver inte införas några ytterligare regler om överklagande av myndighetsbeslut

Som tidigare nämnts kan ärenden i vilka det kan bli aktuellt med konsultation handläggas enligt ett flertal olika lagar och förordningar. Nedan ges några exempel på förfarande- och överklagandebestämmelser som kan aktualiseras.

Förvaltningslagen (2017:900) gäller förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden och domstolarnas handläggning av förvaltningsärenden (1 §). Den innehåller bestämmelser om bl.a. motivering av beslut, överklagande och omprövning av beslut samt vissa begränsningar av lagens tillämpning. Av 4 § följer att om en annan lag eller förordning innehåller bestämmelser som avviker från förvaltningslagen så gäller den bestämmelsen. Enligt 2 § framgår att vissa bestämmelser i lagen inte gäller för sådana ärenden hos myndigheter i kommuner eller landsting där beslutet överklagas enligt 13 kap. kommunallagen. Huvudregeln om överklagande är dock att ett beslut enligt förvaltningslagen får överklagas av den beslutet angår om det har gått honom eller henne emot (42 §).

Beslut av en förvaltningsmyndighet överklagas, i den mån inget annat följer av annan lag, till allmän förvaltningsdomstol. Hos förvaltningsdomstolarna tillämpas förvaltningsprocesslagen (1971:291). Enligt 4 § nämnda lag ska de omständigheter som åberopas till stöd för överklagandet anges i detta. En klagande – en sameby, en organisation eller någon annan – kan åberopa ett förfarandefel, t.ex. att reglerna om konsultation inte har iakttagits. Om domstolen finner att ett förfarandefel är tillräckligt allvarligt kan den upphäva beslutet och visa målet åter till myndigheten (jfr t.ex. RÅ 80 2:20).

Vad gäller beslut av regeringen kan dessa inte överklagas men däremot i vissa fall bli föremål för rättsprövning enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut. En enskild kan enligt 1 § ansöka om rättsprövning vid Högsta förvaltningsdomstolen av sådana beslut av regeringen som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen. En samisk organisation eller enskild sameby som varit part i ett sådant ärende hos regeringen kan således ansöka om rättsprövning. Om Högsta förvaltningsdomstolen finner att ett regeringsbeslut strider mot någon rättsregel ska beslutet upphävas. Det har i flera fall förekommit att ett beslut upphävts på grund av brister i

beredningsprocessen. Sametinget som är en myndighet kan dock av naturliga skäl aldrig inneha sådana civila rättigheter som krävs för att lagen ska kunna tillämpas och kan därför inte ansöka om rättsprövning.

Kommunala beslut kan i regel överklagas. Huvudregeln är att varje medlem av en kommun eller ett landsting enligt 13 kap. 1 § kommunallagen har rätt att få lagligheten av kommunens eller landstingets beslut prövad genom att överklaga till förvaltningsrätten. Att ett beslut strider mot lag eller annan författning är en grund för upphävande av beslutet (13 kap. 8 § 4 kommunallagen). Om det i lag eller annan författning finns särskilda bestämmelser om överklagande gäller dessa (13 kap. 3 § kommunallagen). Ofta finns i specialförfattningar särskilda bestämmelser som innebär att nämndbeslut ska överklagas enligt förvaltningslagen (förvaltningsbesvär).

Enligt 8 kap. 1 § regeringsformen meddelas föreskrifter av riksdagen genom lag och av regeringen genom förordning. Föreskrifter kan också, efter bemyndigande av riksdagen eller regeringen, meddelas av andra myndigheter än regeringen och av kommuner. Av 30 § myndighetsförordningen (2007:515), som gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen, följer att myndighetens beslut i ärenden om meddelande av föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen inte får överklagas. Som ovan nämnts kan dock kommunala föreskrifter i regel överklagas genom laglighetsprövning. Enligt bestämmelserna om lagprövning i 11 kap. 14 § regeringsformen får en domstol inte tillämpa en föreskrift om stadgadsordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid föreskriftens tillkomst.

Det finns även flera sektorslagar, framför allt på mark- och miljöområdet, i vilka det finns särskilda regler om överklaganden och instansordningar.

Minerallagen (1991:45) gäller undersökning och bearbetning av fyndigheter på egen eller annans mark av vissa mineraliska ämnen (1 kap. 1 §). Ärenden om beviljande av undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession prövas av bergmästaren (8 kap. 1 §). I vissa fall ska ärendet dock hänskjutas till regeringen (8 kap. 2 §). I 16 kap. finns bestämmelser om överklagande. Beslut kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol, mark- och miljödomstol eller regeringen beroende på vad beslutet gäller.

Enligt 15 § skogsvårdslagen (1979:429) får avverkning i fjällnära skog i huvudsak inte ske utan Skogsstyrelsens tillstånd. Enligt 33 § skogsvårdslagen utövar Skogsstyrelsen tillsyn bl.a. över efterlevnaden av lagen. Enligt 35 § får tillsynsmyndigheten meddela vissa förelägganden och förbud som kan förenas med vite för att lagen ska följas. Skogsstyrelsens beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol (40 §).

Enligt rennäringslagen (1971:437) beslutar länsstyrelserna i vissa ärenden t.ex. om högsta antal renar som får hållas på bete inom en samebys betesområde (15 §) eller tillstånd för en same som inte är medlem i någon sameby att under vissa förhållanden ta slöjdvirke (17 §). Enligt 26 § rennäringslagen kan regeringen förordna om upphävande av renskötselrätten för visst markområde, när området behövs för ändamål som avses i 2 kap. expropriationslagen (1972:719). Länsstyrelsens beslut enligt lagen, om beslutet rör annat än upplåtelse som avses i 32 § rennäringslagen på sådan kronomark ovanför odlingsgränsen som står

under statens omedelbara disposition och på renbetesfjällen, överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Beslut om upplåtelse som avses i 32 § rennäringslagen får överklagas hos regeringen. Andra beslut enligt lagen fattas av Sametinget vars beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Beslut att bevilja registrering av renmärken får dock inte överklagas. Beslut som avser upplåtelse av rätt till jakt eller fiske får överklagas endast av sameby (99 § rennäringslagen).

Även miljöbalken och plan- och bygglagen innehåller ett antal regler om handläggning av olika typer av ärenden och olika överklagandebestämmelser och instansordningar beroende på vad saken gäller.

Redovisningen ovan visar att så långt kan överblickas så gott som samtliga ärenden som kan förutses bli omfattade av konsultationsordningen går att få överprövade i någon form. Någon anledning att införa ytterligare bestämmelser om överklagande av ärenden som omfattas av konsultationsskyldigheten föreligger därför inte. Rätten att överklaga olika beslut bör sålunda vara densamma som tidigare. Överklagande ska ske på samma sätt och till samma instanser som nu.

Det bör inte införas en särskild rätt för samiska företrädare att överklaga ett beslut i ett konsultationsärende

En lagstiftning om konsultation med Sametinget, samebyar och samiska organisationer aktualiserar frågan om dessa ska ha rätt att överklaga ett beslut där den konsultationsskyldige försummat att genomföra föreskriven konsultation eller beslutet går emot samernas intressen, eftersom de i normalfallet inte är parter i ärendet hos den konsulterande myndigheten.

Statliga myndigheter har inte rätt att överklaga en annan statlig myndighets beslut om inte detta är särskilt föreskrivet. Såvitt gäller ärenden som omfattas av förvaltningsprocesslagen gäller att för att den som inte varit part i ärendet i första instans ska ha rätt att överklaga ett beslut krävs i praxis att beslutets verkningar inte är begränsade till den det riktar sig till utan också påverkar den som överklagar. Vidare krävs att vederbörande företräder ett intresse som på något sätt erkänts av rättsordningen och som är möjligt att beakta vid sakens prövning (se RÅ 1994 ref. 82 och RÅ 2006 ref. 9). Huruvida detta kan vara fallet i förhållande till samebyarna och de samiska organisationerna i ett ärende som föreslås omfattas av konsultationsskyldigheten avgörs av domstol.

En ovillkorlig rätt för de samiska företrädarna att överklaga ett beslut på grund av brister i konsultationen kräver därför särskild lagstiftning.

För en särskild klagorätt kan anföras att Sametinget i konsultationsärendena intar en speciell ställning som representant för ett urfolk. Skulle Sametinget ha en rätt att överklaga sker detta inte främst i egenskap av myndighet utan som företrädare för samernas intressen. Som jämförelse kan nämnas att en huvudlinje i praxis är att kommunstyrelsen får överklaga en annan myndighets beslut, om beslutet rör sådana allmänna, till kommunen knutna intressen som trafik, ordning och trivsel (Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 3 uppl. 2010, s. 303).

Såvitt gäller organisationerna kan nämnas den möjlighet vissa ideella organisationer har enligt 16 kap. 13 § miljöbalken att överklaga beslut enligt balken. Också detta utgör en utvidgning av klagorätten till andra än sakägare i traditionell mening. Det kan vara ett argument för att också ge samiska organisationer klagorätt.

I promemorian görs dock bedömningen att övervägande skäl talar mot att ge Sametinget, samebyar eller samiska organisationer en självständig överklaganderätt och att någon sådan därför inte bör införas. Ett flertal remissinstanser är kritiska mot denna bedömning och anser att det innebär en brist i konsultationsordningen. *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 – för att förslaget ska kunna bidra till att säkerställa samiskt inflytande och samisk delaktighet i enlighet med internationella regleringar om konsultationer med urfolk – 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. Ett annat skäl till att ha en överklaganderätt med i lagen är enligt *SLU* att urfolksrätten ständigt utvecklas, och att överklaganderätten möjliggör en utveckling av tolkningen av den svenska konsultationsordningen genom domstolarnas rättspraxis. *SEI* framför liknande synpunkter som *SLU*.

Det kan som framgår ovan anföras goda skäl för att införa en särskild överklaganderätt för de samiska företrädarna. Lagtekniskt kan detta dock inte lösas genom en bestämmelse i konsultationslagen utan ändringar måste göras i samtliga de lagar som innehåller bestämmelser om överklagande eller annan överprövning. Det skulle t.ex. innebära ett betydande avsteg från nu gällande principer om reglerna om laglighetsprövning enligt kommunallagen skulle anpassas till en sådan ordning. Ordningen skulle rimligen inte heller kunna omfatta normbeslut. En särskild rätt för de samiska företrädarna att få överklaga nu aktuella beslut skulle således utgöra ett nytt och komplicerande inslag i det förvaltningsrättsliga systemet.

I detta sammanhang bör det även beaktas att det, till skillnad från förslaget i promemorian, föreslås att samiska företrädare ska ha rätt att bedöma vilka ärenden som är av särskild betydelse för samerna, en sameby eller en samisk organisation och rätt att begära konsultation i ett ärende (se avsnitt 4.4 och 4.6). Om en sådan begäran framförs ska den konsultationsskyldige vara skyldig att genomföra en konsultation om inte ärendet ska undantas från konsultation enligt de bestämmelser som reglerar undantagen. Denna reglering bör minska risken för att myndigheter beslutar i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna utan att konsultera den samiska företrädare som berörs av ärendet.

Mot denna bakgrund är bedömningen sammantaget att det inte är lämpligt att införa en självständig överklaganderätt för samiska företrädare. Även om det inte införs en särskild överklaganderätt kommer frågan om bristande konsultation att kunna prövas av domstolar när den som har rätt att överklaga beslut i ett ärende åberopar denna omständighet som en grund för att beslutet ska upphävas.

Ska underlåten eller bristande konsultation kunna leda till undanröjande av beslut och när kan felet läkas i överinstansen?

Om exempelvis en förvaltningsmyndighet av någon anledning underlåter föreskriven konsultation eller om det finns brister i myndighetens genomförande av en konsultation uppkommer frågan om beslutet av sådana skäl ska kunna undanröjas.

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. Ett högre krav torde enligt CRD inte vara förenligt med principen om fritt informerat förhandssamtycke. (Se avsnitt 3.2.7 om denna princip.) Det föreslås dock inga bestämmelser om särskilda rättsverkningar om konsultationsskyldigheten inte uppfylls. Denna fråga inte lämpar sig för lagstiftning utan att det bör överlåtas åt rättstillämpningen att i varje enskilt ärende avgöra om en underlåten konsultation eller brister i en genomförd konsultation kan få någon rättsverkan med tillämpning av de förfaranderegler som i övrigt gäller för ärendet. Frågan om t.ex. en detaljplan som har överklagats med stöd av plan- och bygglagen kan upphävas på den grunden att konsultationsordningen inte har följts får alltså avgöras i rättstillämpningen.

I vissa fall är det möjligt för den högre instansen att själv rätta till en formell brist och därmed undvika att målet eller ärendet ska behöva återförvisas till den lägre instansen. Eftersom domstolarna inte omfattas av konsultationsordningen kan detta inte bli aktuellt för dem. I promemorian görs dock bedömningen att när också överinstansen är en förvaltningsmyndighet – t.ex. i ett ärende som har överklagats till länsstyrelsen – konsultation med Sametinget är en naturlig åtgärd i överinstansen, och då kan denna efter konsultationen fatta beslut i ärendet. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* anser att ett sådant förfarande skulle strida mot instansordningsprincipen. Enligt länsstyrelsen är den prövning som myndigheten genomför vid ett överklagande snarare att likställas med en domstolsprövning än en vanlig myndighetsprövning. Det bedöms att även denna fråga bör hanteras av de rättstillämpande myndigheterna inom ramen för det gällande regelsystemet.

Det bör inte införas någon bestämmelse om rättsverkan av underlåten eller bristande konsultation ...

Som flera gånger framhållits kan en instans som finner att ett förfarandefel begåtts i en underinstans som kan ha påverkat utgången upphäva beslutet och visa målet eller ärendet åter till beslutsmyndigheten för ny prövning.

Bedömningen i promemorian är att det bör överlåtas till rättstillämpningen att avgöra vilken rättsverkan underlåten eller bristande konsultation får. 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. Istället för att

överlämna denna fråga till rättstillämpningen anser Front Advokater därför att det är mer lämpligt och processekonomiskt att lagstiftaren utreder frågan.

Som anförs i promemorian är det dock så att eftersom konsultationsordningen ska tillämpas i många olika ärendetyper som följer olika förfaranderegler med annan given rättsverkan, skulle en regel om viss rättsverkan vid underlåten eller bristande konsultation bli svår att passa in i det förvaltningsrättsliga systemet. Bedömningen är därför, i likhet med promemorians bedömning, att mot bakgrund av frågans komplexa natur bör det även i dessa fall ankomma på överinstanserna att inom ramen för det gällande regelverket avgöra om ett beslut ska upphävas och återförvisas eller ej.

... och inte heller en upplysningsbestämmelse om att rättsverkan följer av den lag som reglerar handläggningen av ärendet

Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet lyfter frågan om det i den föreslagna lagen bör framgå av en särskild bestämmelse att om en förvaltningsmyndighet, en kommun, eller ett landsting har underlåtit föreskriven konsultation eller i betydande mån har avvikit från vad som föreskrivits om förfarandet, följer rättsverkan av ett sådant fel i förfarandet av den lag enligt vilket ärendet handläggs.

En sådan bestämmelse i konsultationslagen skulle dock inte fylla någon funktion eftersom det bör stå klart för myndigheterna att detta ändå gäller. Rättsverkan framgår inte heller alltid direkt av lagen. Det finns därför inte skäl att införa någon sådan upplysningsbestämmelse i lagen.

7 Lagens tillämpning bör inte begränsas vid höjd beredskap

<p>Bedömning: Lagen om konsultation i frågor som rör det samiska folket bör gälla även när det råder höjd beredskap.</p>

Promemorians förslag: Överensstämmer inte med förslaget i utkastet. I promemorian föreslås att konsultationslagen inte ska gälla när det råder höjd beredskap.

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker, har en positiv inställning till eller lämnar förslaget utan invändning med undantag för *Sametinget* som avstyrker lagförslaget. Sametinget pekar på att förekomsten av en sådan undantagsbestämmelse som föreslås i promemorian framstår som märklig i en lag som ska främja det samiska folkets inflytande över sina egna angelägenheter.

Skälen för bedömningen: Av 3 § lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap följer att högsta beredskap råder om Sverige är i krig samt att regeringen får besluta om skärpt eller högsta beredskap om Sverige är i krigsfara eller det råder sådana utomordentliga förhållanden

som är orsakade av att det är krig utanför Sveriges gränser, eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara. I promemorian föreslås att konsultationsskyldigheten inte ska gälla under sådana förhållanden.

Sametinget har i sitt remissvar uttryckt förståelse för att alla offentliga organ i tider av krig eller krigsfara får antas stå inför sådana förhållanden att dessa på ett eller annat sätt påverkar deras verksamhet men pekar på att förekomsten av en sådan undantagsbestämmelse som föreslås i promemorian är ovanlig och att bestämmelsen framstår som märklig i en lag som ska främja det samiska folkets inflytande över sina egna angelägenheter.

Som Sametinget anför kan ett undantag för lagens tillämpning när det råder höjd beredskap inte anses nödvändigt. Av 4 § förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap framgår exempelvis att det i myndigheternas planering för totalförsvaret ska ingå att myndigheten under höjd beredskap ska fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt. Dessutom finns det särskilda bestämmelser för ändamålet i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. Eftersom skyldigheten att konsultera inte kommer att gälla för ärenden som rör totalförsvaret eller Sveriges säkerhet i övrigt (se avsnitt 4.5) kommer det inte heller råda någon oklarhet om vilka skyldigheter som åligger regeringen, statliga myndigheter, landsting eller kommuner vid handläggning av dessa ärenden. Bedömningen är därför att lagen inte bör innehålla en bestämmelse som anger att lagen inte ska gälla när det råder höjd beredskap.

8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Den nya lagen och lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2020.

Den nya lagen ska inte tillämpas på ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

Promemorians förslag: Överensstämmer delvis med förslaget i utkastet. I promemorian föreslås att ikraftträdandet ska vara den 1 juli 2018.

Remissinstanserna: Nästan samtliga remissinstanser lämnar promemorians förslag utan invändning. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* och *Naturvårdsverket* anser att lagen ska träda i kraft vid en senare tidpunkt.

Skälen för förslaget: Den nya lagen om regeringens, statliga förvaltningsmyndigheters, landstings och kommuners konsultationsskyldighet i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna utgör en angelägen och viktig reform, som bör träda i kraft så

snart som möjligt. Samtidigt bör *Länsstyrelsen i Norrbottens läns* och *Naturvårdsverkets* synpunkter om behovet för myndigheter och andra berörda aktörer av tillräcklig tid för att förbereda sig för konsultationer beaktas. Mot denna bakgrund föreslås att den nya lagen och relaterade lagändringar ska träda i kraft den 1 juli 2020.

Eftersom bestämmelserna i den föreslagna lagen är processuella skulle de, utan särskilda övergångsbestämmelser, träda i kraft direkt och gälla för alla öppna ärenden, även i överinstans. Att kräva konsultation i ett ärende som redan har avgjorts i första instans och överklagats till högre instans vore orimligt eftersom de flesta ärenden som kan få särskild betydelse för samerna då skulle behöva återförvisas till lägre instans för konsultation. Lagens tillämpning ska alltså begränsas till de ärenden som inleds efter ikraftträdandet. Det föreslås därför en övergångsbestämmelse om att konsultationslagen inte ska tillämpas på ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

9 Konsekvenser av förslaget

Konsekvensanalysens innehåll

I denna analys görs bedömningar av konsekvenser av förslaget att införa en ny lag om konsultation i frågor som rör det samiska folket. Förslaget kommer att beröra Sametinget, samebyar och samiska organisationer eftersom konsultation enligt förslaget ska genomföras med dessa samiska företrädare. Utöver representanter för samerna kommer regeringen, förvaltningsmyndigheter, kommuner och landsting att påverkas eftersom de ska konsultera samerna då de handlägger ett ärende som kan få särskild betydelse för samerna.

Alternativa lösningar

Syftet med konsultationer är att främja det samiska folkets inflytande över sina angelägenheter. Genom konsultationsordningen ges samiska företrädare en rätt att delta i beslutsprocesser.

Ett alternativ till att införa en särskild lag om konsultationer som har förutsättningar att uppfylla syftet vore att reglera konsultationer i de lagar som reglerar respektive ärendetyp, exempelvis lagar på områden som skog, gruvnäring och naturvård. En sådan metod skulle sannolikt medföra en tydligare reglering. Det är dock inte givet vilka lagar som skulle omfattas av en sådan reglering. Regleringen riskerar därmed att bli ofullständig och det skulle återkommande krävas nya tillägg.

Ett annat jämförelsealternativ är att behålla den nu gällande lagstiftningen. Sverige har dock återkommande fått kritik från internationella granskningsorgan i fråga om Sveriges efterlevnad av internationella åtaganden, exempelvis av FN:s kommitté för mänskliga rättigheter och FN:s rasdiskrimineringskommitté, för brister i att tillgodose samernas möjlighet att påverka beslut som rör dem. De åtgärder som Sverige vidtagit och befintlig lagstiftning är således inte

tillräckliga för att säkerställa samiskt inflytande och delaktighet i frågor som berör samerna. Det är därför angeläget att en reglering om konsultationer snarast kommer till stånd.

Åtgärder som syftar till att främja det samiska folkets möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv är en del av grunden i vårt statsskick och i vår demokrati. För att vidmakthålla dessa grundläggande värden måste samhället bygga på en gemensam förståelse och respekt för de mänskliga rättigheterna, bl.a. för det samiska folket. I detta sammanhang är förslaget om en lag om konsultation i frågor som rör det samiska folket av stor betydelse. Mot denna bakgrund kan konstateras att alternativet att låta nu gällande lagstiftning vara oförändrad inte är en godtagbar alternativ lösning eftersom de brister som nu finns skulle kvarstå. De förbättringar som förslaget bedöms medföra skulle också utebli.

9.1 Samhällsekonomiska och andra konsekvenser

Att vidta åtgärder för att stärka samernas rätt att delta i beslutsprocesser och öka samernas möjlighet till inflytande och delaktighet i frågor som rör samiska förhållanden medför såväl samhällsekonomiska nyttor som kostnader. Genom förslaget får det samiska folket genom Sametinget, samebyar och samiska organisationer ett starkt inflytande över sina angelägenheter. Detta medför att samiska intressen och rättigheter blir bättre belysta och beaktade till följd av konsultationer, samtidigt som regeringen, statliga förvaltningsmyndigheter, kommuner och landsting får ett bredare beslutsunderlag i ärenden som rör samiska frågor. Ett mera allsidigt beslutsunderlag torde leda till ökad förståelse och legitimitet för beslut samt innebära en högre kvalitet på besluten, vilket är positivt.

De samhällsekonomiska kostnaderna består i att de konsulterande myndigheterna behöver säkerställa att de uppfyller kraven på konsultationsförfarandet i den nya lagen. Det innebär främst att de behöver se över verksamheten och invanda handlingssätt utifrån deras skyldighet att konsultera. *Stockholm Environment Institute (SEI)* anser att förslaget vilar på en optimistisk bedömning av förvaltningsmyndigheters, kommuners och andra statliga institutioners kapacitet att genomföra konsultationer. Den föreslagna konsultationsskyldigheten kommer enligt SEI att medföra ett större behov av utbildning och informationsinsatser än förslaget förutsätter.

De förvaltningsmyndigheter, kommuner och landsting som berörs av förslaget ska redan idag samråda med samerna genom de samrådsförfaranden som gäller enligt lagstiftning på enskilda områden. Dessutom föreligger det en allmän samrådsskyldighet enligt 5 § lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk för statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Det får därmed förutsättas att flertalet av de konsulterande myndigheterna redan har en utarbetad systematik för att samråda med samiska företrädare samt generell kunskap om samiska frågor. Införandet av en konsultationsordning kan

dock medföra att vissa ändringar kan behöva göras av de arbetsformer och rutiner som idag finns hos myndigheterna.

Vattenfall anser att promemorians analys av förslagets konsekvenser är tämligen begränsad och behöver utvecklas, för såväl enskilda som för samhället i stort. Vidare anför *Vattenfall* att kostnader kan uppstå med anledning av att konsultationsförfarandet kan fördröja beslutsfattandet hos regeringen, förvaltningsmyndigheter, kommuner och landsting. Konsultationer kan ta tid och förseningar kan uppkomma. Dock innebär besluten i dessa ärenden typiskt sett avvägningar mellan ett flertal intressen, varvid det redan nu finns en skyldighet att ta hänsyn till samiska rättigheter och intressen. Det är därför närmast en oundviklig följd av förslaget att handläggningen kan förlängas något, men denna olägenhet uppvägs av att en förbättrad kvalitet i besluten kan åstadkommas.

9.1.1 Behov av informationsinsatser

Ett flertal remissinstanser har framfört att införandet av en konsultationsordning kommer att medföra ett visst behov av utbildning och informationsinsatser för de konsulterande myndigheterna. Det är lämpligt att Sametinget på olika sätt informerar om det nya regelverket. Alla berörda myndigheter har dessutom skyldighet att hålla sig informerade om förändringar i lagar och andra regelverk.

9.1.2 Konsekvenser för jämställdheten

Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sitt eget liv. Utifrån det övergripande målet finns sex delmål. Ett av delmålen är en jämn fördelning av makt och inflytande. Kvinnor och män ska ha samma rätt och möjlighet att vara aktiva medborgare och att forma villkoren för beslutsfattandet. Att ge samiska företrädare en stärkt rätt att delta i beslutsprocesser och att främja det samiska folkets inflytande över sina angelägenheter bidrar till att ge både samiska kvinnor och män ökad möjlighet till inflytande och delaktighet.

Regeringens utvecklingsprogram för Jämställdhetsintegrering i myndigheter 2013–2018 (JiM) har syftat till att stärka myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering så att deras verksamhet ännu bättre bidrar till att uppnå de jämställdhetspolitiska målen. Sametinget har deltagit i JiM och har haft i uppdrag att redovisa åtgärder och resultat av arbetet med JiM. Sametinget har valt att inom ramen för sitt jämställdhetsarbete fokusera på regeringens jämställdhetspolitiska delmål en jämn fördelning av makt och inflytande. När Sametinget deltar och framför ståndpunkter vid konsultationer bör Sametingets arbete med jämställdhetsintegrering med dess målsättningar kunna bidra till lika möjligheter för samiska kvinnor och män att delta i och påverka beslutsprocesserna.

Förslaget bedöms dock inte påverka jämställdheten mellan kvinnor och män i någon större utsträckning.

9.1.3 Konsekvenser för miljön

Av Sametingets livsmiljöprogram Eallinbiras framgår att ur ett samiskt perspektiv är alla frågor miljöfrågor – eftersom miljön berör alla aspekter av samernas liv och omgivning. Målet är en livskraftig och hållbar samisk livsmiljö. Det samiska kulturarvet är det samiska folkets kultur och historia i en geografisk kontext. Kulturarvet består inte bara av fysiska lämningar. Minst lika viktigt är det så kallade immateriella kulturarvet, allt det som inte lämnar några synliga spår efter sig. De traditionella formerna för samiska näringar har alltid tagit sin utgångspunkt i långsiktighet och utifrån ett hållbart levnadssätt. Renskötseln är ett viktigt bidrag till svenskt miljö- och naturvårdsarbete bl.a. genom att vara en indikator för det sammanhållna landskapets tillstånd. En välmående fungerande renskötsel innebär ett sammanhållet och ekologiskt stabilt landskap.

När Sametinget, samebyar och samiska organisationer deltar och framför ståndpunkter vid konsultationer i ärenden som berör samerna kommer dessa företrädare att bidra med ett samiskt perspektiv på frågor kring miljö, natur och klimat och visa på en hållbar samisk natur- och miljöhänsyn. I en samisk kontext går inte natur att skilja från kultur. Att ge samiska företrädare en stärkt rätt att delta i beslutsprocesser och att främja det samiska folkets inflytande över sina angelägenheter medför därmed positiva konsekvenser för miljön.

9.2 Konsekvenser för enskilda

Förslaget rör regeringen, förvaltningsmyndigheter, kommuner och landsting samt de samiska företrädarna. Det bedöms inte ha någon direkt påverkan på övriga enskilda eller företag. Förslaget medför att den konsulterande myndigheten får större möjlighet att beakta synpunkter från samiska företrädare vid handläggningen av ett ärende. Som *Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)* påpekar inskränker förslaget inte andra aktörers ställning, utom i det att beslutande myndigheter får möjlighet att ta större hänsyn till samerna vid prövning av olika ärenden, vilket är helt i enlighet med de uttalade intentionerna med förslaget. *Skogsstyrelsen* bedömer dock att den föreslagna regleringen i praktiken kan komma att medföra en viss förskjutning i avvägningen av motstående intressen vid hanteringen av ärenden där det finns en intressekonflikt. *Sveaskog Förvaltnings AB* framför att följderna av konsultationer blir rättsosäkerhet för de sakägare som kommer att beröras. *Lantbrukarnas riksförbund* och *LRF Skogsägarna (LRF)* anser att följderna av förslaget för enskilda och företag har undervärderats och att regleringen i enskilda fall påtagligt och direkt kommer att påverka enskilda och företag genom bl.a. tidsutdräcker. LRF anser vidare att förslaget innebär försämrad effektivitet i myndigheternas handläggning av ärenden.

Förslaget påverkar inte förvaltningsmyndigheters rätt att självständigt fatta beslut i ärenden utifrån en objektiv prövning av relevanta omständigheter. Förslaget medför inte heller en förändring i den materiella rätt som gäller på olika områden för enskilda aktörer, t.ex. markägare eller exploatörer, och deras intressen. De bestämmelser som

föreskriver att samråd ska ske med enskilda aktörer eller att dessa ska få yttra sig ska alltså gälla.

I vissa fall kan ett ärende, t.ex. om användning av mark, i någon mån fördröjas genom konsultationsskyldigheten. Om myndighetens verksamhet finansieras av de enskilda parterna kan konsultationsordningen också leda till högre kostnader för dem. Fördröjningen kan dock knappast bli så stor att det medför olägenhet av betydelse för berörda. En fördröjning av ett ärende till följd av konsultationsskyldigheten skulle bl.a. kunna bli fallet när det gäller ansökningar om tillstånd till avverkning i fjällnära skog. En fördröjning kan i det enskilda fallet medföra ekonomiska konsekvenser för skogsägaren eller den som har rätt att avverka. De konsekvenser som en eventuell fördröjning av ärenden skulle kunna få bedöms dock inte vara av en sådan betydelse för berörda att de skulle utgöra ett hinder för införande av en konsultationsordning och uppvägs av att det blir ett bättre beslutsunderlag i ärendena. Myndigheten bör dock i möjligaste mån beakta en sökandes intresse av en snabb handläggning.

9.3 Konsekvenser för staten

9.3.1 Regeringen

Enligt förslaget ska regeringen omfattas av konsultationsskyldigheten. Om ärendet har särskild betydelse för samerna ska regeringen konsultera företrädare för dem. Som framgår av avsnitt 4.2 kommer konsultationsskyldigheten för regeringen att gälla som ett ytterligare krav vid sidan om beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen. Regeringskansliet har dock en utarbetad rutin för samråd med framför allt Sametinget men även med vissa andra samiska företrädare.

För Regeringskansliets ärendehantering bör förslagen ha begränsad inverkan. Regeringen är exempelvis beslutande i flera ärendetyper enligt rennäringslagstiftningen, både som första instans och som överprövande instans. Handläggningen av dessa ärenden kan komma att påverkas av den föreslagna lagen. Regeringen beslutar också som första instans i ärenden om nätkoncession för utlandsförbindelse och som överprövande instans i ärenden om nätkoncession för stamnätsledningar. Även handläggningen i dessa ärenden kan komma att påverkas något av den föreslagna lagen.

För regeringen blir kostnaderna obetydliga med hänsyn till det beredningskrav som redan gäller för handläggning av ärenden i Regeringskansliet och att Regeringskansliet har inarbetade former för samråd med samiska företrädare.

9.3.2 Statliga förvaltningsmyndigheter

Förslaget berör statliga förvaltningsmyndigheters verksamhet. De statliga förvaltningsmyndigheter som är närmast berörda är jämförelsevis få, bl.a. Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län,

Länsstyrelsen i Dalarnas län, Sameskolstyrelsen, Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket, Lantmäteriet, Kammarkollegiet, Statens fastighetsverk, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Rymdstyrelsen, Energimarknadsinspektionen, Affärsverket svenska kraftnät, Transportstyrelsen, Trafikverket, Tillväxtverket, Jordbruksverket, Boverket, Statens kulturråd, Riksantikvarieämbetet och Bergsstaten inom Sveriges geologiska undersökning.

Länsstyrelsen i Norrbottens län bedömer att förslaget inom flertalet av deras verksamheter kommer att innebära en ökad arbetsbelastning och utökade uppgifter, bl.a. avseende dokumentation. De ökade kostnaderna består i att en viss del av konsultationen kommer att behöva genomföras vid fysiska möten där kostnader för restid, resor och kanske även lokaler kommer att uppstå. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* påpekar att konsultationen kommer att ge merarbete, men att mycket kommer att ske inom nuvarande och upparbetade rutiner. Samrådsprocesserna kommer förmodligen att bli kortare om de föregåtts av konsultation, men totalt sett kommer beslutsprocesserna att förlängas. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* anför att samråd, avstämningar och dialoger gällande exempelvis rovdjursfrågor, tillståndsfrågor, utredningar, förvaltningsområden och inventeringar redan sker enligt befintliga lagrum och förordningar varpå den nya lagen inte antas innebära några egentliga ekonomiska konsekvenser. Dock finns det en risk för längre handläggningstider för ärendehantering.

Även en rad andra remissinstanser, bl.a. *Statens fastighetsverk, Naturvårdsverket, Sveriges geologiska undersökning* och *Bergsstaten* anser att förslaget kommer att leda till ökad administration, merarbete och längre handläggningstider.

Länsstyrelserna har som de framhåller etablerade former för samråd med samerna. Inte minst då det gäller rennäringsfrågor sker samråd regelbundet med berörda samebyar. Samråd i större eller mer principiella frågor och ärenden sker också ibland med Sametinget. Samråd med samerna förekommer även inom rennäringsdelegationerna.

Även andra statliga förvaltningsmyndigheter torde ha upparbetade rutiner genom de samråd som sker enligt lagstiftning på enskilda områden, såsom samråd enligt exempelvis miljöbalken, skogsvårdslagen (1979:279) och minerallagen (1991:45). Dessutom föreligger en allmän samrådsskyldighet för statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter enligt 5 § lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Det sker således redan idag samråd med samerna inom många frågor och samhällsområden. Samarbeten finns också i särskilda samrådsforum, projekt och regeringsuppdrag.

Med hänsyn till de befintliga samrådsförfarandena med samerna och att förvaltningsmyndigheter, som framgår av avsnitt 4.2, i förekommande fall så långt som möjligt ska samordna konsultations- och samrådsförfarandena i ett ärende bedöms att förslaget endast medför en begränsad ökad administration och arbetsbörda hos de konsulterande myndigheterna. Konsultationer kommer endast att aktualiseras i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna. Konsultationsordningen påverkar inte antalet ärenden hos de konsulterande myndigheterna, utan endast hur handläggningen ska gå till hos dem. Förslaget innebär att de konsulterande myndigheterna i vissa fall kan behöva konsultera med

flera olika samiska företrädare för att uppfylla konsultationsskyldigheten. Om en konsultationsskyldighet föreligger gentemot flera samiska företrädare kan dock om det är lämpligt konsultationerna genomföras i ett sammanhang. Det innebär att det kan vara möjligt att samordna konsultationerna så att de äger rum vid samma tillfälle eller tillfällen. Vidare innebär förslaget att konsultation ska genomföras om Sametinget, en sameby eller en samisk organisation begär det, om inte den konsultationsskyldige anser att något av undantagen från konsultation är tillämpligt. Detta kan också komma att påverka handlägningsprocessen av ett ärende. Det måste dock framhållas att även de samiska företrädarna har incitament att hålla nere antalet konsultationer.

Sammantaget är bedömningen att följderna för de statliga förvaltningsmyndigheterna blir begränsade och att konsultationsordningen endast medför marginella merkostnader för statliga förvaltningsmyndigheter. Det bedöms att dessa kostnader kan rymmas inom befintliga utgiftsramar.

Som framgår av avsnitt 10 är det viktigt att följa upp och utvärdera konsultationsordningen och bl.a. identifiera om någon myndighet skulle få en märkbart ökad arbetsbelastning till följd av förslaget. Utvecklingen bör därför följas.

9.4 Konsekvenser för kommuner och landsting

9.4.1 Den kommunala självstyrelsen

Förslaget medför konsekvenser för kommuner och landsting. Förslaget berör främst kommuner i övre Norrland och Norrlands inland och de kommuner som ingår i förvaltningsområdet för samiska. *Sorsele* och *Storumans kommuner* anser att ingreppet i den kommunala självstyrelsen sannolikt blir betydande och att förslagets påverkan på den måste utredas ytterligare i enlighet med proportionalitetsprincipen. *Gällivare kommun* anser att lagförslagets konsekvenser för kommunernas administration, handläggning och ekonomi inte är tillräckligt utredda och att det finns oklarheter beträffande vilka frågor som ska omfattas av konsultationsskyldigheten. Även *Sveriges Kommuner och Landsting* anser att frågan om proportionalitetsprincipen följts bör utredas ytterligare.

En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör enligt proportionalitetsprincipen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett inskränkningen (14 kap. 3 § regeringsformen). Det innebär att det ska prövas om skälen för lagstiftning motiverar det eventuella intrång i den kommunala självstyrelsen som regleringen kan innebära. Detta innefattar en skyldighet att undersöka om syftet kan uppnås på ett sätt som är mindre ingripande för självstyrelsen.

Enligt förslaget ska kommuner och landsting omfattas av konsultationsskyldigheten. Även sådana ärenden där beslut fattas av kommunala nämnder, kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige ska omfattas. Förslaget får viss påverkan på den kommunala självstyrelsen då det innebär en ny skyldighet för kommuner och landsting att

kon konsultera Sametinget, en sameby eller en samisk organisation före beslut i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna.

Av betydelse i sammanhanget är dock att kommunerna redan i dag är skyldiga att samråda med det samiska folket enligt 5 § lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk (minoritetslagen). Enligt paragrafens första stycke ska förvaltningsmyndigheter ge de nationella minoriteterna möjlighet till inflytande i frågor som berör dem och så långt det är möjligt samråda med minoriteterna i sådana frågor. Kommunerna samråder även med samerna enligt annan lagstiftning, exempelvis i frågor avseende äldrevård, utbildning och planläggning enligt plan- och bygglagen (2010:900). Flertalet kommuner har därför redan etablerade kontakter och utarbetade rutiner att samråda med företrädare för samerna. Som framgår av avsnitt 4.2 ska förvaltningsmyndigheter så långt som möjligt samordna konsultations- och samrådsförfarandena i ett ärende. Kommunen ska därmed om möjligt samordna förfarandena genom att genomföra konsultationen som en utökad men integrerad del av det samråd som ska hållas enligt annan lagstiftning.

Bestämmelserna i förslaget om konsultationsskyldighetens omfattning (avsnitt 4.4), samernas initiativrätt till konsultationer (avsnitt 4.6) och konsultationsformen (avsnitt 5.3) – att den konsultationsskyldige så långt som möjligt ska tillgodose den samiska företrädarens önskemål om på vilket sätt en konsultation ska genomföras – bedöms sammantaget endast medföra en mindre påverkan på den kommunala självstyrelsen. Konsultationsordningen påverkar inte antalet ärenden hos kommunen, utan endast hur handläggningen ska gå till hos kommunen.

Förslaget påverkar inte heller kommunernas beslutanderätt. Av avsnitt 5.6 framgår att Sametingets, en samebys eller en samisk organisations samtycke till ett beslut efter en konsultation inte är nödvändigt för beslutets giltighet, dvs. förslaget medför ingen vetorätt för samiska företrädare.

Bedömningen är att ingreppet i den kommunala självstyrelsen som konsultationsskyldigheten innebär uppvägs av syftet med förslaget, nämligen att främja det samiska folkets inflytande över sina egna angelägenheter. Beslut som fattas på kommun- och landstingsnivå påverkar på olika sätt samernas kultur och näringar. Konsultationsordningen ska ge det samiska folket en rätt att delta i beslutsprocesser och ökat inflytande och delaktighet i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna.

Inskränkningen i den kommunala självstyrelsen bedöms därför inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den.

9.4.2 Ekonomiska konsekvenser för kommuner och landsting

Ett flertal remissinstanser, däribland *Arjeplogs* och *Kiruna kommuner*, *Västerbottens läns landsting* och *Region Norrbotten*, framför att ekonomiska resurser måste tillföras kommuner respektive landsting. Även *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* anser att kommuner,

landsting och regioner ska ersättas för de kostnader som uppstår. Det är enligt SKL mycket troligt att förslaget leder till en förlängd beslutsprocess, mer tid för handläggning och därmed ökade kostnader. *Centrum för samisk forskning vid Umeå universitet* påpekar att om konsultationsordningen ska få ett reellt genomslag måste tillräckliga medel tillföras. De samråd som genomförs idag är inte utvecklade och det saknas på flera håll rutiner för sådana konsultationer.

Förslaget kommer främst beröra kommuner i landets norra och mellersta delar och många av de kommuner som påverkas har redan väl etablerade kontakter och samråd med samerna. Samråd sker på flera områden, såsom sjukvård, äldrevård, utbildning och enligt plan- och bygglagen (2010:900). Begränsningen som innebär att endast ärenden om antagande, ändring och upphävande av regionplan, översiktsplan, detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen kan bli aktuella för konsultation samt kravet att ärendet ska kunna få särskild betydelse för samerna innebär att konsultation endast blir aktuellt i relativt få ärenden enligt plan- och bygglagen.

Konsultationsskyldigheten kan komma att omfatta andra frågor än de som behandlas på samråden enligt gällande lagstiftning. Kommunerna torde även behöva konsultera med Sametinget i större utsträckning jämfört med samråden som sker i dag. Det bedöms mot denna bakgrund att för de kommuner och landsting där konsultation blir aktuellt kan en något ökad administration och arbetsbörda följa av konsultationsordningen. Denna torde dock vara begränsad eftersom konsultation endast ska genomföras i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna. Dessutom innebär förslaget att det är den konsultationsskyldige som bestämmer på vilket sätt en konsultation ska genomföras, även om de samiska företrädarnas önskemål om konsultationsform så långt som möjligt ska tillgodoses. Vidare kan om konsultationsskyldighet föreligger gentemot flera samiska företrädare konsultationerna genomföras i ett sammanhang om det bedöms lämpligt. Det innebär att det kan vara möjligt att samordna konsultationerna så att de äger rum vid samma tillfälle eller tillfällen med de samiska företrädarna. Detta medför att konsekvenserna för administrationen hos kommunerna kan begränsas ytterligare.

Vissa ökade kostnader kan komma att uppstå med anledning av att ett konsultationsförfarande kan fördröja beslutsfattandet hos kommuner och landsting, inte minst när det gäller beslutsfattande i kommunala nämnder.

De ekonomiska konsekvenserna för kommunerna bedöms sammantaget vara begränsade. Den kommunala finansieringsprincipen ska därmed inte tillämpas.

9.5 Konsekvenser för Sametinget, samebyar och samiska organisationer

9.5.1 Sametinget

Förslaget kommer att medföra konsekvenser för Sametinget. Enligt förslaget ska, när ett ärende kan få särskild betydelse för samerna,

konsultation genomförs med Sametinget som företrädare för det samiska folket. Många remissinstanser, däribland *Vuovdega/Skogssamerna, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Statskontoret, Region Jämtland Härjedalen, Gällivare och Arjeplogs kommuner, Amnesty International, Stockholm Environment Institute, Centrum för samisk forskning vid Umeå universitet och Luleå tekniska universitet*, har påpekat att förslaget innebär att Sametinget kommer att få ökad arbetsbelastning och att medel bör tillföras Sametinget för deltagande i konsultationer.

Samråd med Sametinget sker redan inom ett stort antal områden, såsom språk, kultur, rennäring, markfrågor och näringsliv med olika myndigheter och aktörer. Sametinget är också inblandat i projekt och uppdrag som myndigheterna genomför. Förslaget bedöms medföra att konsultation kommer att genomföras med Sametinget inom områden, där Sametinget har erfarenhet av samråd. Delvis nya frågor kommer dock också att aktualiseras för Sametinget. Det är angeläget att Sametinget har tillräckliga resurser för sin nya uppgift för att förfarandet ska bli effektivt och kunna genomföras utan långa förlängningar av ärendens handläggningstider.

Konsultationsordningen kommer att medföra en förändring för Sametinget och Sametinget är den myndighet som i störst utsträckning påverkas av förslaget.

Bedömningen är mot denna bakgrund att Sametinget får en ökad arbetsbelastning till följd av konsultationsordningen.

Sametinget har framfört att myndigheten behöver ett ökat förvaltningsanslag för att kunna medverka i konsultationer. Sametingets förvaltningsanslag 3:1 Sametinget ökades därför i budgetpropositionen för 2018 (prop. 2017/18:1 utg.omr. 1) med 11 miljoner kronor för att Sametinget skulle kunna medverka i samhällsutvecklingen och svara upp mot de uppdrag och uppgifter som åligger myndigheten i dag och för att möjliggöra införandet av en konsultationsordning.

Vid en bedömning av Sametingets behov av resurser och hur många årsarbetskrafter som beräknas vid införandet av en konsultationsordning är utgångspunkten för bedömningen att Sametinget åläggs den nya uppgiften att delta i konsultationer. Sametinget får ett övergripande ansvar för genomförande av konsultationer och ska konsultera i ett stort antal ärenden med förvaltningsmyndigheter, kommuner och landsting. Detta medför att Sametinget måste förstärkas med nya årsarbetskrafter. Sametinget har framfört att varje enskild tjänst som tillförs inte enbart kommer att hantera konsultationer enligt den nya lagstiftningen, utan även andra uppgifter vid myndigheten inom ramen för tjänstens kompetens och ämneskunskap. Konsultationsordningen innebär även att Sametinget måste utveckla och fördjupa hanteringen inom vissa områden som kan bli föremål för konsultation. Den nya uppgiften för myndigheten kommer även att medföra en något ökad intern administration och ytterligare interna processer, som kommer att ta myndighetens befintliga resurser i anspråk.

Utöver myndighetens förvaltning kommer det att bli aktuellt för det folkvalda organet att delta i konsultationer. I vilken utsträckning och hur det politiska organet ska involveras i konsultationerna och hur

myndighetens resurser ska fördelas är dock en intern fråga för Sametinget att avgöra.

Detta medför sammantaget att det är svårt att bedöma hur många årsarbetskrafter som bör tillföras Sametinget. Utgångspunkten är att förslagen ska hanteras inom de ramar som riksdagen beslutat.

9.5.2 Samebyar och samiska organisationer

Förslaget medför konsekvenser för samebyar och samiska organisationer. *Sámiid Riikkasearvi/Svenska Samernas Riksförbund (SSR)* anför att det är avgörande för genomförandet av en konsultationsordning att staten garanterar att resurser avsätts till de samiska företrädarna. Ett flertal remissinstanser, bl.a. *Sametinget, Koncessionssamebyarnas Intresseförening, Girona Sámesearvi/Kiruna Sameförening, Centrum för samisk forskning vid Umeå universitet, Luleå tekniska universitet, Gällivare kommun, Landstinget i Västerbottens län* och *Stockholm Environment Institute*, instämmer i denna bedömning.

Samebyar

När ärendet kan få särskild betydelse för en sameby ska enligt förslaget konsultation även genomföras med samebyn. Genom att delta i en konsultation kommer samebyn ges ökade möjligheter till inflytande och delaktighet i ärenden som kan få särskild betydelse för samebyn. Förslaget bedöms medföra att samebyar i varierande utsträckning kan komma att få en ökad arbetsbelastning för deltagande i konsultationer. Samebyarnas faktiska möjligheter att delta i konsultationer eller delta i konsultationer på lika villkor som de konsultationsskyldiga myndigheterna är beroende av att de har ekonomiska och personella resurser för detta. Utgångspunkten är att förslagen ska hanteras inom de ramar som riksdagen beslutat.

Utvecklingen avseende bl.a. samebyarnas arbetsbelastning och samebyarnas faktiska möjligheter att delta i konsultationer bör följas.

Samiska organisationer

Enligt förslaget gäller att när ärendet kan få särskild betydelse för en samisk organisation med hänsyn till dess ändamål enligt stadgarna ska även organisationen konsulteras. Det bedöms att samiska organisationer i varierad omfattning kommer att delta i konsultationer och därmed kan komma att få en ökad arbetsbelastning i den mån de väljer att delta.

En av de samiska organisationerna som återkommande deltar i många samråd om exempelvis renskötsel, rovdjur, skog och gruvor är SSR. Mot denna bakgrund och med anledning av att det kan bli aktuellt för SSR att bistå samebyarna med stöd vid konsultationer om samebyarna efterfrågar detta är bedömningen att SSR kommer att få merarbete till följd av konsultationsordningen. Även andra samiska organisationer kan komma att få något ökade kostnader till följd av konsultationsordningen, beroende på i vilken utsträckning de konsulterande myndigheterna kommer att vända sig till dem. Utgångspunkten är att förslagen ska hanteras inom de ramar som riksdagen beslutat.

9.6 Konsekvenser för domstolar

Förslagets betydelse för rättskipningen kommer att vara begränsad eftersom domstolar inte avses bli omfattade av konsultationsskyldigheten. Däremot kan frågan om konsultation genomförts på rätt sätt komma att prövas av en domstol då detta kan åberopas som en omständighet vid överklagande av ett myndighetsbeslut. Domstolarnas prövning kan därigenom komma att bli något mer omfattande än tidigare. I övrigt påverkar inte förslaget domstolarnas verksamhet. Sammantaget bedöms förslaget få marginella konsekvenser för domstolarnas arbetsbörda. Domstolarna bör därmed kunna finansiera eventuella kostnadsökningar inom ramen för befintliga anslag.

9.7 Likabehandlingsprincipen enligt EU-rätten

Vad angår EU-rätten föreskriver artikel 18 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt att all diskriminering på grund av nationalitet ska vara förbjuden. Bestämmelsen gäller med avseende på medborgare i EU- och EES-länder.

Konsultationsordningen ska omfatta samiska företrädare i form av Sametinget, samebyar och samiska organisationer. Förslaget om en konsultationsordning gör ingen åtskillnad mellan svenska medborgare och medborgare i andra EU- och EES-länder. Sametingets eller samiska organisationers representanter kan vara svenska medborgare lika gärna som medborgare i annat EU- eller EES-land. Dessutom gäller att en person som är medborgare i annat land än Sverige har möjlighet enligt 3 kap. 3 § sametingslagen (1992:1433) att bli upptagen i röstlängden vid val till Sametinget.

Med hänsyn till det anförda kan det konstateras att förslagen saknar konsekvenser för likabehandlingsprincipen enligt EU-rätten.

10 Konsultationslagen ska följas upp och utvärderas

Några remissinstanser framför att det bör ske en uppföljning av konsultationslagen efter en tid. *Statskontoret* anser att konsultationslagen bör följas upp efter att en lämplig tid förflutit då det är angeläget att bedöma om den har gett de effekter som eftersträvas på området. *Skellefteå kommun* anför beträffande handläggningsmässiga och ekonomiska konsekvenser för bl.a. kommuner att det är viktigt att följa upp konsultationsordningen när det finns större erfarenhet av hur den faktiskt fungerar. *Sámiráddi/Samerådet* förespråkar att den nya lagen utvärderas efter tre till fem år.

Sametinget har vid ett möte som hållits under beredningen av lagstiftningsärendet framfört att tillämpningen av konsultationslagen bör följas upp så att det är möjligt att eventuellt revidera lagen senare.

Det är lämpligt att konsultationslagen utvärderas några år efter att den har trätt i kraft för att exempelvis analysera tillämpning, syfte, samhällsekonomiska konsekvenser och effekter av den nya konsultationsordningen. Även värdet av konsultationsordningen, med hänsyn till dess syfte att främja det samiska folkets inflytande över sina angelägenheter, i förhållande till ordinarie samrådsprocesser bör utvärderas. Vid denna uppföljning är det viktigt att olika aktörer deltar för att varierande aspekter av konsultationsordningen ska kunna belysas. Representanter för samerna ska involveras i uppföljningen.

Av avsnitt 4.2 framgår att samrådsskyldigheten för statliga och kommunala myndigheter med samerna enligt lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk (minoritetslagen) ska gälla oberoende av konsultationsskyldigheten. Relationen mellan samrådsskyldigheten enligt minoritetslagen och konsultationsskyldigheten är en fråga som bör omfattas av den kommande utvärderingen.

Som framgår av avsnitt 4.3 ska andra tillståndsprövande förvaltningsmyndigheter, än sådana som kan anses vara domstolsliknande nämnder eller domstolsliknande organ i förvaltningsmyndigheter, inte undantas från konsultationsskyldigheten. Med hänsyn till att påverkan av konsultationsskyldigheten på olika myndigheters handläggning av ärenden är svår att bedöma bör frågan om avgränsningen av vilka förvaltningsmyndigheter som ska undantas från konsultationsskyldigheten omfattas av den kommande utvärderingen.

Av avsnitt 4.5 framgår att konsultationsskyldigheten inte kommer att gälla i alla ärenden enligt plan- och bygglagen (2010:900) utan endast i ärenden om planläggning. Den kommande utvärderingen ska därför omfatta konsekvenserna av att skyldigheten att konsultera i ärenden enligt plan- och bygglagen är begränsad till dessa ärenden.

Det är även lämpligt att följa upp konsekvenserna av konsultationsordningen i form av eventuella ökade kostnader för statliga myndigheter, kommuner och landsting samt samebyar och samiska organisationer.

Vid en utvärdering kan även frågan om en utredning av behovet av sekretess för uppgifter som förekommer vid konsultationer aktualiseras.

Utvecklingen bör således följas och effekterna av konsultationsordningen utvärderas.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om konsultation i frågor som rör det samiska folket

1 § För att främja det samiska folkets inflytande över sina angelägenheter ska konsultationer genomföras enligt vad som anges i denna lag.

Föreskrifter om samråds skyldighet i andra lagar gäller oberoende av denna lag. Sådana samrådsförfaranden ska så långt som möjligt samordnas med konsultationer enligt denna lag.

Paragrafen motiveras i avsnitt 4.2. I *första stycket* anges det allmänna syftet med lagstiftningen om konsultationer.

Av paragrafens *andra stycke* framgår att denna lag inte påverkar andra bestämmelser om samråd av olika slag med samerna. Detta gäller alltså vid tillämpningen av regler om samråd med parter i olika förvaltningsärenden, som ibland kan medföra en skyldighet att samråda med samer, samebyar eller samiska organisationer, t.ex. bestämmelser i plan- och bygglagen (2010:900) och miljöbalken. Dessa bestämmelser ska alltså tillämpas.

Vidare framgår att sådana samrådsförfaranden så långt som möjligt ska samordnas med konsultationer enligt denna lag. Exempelvis ska en tillståndsprovande myndighet som ska samråda i eller remittera ett ärende så långt som möjligt genomföra konsultationen med Sametinget, samebyar och samiska organisationer som utökad del av den processen.

På motsvarande sätt ska en förvaltningsmyndighet som i samma ärende ska samråda med samer enligt lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk (minoritetslagen) och konsultera samiska företrädare enligt denna lag, så långt som möjligt samordna konsultationen med det samråd som ska hållas enligt minoritetslagen.

2 § Regeringen, statliga förvaltningsmyndigheter, landsting och kommuner ska konsultera samiska företrädare innan beslut fattas i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna.

Paragrafen motiveras i avsnitt 4.3. I paragrafen anges vilka som har en skyldighet att konsultera. Regeringen, statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter samt kommun- och landstingsfullmäktige omfattas av skyldigheten. De beslutande församlingarna kommun- och landstingsfullmäktige kan av naturliga skäl inte själva genomföra konsultationer. Detta får anses vara en del av beredningen av ärendet och får ankomma på den nämnd som bereder det.

Vidare regleras vilka ärenden som omfattas av skyldigheten att konsultera. Med ärende avses vad gäller förvaltningsmyndigheterna detsamma som i förvaltningslagen (2017:900). Regleringen omfattar både ärenden som mynnar ut i ett förvaltningsbeslut och ärenden om meddelande av föreskrifter (normbeslut). Vad gäller regeringen omfattas

både styrelseärenden, t.ex. propositioner, och förvaltningsärenden. Ibland förekommer det att en myndighet uppträder som part i ett civilrättsligt avtal. Sådana avtal omfattas inte av förvaltningslagen.

Bestämmelsen kräver konsultation i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna. Med det avses att ärendet särskilt ska röra samer och inte i lika stor utsträckning medborgare i allmänhet. Ärenden av generell karaktär som får antas påverka hela samhället ska inte kräva konsultation. Konsultation ska inte heller krävas i mindre frågor. Bestämmelsen innebär också att det för att konsultationsskyldigheten ska aktualiseras ska vara fråga om beslut som inte endast berör enstaka samer.

3 § Skyldigheten att konsultera gäller inte för domstolsliknande nämnder och sådana organ i förvaltningsmyndigheter som har domstolsliknande uppgifter eller för regeringen när ett ärende från en sådan instans eller en domstol överlämnas till regeringen för prövning.

Skyldigheten att konsultera gäller inte heller för Sametinget.

Paragrafen, som motiveras i avsnitt 4.3, undantar i *första stycket* dels förvaltningsmyndigheter som är domstolsliknande nämnder, dels sådana organ i förvaltningsmyndigheter som har domstolsliknande uppgifter från skyldigheten att konsultera. Som exempel på domstolsliknande nämnder som kommer att falla utanför regleringen kan nämnas Hyres- och arrendenämnden och Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård. Utmärkande för särskilda beslutsorgan med domstolsliknande uppgifter inom en förvaltningsmyndighet är att ordföranden ska vara lagfaren, ofta ordinarie domare. Exempel på sådana särskilda beslutsorgan i en förvaltningsmyndighet är de miljöprövningsdelegationer som prövar vissa ärenden hos länsstyrelserna. Andra exempel är Tillsynsnämnden för revisorer i Revisorsinspektionen och Presstödsnämnden i Myndigheten för press, radio och tv.

I de fall ett ärende från en sådan instans eller en domstol överlämnas till regeringen för prövning är inte heller regeringen skyldig att konsultera. Exempel på det sistnämnda är ärenden som överlämnas till regeringen enligt 21 kap. 7 § miljöbalken.

Av *andra stycket* framgår att skyldigheten att konsultera enligt denna lag inte heller gäller för Sametinget.

4 § Skyldigheten att konsultera gäller inte för ärenden som rör

1. allmän ordning och säkerhet, totalförsvaret eller Sveriges säkerhet i övrigt,
2. förvaltningsbeslut om statsbidrag,
3. skadeståndsanspråk mot staten, ett landsting eller en kommun,
4. ersättning till en enskild då ersättningen ska bestämmas med tillämpning av expropriationslagen (1972:719),
5. tillsyn,
6. frågor som avses i 9 kap. regeringsformen, eller
7. remissyttranden.

Skyldigheten att konsultera i ärenden enligt plan- och bygglagen (2010:900) gäller endast ärenden om att anta eller ändra en regionplan enligt 7 kap., en översiktsplan enligt 3 kap., en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt 5 kap. samma lag.

Paragrafen som motiveras i avsnitt 4.5 anger i första stycket sju ärendetyper där skyldigheten att konsultera inte gäller och i andra stycket en begränsning som innebär att konsultationsskyldigheten endast gäller för vissa ärenden enligt plan- och bygglagen (2010:900).

Enligt *första stycket första punkten* undantas ärenden som rör allmän ordning och säkerhet, totalförsvaret eller Sveriges säkerhet i övrigt. Ärenden som rör allmän ordning och säkerhet kan t.ex. gälla ärenden som Polismyndigheten handlägger, däribland ärenden enligt ordningslagen (1993:1617).

Uttrycket Sveriges säkerhet anknyter till begreppet rikets säkerhet som använts sedan länge för att avgränsa ett för Sverige särskilt skyddsvärt område. Rikets säkerhet har ingen legaldefinition men har ansetts omfatta såväl den yttre säkerheten till skydd för Sveriges försvarsförmåga, politiska oberoende och territoriella suveränitet som den inre säkerheten till skydd för Sveriges demokratiska statsskick. Uttrycket rikets säkerhet har i lagstiftningssammanhang gradvis utmönstrats till förmån för termen Sveriges säkerhet, bl.a. mot bakgrund av att särskilt skyddsvärda områden kan förekomma inom flera samhällsområden än tidigare.

Ett relativt stort område där ärenden regelmässigt ska undantas från kravet på konsultation gäller totalförsvaret. Även annan verksamhet än sådan som direkt rör totalförsvaret kan vara säkerhetskänslig. Konsultationsskyldigheten gäller alltså inte heller ärenden som rör Sveriges säkerhet i övrigt.

Undantaget enligt *andra punkten* avser ärenden som rör förvaltningsbeslut om statsbidrag vilket avser beslut om fördelning av statsbidrag i enskilda fall.

Undantaget enligt *tredje punkten* avser ärenden som rör skadeståndsanspråk mot staten, ett landsting eller en kommun. Det ingår enligt förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten i Justitiekanslerns uppdrag att reglera skador för vilka staten svarar i förhållande till enskilda. Även Kammarkollegiet handlägger enligt förordningen vissa andra anspråk på ersättning liksom vissa förvaltningsmyndigheter om anspråket avser en skada som har inträffat inom myndighetens verksamhetsområde. För det fall att sådana ärenden om skadeståndsanspråk kan få särskild betydelse för samerna gäller alltså inte någon konsultationsskyldighet. Någon konsultationsskyldighet gäller inte heller hos ett landsting eller en kommun i ärenden som avser skadeståndsanspråk som riktats mot dem.

Undantaget i *fjärde punkten* avser ärenden som rör olika former av ersättningar till enskilda då ersättningen ska bestämmas med tillämpning av expropriationslagen (1972:719). Ett flertal lagar har bestämmelser som hänvisar till expropriationslagen när en intrångsersättning ska bestämmas. Ersättning som omfattas av detta undantag kan exempelvis röra sig om ersättning till en sameby som i egenskap av sakägare i form av innehavare av renskötselrätt är berättigad till ersättning för intrång och annan skada vid ändrad markanvändning.

Undantaget enligt *femte punkten* avser ärenden som rör tillsyn. Det kan röra sig om ärenden där den som är föremål för tillsyn har anknytning till samerna, t.ex. tillsyn av en sameskola i Sameskolstyrelsens regi. Också andra tillsynsärenden undantas, t.ex. tillsynsärenden avseende miljöfarlig

verksamhet enligt miljöbalken och ärenden om tillsyn enligt skogsvårdslagen. Med tillsyn avses även olika former av ingripanden från tillsynsorganets sida när brister konstateras vid tillsynen för att åstadkomma rättelse av den som tillsynen riktar sig mot, t.ex. åtgärdsföreläggande som eventuellt förenas med vite, rättelse på den enskildes bekostnad, återkallelse av tillstånd, förbud mot en verksamhet som inte kräver tillstånd och sanktionsavgifter. Ingripanden kan bli aktuella i t.ex. ärenden enligt djurskyddslagen (1988:534), där beslut undantagsvis skulle kunna få särskild betydelse för samerna.

Undantaget enligt *sjätte punkten* gäller ärenden som rör frågor som avses i 9 kap. regeringsformen och omfattar alla beslut i sådana ärenden, t.ex. ärenden som avser propositioner om statens budget, den ekonomiska vårpropositionen och beredningen av de regleringsbrev genom vilka regeringen verkställer den budget som riksdagen har beslutat. Andra exempel på ärenden som omfattas av undantaget är vissa försäljningar av fastigheter eller förvärv av aktier och andelar i företag. Även ärenden hos förvaltningsmyndigheter som gäller deras underlag till regeringen i frågor som avses i 9 kap. regeringsformen omfattas av undantaget.

Undantaget enligt *sjunde punkten* gäller ärenden som rör remissyttranden.

Av *andra stycket* följer att skyldigheten att konsultera i ärenden enligt plan- och bygglagen är begränsad till vissa ärenden. Den gäller endast ärenden om att anta eller ändra en regionplan, en översiktsplan, en detaljplan eller områdesbestämmelser. Skyldigheten att konsultera i ett planärende innebär att konsultation ska ha skett innan ett beslut om antagande eller ändring fattas. Begränsningen innebär att skyldigheten att konsultera inte gäller i t.ex. en fråga om ett planbesked, ett program eller ett planeringsbesked. Inte heller andra beslut inom ramen för en planprocess bör i regel kunna få sådan rättsverkan att de kan få särskild betydelse för samerna. Konsultationsskyldigheten gäller alltså inte för varje beslut inom ramen för en planprocess.

5 § En konsultation behöver inte genomföras om

1. ärendet rör en ansökan riktad till en annan förvaltningsmyndighet om tillstånd till en verksamhet,
2. ärendet rör ett beslut som har överklagats till en förvaltningsmyndighet eller regeringen och en konsultation i samma fråga har genomförts i den lägre instansen,
3. ärendet i annat fall än som avses i 3 § första stycket har överlämnats till regeringen och en konsultation i samma fråga har genomförts i den lägre instansen,
4. det finns synnerliga skäl på grund av att ärendet är brådskande,
5. den samiska företrädare som enligt 7 § ska konsulteras förklarar att den avstår från konsultation, eller
6. det är uppenbart att det inte behövs eller är uppenbart olämpligt.

Paragrafen som motiveras i avsnitt 4.5 anger sex fall då en konsultation inte behöver genomföras.

Undantaget enligt *första punkten* gäller fall då en myndighet ansöker om ett tillstånd till en verksamhet hos en annan myndighet. Det förekommer att myndigheter behöver söka tillstånd enligt t.ex.

miljöbalken eller ellagen (1997:857) för att bedriva en verksamhet som följer av myndighetens uppdrag. Ofta krävs i sådana fall att myndigheten genomför samråd vid utarbetandet av ansökan (t.ex. enligt 6 kap. miljöbalken). Undantaget innebär att den ansökande myndigheten inte behöver konsultera samiska företrädare inför en ansökan om tillstånd till en verksamhet eftersom den tillståndsgivande myndigheten kommer att vara konsultationsskyldig.

Undantagen enligt *andra* och *tredje punkten* gäller situationer där den samiska företrädaren redan har fått tillfälle att framföra sina åsikter vid konsultation. Förutsättningen är att konsultationen i den lägre instansen har avsett samma fråga som ska prövas i den högre instansen. Även då kan det dock i vissa fall finnas skäl till ny konsultation om för frågans bedömning viktiga nya omständigheter tillkommit, t.ex. att en annan lösning på ett omstritt problem aktualiserats först i denna instans. Förvaltningsmyndigheter där frågan aktualiseras är bl.a. länsstyrelserna och Transportstyrelsen.

Undantaget enligt *fjärde punkten* gäller vissa brådskande ärenden. För att undantaget ska vara tillämpligt krävs att ett dröjsmål med beslutet medför risk för så betydande olägenheter att man kan tala om synnerliga skäl för att ärendet genast ska avgöras. Undantaget kan bli tillämpligt särskilt i krissituationer, t.ex. vid beslut enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Undantaget kan också vara tillämpligt vid beslut om skydds jakt enligt jaktlagstiftningen eftersom sådana beslut kan behöva fattas skyndsamt för att undvika allvarlig skada på t.ex. renar.

I *femte punkten* undantas fall där man från samiskt håll förklarar att man avstår från konsultation. Det kan t.ex. röra sig om ärenden där den samiska företrädare som ska konsulteras anser att någon konsultation inte behövs.

I lagstiftningsärenden som rör samiska frågor och intressen har i allmänhet Sametinget och samiska organisationer samt samebyar som är berörda redan fått yttra sig över ett lagförslag vid remissförfarandet. Detta är dock inte ett skäl mot att på nytt konsultera angående den slutliga utformningen av propositionen, såvida inte den samiska företrädaren hänvisar till sitt tidigare remissyttrande och förklarar att den avstår från konsultation. Om samerna har tillstyrkt utredningsförslaget och propositionen har samma förslag, eller om propositionens förslag tillgodoser det samiska remissyttrandet, kan i stället undantaget enligt sjätte punkten aktualiseras.

Slutligen undantas i *sjätte punkten* bl.a. fall där det är uppenbart att konsultation inte behövs. När två lagar är tillämpliga samtidigt och beslut i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna fattas av olika myndigheter ska konsultation ske om sådan inte redan skett i väsentligen samma fråga. Är detta fallet behöver konsultation inte genomföras i det senare ärendet eftersom denna då måste anses uppenbart obehövlig. En sådan situation kan exempelvis uppkomma i samband med prövning av en ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen (1991:45) och inför prövningen av miljötillstånd enligt miljöbalken. Kravet på att konsultation ska vara uppenbart obehövlig innebär att det ska stå helt klart att det saknas ett samiskt intresse av konsultation på grund av att frågan redan varit föremål för konsultation. Om förhållandena har ändrats under ärendets gång på ett sådant sätt att det inte längre kan anses

avse väsentligen samma fråga kan konsultation inte anses uppenbart obehövlig.

Konsultation kan också vara uppenbart obehövlig med en sameby om ett tidigare samråd som en markägare eller den som avser att utföra eller bedriva en verksamhet har hållit med berörd sameby visar på att frågan förvisso kan ha särskild betydelse för samerna men samrådet ledde till enighet om vilka anpassningar som är nödvändiga. I ett sådant fall kan det dock fortfarande vara aktuellt att konsultera Sametinget som företrädare för det samiska folket.

I sjätte punkten undantas även fall där det är uppenbart olämpligt med konsultation. Det kan inte uteslutas att det i något sällsynt fall, som inte täcks av de övriga undantagen, skulle kunna vara uppenbart olämpligt att genomföra en konsultation. Uppenbarhetsrekvisitet innebär att undantaget ska tillämpas mycket restriktivt.

6 § Om den samiska företrädare som avses i 7 § anser att ett ärende kan få särskild betydelse för samerna ska konsultation genomföras om inte den konsultationsskyldige anser att ärendet ska undantas från konsultation enligt 4 eller 5 §.

Om en samisk företrädare på eget initiativ begär konsultation i ett ärende gäller inte 8 § om skyldigheten att informera den samiska företrädaren.

Paragrafen motiveras i avsnitt 4.6. Av paragrafens *första stycke* följer att om den samiska företrädare som avses i 7 § begär konsultation i ett ärende ska konsultation genomföras. Det gäller dock inte om den konsultationsskyldige anser att det är fråga om ett ärende som ska undantas från konsultation enligt de paragrafer som reglerar dessa fall. Den konsultationsskyldige avgör alltså själv om det finns någon grund för undantag från konsultationsskyldigheten.

I *andra stycket* anges att om en samisk företrädare på eget initiativ begär konsultation i ett ärende gäller inte 8 § om skyldigheten att informera den samiska företrädaren. Det innebär att den konsultationsskyldiges skyldighet att i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna i ett tidigt skede informera Sametinget om ärendet och fråga om Sametinget begär konsultation inte gäller i ett ärende där Sametinget på eget initiativ begär konsultation med stöd av bestämmelsen i första stycket. Skyldigheten gentemot Sametinget enligt 8 § gäller även för konsultation med en sameby eller en samisk organisation enligt 12 §. Av bestämmelsen i andra stycket framgår att skyldigheten enligt 8 § att informera inte heller ska gälla en sådan samisk företrädare om den på eget initiativ begär konsultation i ett ärende.

7 § Sametinget ska konsulteras i ett ärende som företrädare för det samiska folket.

När ärendet kan få särskild betydelse för en sameby ska även samebyn konsulteras.

Om ärendet kan få särskild betydelse för en samisk organisation med hänsyn till dess ändamål enligt stadgarna, ska även organisationen konsulteras.

Sametinget ska informeras om en konsultation med en sameby eller en samisk organisation som inte ska genomföras gemensamt med Sametinget.

Paragrafen motiveras i avsnitt 4.4. Av *första stycket* framgår att Sametinget ska konsulteras i ett ärende som företrädare för det samiska folket.

I *andra stycket* anges att när ett ärende kan få särskild betydelse för en sameby ska även samebyn konsulteras. Det blir aktuellt att konsultera en sameby när dess rättigheter berörs, exempelvis i frågor om renskötsel, markanvändning, exploateringar, jakt, fiske och rovdjur. Det är möjligt att flera samebyar kan behöva konsulteras i samma ärende.

I *tredje stycket* anges att om ärendet kan få särskild betydelse för en samisk organisation med hänsyn till dess ändamål enligt stadgarna, ska även organisationen konsulteras. Den konsultationsskyldige får utifrån vad ärendet gäller och organisationens ändamål bedöma om organisationen ska konsulteras. Det får även anses ligga i organisationernas eget intresse att uppmärksamma myndigheter på den egna verksamheten och att de vill bli konsulterade i ett ärende. Exempel på organisationer som det kan bli aktuellt att konsultera är Sámiid Riikkasearvi/Svenska Samernas Riksförbund, Renägarförbundet, Same Ätnam, Sáminuorra, Organisationen Samerna, Samiraddi/Samerådet, Landsförbundet Svenska Samer, Koncessionssamebyarnas Intresseförening, Samernas idrottsförbund, Gaaltije och lokala sameföreningar och sammanslutningar.

I *fjärde stycket* anges att Sametinget ska informeras om en konsultation med en sameby eller en samisk organisation som inte ska genomföras gemensamt med Sametinget. I de fall en konsultation med Sametinget och andra samiska företrädare genomförs gemensamt vid samma tillfälle eller tillfällen behöver Sametinget av naturliga skäl inte informeras.

8 § I ett ärende som kan få särskild betydelse för samerna ska den konsultationsskyldige i ett tidigt skede informera Sametinget om ärendet och fråga om Sametinget begär konsultation.

Om Sametinget inte svarar inom en skäligen tidsfrist får det betraktas som att Sametinget avstår från konsultation i ärendet.

Paragrafen motiveras i avsnitt 5.2. Enligt paragrafen ska myndigheten till en början informera Sametinget om ett ärende som kan få särskild betydelse för samerna och höra efter om konsultation begärs. Om Sametinget avstår från konsultation, finns det ingen konsultationsskyldighet, se 5 § femte punkten. Informationen ska lämnas i ett tidigt skede i processen, vilket innebär att den ska lämnas skyndsamt. I den information som lämnas ska i korthet anges vad ärendet handlar om och eventuella tidsfrister som gäller för ärendet. Informationen kan lämpligen vara skriftlig, t.ex. i e-post, men detta är inte ett krav. I vissa fall torde det vara självklart att konsultation ska genomföras, och då kan myndigheten för att vinna tid från början ge en mera utförlig beskrivning av ärendet. I andra fall kanske Sametinget avstår från att påkalla konsultation men avger ett yttrande i den aktuella frågan, vilket då får dokumenteras i ärendet.

Enligt *andra stycket* gäller att om Sametinget inte svarar inom en skäligen tidsfrist får det betraktas som att Sametinget avstår från konsultation i ärendet. Vad som är en skäligen tidsfrist får bedömas utifrån ärendets karaktär och oavsett arbetsbelastning hos de som berörs av

konsultationen. Om inte Sametinget svarar inom tidsfristen får den konsultationsskyldige, med tillämpning av undantaget från konsultationsskyldigheten i 5 § femte punkten, avgöra ärendet utan att en konsultation genomförs.

9 § Den konsultationsskyldige bestämmer på vilket sätt en konsultation ska genomföras men ska så långt som möjligt tillgodose Sametingets önskemål om konsultationsform.

Sametinget ska inför en muntlig konsultation få en skriftlig redogörelse för de frågor som ärendet rör. Sametinget ska ges skälig tid för att hämta in de upplysningar som behövs och för att på annat sätt förbereda konsultationen.

Paragrafen motiveras i avsnitt 5.3 och reglerar på vilket sätt konsultationen ska genomföras.

I *första stycket* anges att den konsultationsskyldige bestämmer på vilket sätt en konsultation ska genomföras. Den konsultationsskyldige ska dock så långt som möjligt tillgodose Sametingets önskemål om konsultationsform. Sametinget kan exempelvis önska att konsultation ska genomföras genom ett personligt möte med myndigheten eller i vart fall muntligen, t.ex. genom Skype, telefon- eller videokonferens. Ibland kan syn på platsen vara nödvändigt. För att konsultationen ska uppnå sitt syfte kan det krävas flera sammanträden men ett sammanträde kan också vara tillräckligt beroende på vad ärendet avser. Enligt 9 § första stycket förvaltningslagen (2017:900) ska ett ärende handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Om den konsultationsskyldige bedömer att Sametingets förslag om konsultationsform inte är möjligt att följa med hänsyn till bl.a. de krav som följer av förvaltningslagen eller en speciallagstiftning som är tillämplig i ärendet, t.ex. om ett fysiskt sammanträffande inte kan ordnas inom rimlig tid och ärendet är brådskande, kan myndigheten bestämma att konsultation ska genomföras i annan form än den Sametinget önskar.

De samråd regeringen genomför sker i olika former. Regeringens konsultation i ärenden genomförs på lämpligt sätt inom ramen för beredningen inom Regeringskansliet.

Enligt *andra stycket* ska Sametinget inför en muntlig konsultation få en skriftlig redogörelse för de frågor som ärendet rör. Sametinget ska även ges skälig tid att förbereda sig för en muntlig konsultation. Vad som är skäligt beror främst på ärendets svårighetsgrad och hur brådskande ärendet är. Ska konsultationen genomföras skriftligen kan myndigheten meddela Sametinget att en motiverad ståndpunkt bör komma inom viss rimlig tid. Det får förutsättas att Sametinget före konsultationen inhämtar de upplysningar som behövs för ärendet och synpunkter från exempelvis berörda samebyar eller samiska organisationer, om dessa inte själva konsulteras i ärendet.

Sametinget kan även medge att förberedelser inför konsultationen sker på annat sätt än *andra stycket* anger, t.ex. att konsultationen börjar direkt utan någon skriftlig redogörelse för ärendet eller att Sametinget inte behöver någon ytterligare diskussion efter att ha tagit del av myndighetens inställning. Ett sådant medgivande bör framgå av den dokumentation som ska ske enligt 13 §. Även en avvikande mening från

en samisk företrädare i någon fråga som rör konsultationsförfarandet bör alltid framgå.

10 § Om den konsultationsskyldige anser att det är lämpligt får även andra myndigheter eller enskilda delta vid konsultationen i ett ärende. Den konsultationsskyldige ska fråga Sametinget vilken inställning det har till ett sådant deltagande.

Paragrafen, som motiveras i avsnitt 5.4, innebär att en myndighet, om det anses lämpligt, kan låta även andra intressenter delta vid konsultationen i ett ärende. Exempelvis kan andra myndigheter, organisationer, företag och markägare beröras av ärendet och ha intresse av att delta vid konsultationen. Innan den konsultationsskyldige medger detta ska Sametinget tillfrågas om inställningen till att även andra deltar vid konsultationen. Den konsultationsskyldige avgör dock på egen hand lämpligheten av att andra myndigheter eller enskilda deltar.

Frågan när det kan vara lämpligt att den konsultationsskyldige tillåter annat än samiskt deltagande vid en konsultation får bedömas utifrån förutsättningarna i det enskilda ärendet.

Om en myndighet, organisation eller enskild närvarar och har en särskild ståndpunkt kommer detta att omfattas av dokumentationsskyldigheten enligt 13 §.

11 § Vid konsultationen ska den konsultationsskyldige, Sametinget och andra som deltar ange sin motiverade ståndpunkt i ärendet och yttra sig över de andras ståndpunkter. För den konsultationsskyldige ska detta dock gälla endast i ärenden där det inte finns någon enskild part. Konsultationen ska genomföras i god anda.

Konsultationen ska därefter fortsätta tills enighet eller samtycke i den fråga som är orsak till konsultationen uppnåts eller tills den konsultationsskyldige eller Sametinget förklarar att enighet eller samtycke inte kan nås i ärendet.

Paragrafen motiveras i avsnitt 5.5.

I *första stycket* anges att de som deltar i konsultationen ska ange sin motiverade ståndpunkt i ärendet och yttra sig över de andras ståndpunkter. För den konsultationsskyldige ska detta dock gälla endast om det inte finns någon enskild part i ärendet. I första stycket betonas även – genom att det anges att konsultationen ska genomföras i god anda – den självklara principen att konsultationen ska präglas av uppriktighet och ärlighet. Detta innebär bl.a. att den konsultationsskyldige, med de begränsningar och möjligheter till informationsutbyte som kan följa av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska informera om alla relevanta omständigheter som kan påverka beslutet.

I *andra stycket* anges hur konsultationen avslutas. Genom en förklaring från endera sidan kan konsultationen avslutas utan att enighet eller samtycke uppnåts. Att konsultationen ska kunna leda till att enighet eller samtycke i den fråga som är orsak till konsultationen uppnås i ärendet påverkar inte myndighetens rätt och skyldighet att självständigt fatta beslut i ärenden utifrån en objektiv prövning av relevanta sakomständigheter. Det får inte heller innebära att myndigheten gör något avsteg från kraven på att iaktta opartiskhet och saklighet.

När det gäller ärenden där den konsultationsskyldiga myndigheten prövar en ansökan om tillstånd som kan få särskild betydelse för samerna

har den sökande parten och de samiska företrädarna normalt under tidigare samrådsförfaranden, enligt exempelvis miljöbalken, redan kommunicerat många av de ståndpunkter som framförs i konsultationen till varandra. I sådana ärenden kan följden bli att den konsultationsskyldiga myndigheten i ett förhållandevis tidigt skede kan förklara att enighet eller samtycke inte kan uppnås i ärendet. Detta kan även vara fallet vid konsultationer i de ärenden enligt plan- och bygglagen (2010:900) som enligt 4 § andra stycket omfattas av konsultationsskyldigheten.

Det allmänna kravet på myndigheters handläggning av ärenden i 9 § förvaltningslagen (2017:900) att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts, gäller självfallet för konsultationens genomförande. Det kan därför vara motiverat att den konsultationsskyldige förklarar att enighet eller samtycke inte kan nås i ett ärende när den som deltar i konsultationen inte har angett sin motiverade ståndpunkt i ärendet och yttrat sig över de andras ståndpunkter inom skälig tid eller på annat sätt förlänger processen i onödan.

12 § Det som enligt 8–11 §§ gäller för konsultation med Sametinget gäller även för konsultationer med en sameby eller en samisk organisation.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.2–5.5. Av paragrafen följer att bestämmelserna i 8–11 §§ om konsultationsförfarandet är tillämpliga även vid konsultationer med en sameby eller en samisk organisation.

13 § Den konsultationsskyldige ska dokumentera vad som kommit fram vid konsultationen. Av dokumentationen ska det framgå när den har gjorts, av vem och vilka som har deltagit vid konsultationen.

Paragrafen, som motiveras i avsnitt 5.7, innehåller en bestämmelse som kompletterar det allmänna dokumentationskrav som enligt 27 § förvaltningslagen (2017:900) innebär att en myndighet som får uppgifter på något annat sätt än genom en handling snarast ska dokumentera dem, om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet.

Enligt paragrafen ska någon form av dokumentation göras vid en konsultation. Det bör i allmänhet räcka att anteckningar anger den formella gången av konsultationen, vilka ståndpunkter som framförs och dess resultat. I de fall konsultationen avslutas utan att enighet eller samtycke uppnåtts ska den samiska företrädarens skiljaktiga ståndpunkt framgå. Om flera samiska företrädare deltar i konsultationen och de är av olika uppfattning ska det antecknas. När även andra myndigheter eller enskilda deltar i konsultationen, enligt 10 §, ska dessutom deras inställning återges. Dokumentationen ska innehålla uppgifter om bl.a. tid och plats, vilka som deltagit, ärendets art, de beslut som fattats och vem som har gjort dokumentationen.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.
2. Lagen tillämpas inte på ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna motiveras i avsnitt 8. Övergångsbestämmelsen i den andra punkten innebär att lagens tillämpning har begränsats till att gälla för ärenden som inleds efter ikraftträdandet. Det kommer således inte att vara nödvändigt att återförvisa överklagade ärenden, i vilka en fråga som kan få särskild betydelse för samer ska prövas, till lägre instans för att genomföra konsultation i de fall ärendet har inletts före ikraftträdandet.

11.2 Förslaget till lag om ändring i sametingslagen (1992:1433)

2 kap.

1 § Sametinget ska verka för en levande samisk kultur och ta initiativ till verksamheter och föreslå åtgärder som främjar denna kultur. Till Sametingets uppgifter hör särskilt att

1. besluta om fördelningen av statens bidrag och av medel ur Samefonden till samisk kultur och samiska organisationer samt av andra medel som ställs till samernas gemensamma förfogande,

2. delta i konsultationer enligt lagen (0000:00) om konsultation i frågor som rör det samiska folket,

3. utse ledamöterna i Sameskolstyrelsen,

4. fastställa mål för och leda det samiska språkarbetet,

5. medverka i samhällsplaneringen och bevaka att samiska behov beaktas, däribland rennäringens intressen vid utnyttjande av mark och vatten,

6. informera om samiska förhållanden, och

7. utföra de övriga uppgifter som ankommer på Sametinget enligt lag eller annan författning.

Paragrafens *andra punkt* är ny och motiveras i avsnitt 4.4. Punkten innebär att Sametinget har till uppgift att delta i konsultationer med regeringen, statliga förvaltningsmyndigheter, landsting och kommuner i ärenden som kan få särskild betydelse för det samiska folket. I övrigt har en redaktionell ändring gjorts genom att övriga efterföljande punkter i paragrafen har numrerats om.

11.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk

5 § Förvaltningsmyndigheter ska ge de nationella minoriteterna möjlighet till inflytande i frågor som berör dem och så långt det är möjligt samråda med minoriteterna i sådana frågor.

Samråd enligt första stycket ska ske genom att förvaltningsmyndigheten för en strukturerad dialog med de nationella minoriteterna i syfte att kunna beakta deras synpunkter och behov i myndighetens beslutsfattande.

I lagen (0000:00) om konsultation i frågor som rör det samiska folket finns särskilda bestämmelser om konsultationer med det samiska folket.

Förslaget motiveras i avsnitt 4.2. I paragrafen införs ett nytt *tredje stycke* med en upplysning om att det finns särskilda bestämmelser om konsultationer i frågor som rör det samiska folket. Enligt 1 § andra

stycket lagen (0000:00) om konsultation i frågor som rör det samiska folket gäller föreskrifter om samrådsskyldighet i andra lagar oberoende av den nya lagen, men sådana samrådsförfaranden ska så långt som möjligt samordnas med konsultationer enligt den nya lagen. I den utsträckning det är möjligt ska alltså förvaltningsmyndigheter som i ett ärende både ska samråda med samerna enligt denna bestämmelse och konsultera samerna enligt lagen om konsultation i frågor som rör det samiska folket samordna dessa förfaranden.

Sammanfattning av departementspromemorian Konsultation i frågor som rör det samiska folket (Ds 2017:43)

I promemorian föreslås att en ny och särskild ordning ska införas för konsultation i frågor av särskild betydelse för samerna. Reglerna föreslås bli införda som en ny lag om konsultation i frågor som rör det samiska folket. Konsultationsordningen föreslås gälla utöver annan samrådsskyldighet enligt gällande lagstiftning. Syftet är att främja och stärka det samiska folkets inflytande över dess egna angelägenheter i beslutsprocesser. Förslaget liknar den ordning som finns i Norge och är utformat mot bakgrund av bl.a. rekommendationer som internationella granskningsorgan har lämnat. Förslaget är även i linje med den nordiska samekonventionen som Finland, Norge och Sverige och de tre ländernas sameting färdigförhandlade i januari 2017.

Förslaget innebär en skyldighet för regeringen, statliga förvaltningsmyndigheter, kommuner och landsting att konsultera Sametinget i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna. Konsultationen ska göras före beslut i ärendet. Om ärendet kan få särskild betydelse för en samisk organisation eller en sameby ska även dessa konsulteras om det finns skäl för det. I vissa fall kan dock konsultation underlåtas.

Konsultationen ska ske i god anda och enighet eller samtycke i den fråga som föranlett konsultationen ska eftersträvas. Konsultationen ska ske i den form Sametinget önskar om det inte medför olägenhet av betydelse vid ärendets behandling eller om syftet med konsultationen ändå kan uppnås.

Om myndigheten önskar det får även annan myndighet, organisation eller enskild part närvara vid muntlig konsultation i ett ärende. Vad som framkommit vid konsultationen ska dokumenteras.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2018.

Lagförslaget i departementspromemorian

Förslag till lag om konsultation i frågor som rör det samiska folket

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelse

1 § För att främja det samiska folkets inflytande över sina angelägenheter ska, utöver vad som gäller enligt annan lagstiftning, samråd ske enligt vad som närmare anges i denna lag. Samrådet benämns konsultation.

Konsultationsskyldigheten

2 § När regeringen, en statlig förvaltningsmyndighet, ett landsting eller en kommun handlägger ett ärende som kan få särskild betydelse för samerna ska före beslut i ärendet konsultation ske med Sametinget som företrädare för det samiska folket.

När ärendet kan få särskild betydelse för en samisk organisation eller en sameby ska även dessa konsulteras, om det finns skäl för det. Sametinget ska underrättas om sådan konsultation. Vad som i 4–7 §§ sägs om konsultation med Sametinget ska då gälla konsultation med organisationen eller samebyn.

Regeringens skyldighet att konsultera omfattar inte ärenden som avses i 9 kap. regeringsformen om finansmakten.

3 § Skyldigheten att konsultera gäller inte för domstolsliknande nämnder eller sådana organ i förvaltningsmyndigheter som har domstolsliknande uppgifter eller för regeringen när beslut från sådan instans överklagats eller överlämnats till regeringen för prövning.

4 § Konsultation enligt 2 § kan underlåtas om

1. det finns synnerliga skäl för detta med hänsyn till ärendets brådskande art,
2. ärendet har överklagats eller överlämnats till regeringen eller överklagats till en förvaltningsmyndighet och konsultation i samma fråga redan skett i en lägre instans,
3. ärendet rör allmän ordning och säkerhet, totalförsvaret eller Sveriges säkerhet i övrigt,
4. ärendet rör ingripanden mot enskild och en konsultation skulle vara uppenbart olämplig,
5. Sametinget anser att konsultationen är onödig, eller
6. det annars är uppenbart obehövt.

5 § I ärenden som anges i 2 § ska myndigheten snarast underrätta Sametinget om ärendets art och fråga om Sametinget begär konsultation. En konsultation ska ske i den form Sametinget önskar. Konsultationen får dock ske i annan form om den önskade formen medför olägenhet av betydelse vid ärendets handläggning eller om syftet med konsultationen ändå kan uppnås. När regeringen konsulterar Sametinget bestämmer regeringen formen.

Sametinget ska inför en muntlig konsultation få en skriftlig redogörelse för de väsentliga frågor som ärendet rör. Sametinget ska ges skälig tid att hämta in behövliga upplysningar om lokala förhållanden och att på annat sätt förbereda en konsultation.

6 § Konsultationen ska ske i god anda och enighet eller samtycke i den fråga som föranlett konsultationen ska eftersträvas. Vid konsultationen ska båda sidor ange sin motiverade ståndpunkt i ärendet och yttra sig över den andra partens ståndpunkt. Konsultationen ska därefter fortsätta tills enighet eller samtycke uppnåtts eller tills myndigheten eller Sametinget förklarar att enighet eller samtycke inte kan nås i ärendet. Konsultationen ska dock alltid avslutas i god tid före det att ärendet enligt bestämmelser i lag eller förordning måste avgöras av den konsulterande myndigheten.

Annat än samiskt deltagande vid konsultation

7 § Om den konsulterande myndigheten anser det lämpligt får även annan myndighet, annan än samisk organisation eller enskild part delta vid konsultation i ett ärende.

Dokumentation

8 § Vad som förekommit vid konsultationen ska dokumenteras. Det ska framgå av dokumentationen när den har gjorts, av vem och vilka som har deltagit vid konsultationen.

Begränsning av lagens tillämpning

9 § Denna lag gäller inte när det råder höjd beredskap.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.
 2. Lagen ska inte tillämpas på ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

Förslag till lag om ändring i sametingslagen (1992:1433)

Härmed föreskrivs att 2 kap. 1 § sametingslagen (1992:1433) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §¹

Sametinget ska verka för en levande samisk kultur och ta initiativ till verksamheter och föreslå åtgärder som främjar denna kultur. Till Sametingets uppgifter hör särskilt att

1. besluta om fördelningen av statens bidrag och av medel ur Samefonden till samisk kultur och samiska organisationer samt av andra medel som ställs till samernas gemensamma förfogande,

2. delta i konsultationer enligt lagen (0000:00) om konsultation i frågor som rör det samiska folket,

2. utse ledamöterna i Sameskolstyrelsen,

3. utse ledamöterna i Sameskolstyrelsen,

3. fastställa mål för och leda det samiska språkarbetet,

4. fastställa mål för och leda det samiska språkarbetet,

4. medverka i samhällsplaneringen och bevaka att samiska behov beaktas, däribland rennäringens intressen vid utnyttjande av mark och vatten,

5. medverka i samhällsplaneringen och bevaka att samiska behov beaktas, däribland rennäringens intressen vid utnyttjande av mark och vatten,

5. informera om samiska förhållanden, och

6. informera om samiska förhållanden, och

6. utföra de övriga uppgifter som ankommer på Sametinget enligt lag eller annan författning.

7. utföra de övriga uppgifter som ankommer på Sametinget enligt lag eller annan författning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

¹ Senaste lydelse 2010:868.

Förslag till lag om ändring i lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk

Bilaga 2

Härmed föreskrivs att 5 § lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Förvaltningsmyndigheter ska ge de nationella minoriteterna möjlighet till inflytande i frågor som berör dem och så långt det är möjligt samråda med representanter för minoriteterna i sådana frågor.

I lagen (0000:00) om konsultation i frågor som rör det samiska folket finns särskilda bestämmelser om samråd med det samiska folket.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har följande instanser yttrat sig över departementspromemorian:

Hovrätten för Övre Norrland, Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt, Kammarrätten i Sundsvall, Förvaltningsrätten i Härnösand, Justitiekanslern, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Försvarmakten, Försvarets materielverk, Socialstyrelsen, Kammarkollegiet, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Statskontoret, Statens fastighetsverk, Fortifikationsverket, Statens skolverk, Sameskolstyrelsen, statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet, juridiska institutionen vid Stockholms universitet, juridiska institutionen vid Uppsala universitet, Centrum för samisk forskning vid Umeå universitet, Luleå tekniska universitet, Mittuniversitetet, Rymdstyrelsen, Naturvårdsverket, Affärsverket svenska kraftnät, Energimarknadsinspektionen, Trafikverket, Transportstyrelsen, Sveriges geologiska undersökning, Bergsstaten, Tillväxtverket, Skogsstyrelsen, Statens jordbruksverk, Sveriges lantbruksuniversitet, Livsmedelsverket, Boverket, Lantmäteriet, Statens kulturråd, Institutet för språk och folkminnen, Riksantikvarieämbetet, Statens historiska museer, Sametinget, Diskrimineringsombudsmannen, Svenskt fjäll- och samemuseum, Vattenfall, Sveaskog Förvaltnings AB, Region Norrbotten, Västerbottens läns landsting, Region Västerbotten, Västernorrlands läns landsting, Region Jämtland Härjedalen, Dalarna läns landsting, Arjeplogs kommun, Arvidsjaurs kommun, Bergs kommun, Dorotea kommun, Gällivare kommun, Härjedalens kommun, Kiruna kommun, Krokoms kommun, Luleå kommun, Malmö kommun, Skellefteå kommun, Sorsele kommun, Stockholms kommun, Storumans kommun, Umeå kommun, Vilhelmina kommun, Åre kommun, Älvdalens kommun, Sveriges Kommuner och Landsting, Álmut, Vuovdega/Skogssamerna, Girona Sámesearvi/Kiruna sameförening, Civil Rights Defenders, Svenska ILO-kommittén, Lantbrukarnas riksförbund, LRF Skogsägarna, Riksorganisationen Same Ätnam, Sáminourra, Sámiid Riikkasearvi/Svenska Samernas Riksförbund, Skogsindustrierna, Svenska kyrkan, Svenska Naturskyddsföreningen, Svenska Turistföreningen, Svensk Vindenergi, Svensk Vindkraftförening, Front Advokater och SveMin AB.

Yttranden har därutöver kommit in från:

Mellanskog, Norra Skogsägarna, Sámiráddi/Samerådet, Landsförbundet Svenska Samer, Koncessionssamebyarnas Intresseförening, Tornionlaaksolaishet/Svenska Tornedalingsars Riksförbund, Västerbottens Allmäningsförbund och Norrbottens Allmäningsars Förbund och Stockholm Environment Institute.

Därutöver har ett yttrande kommit in från en enskild person.

Följande instanser har avstått från att yttra sig eller inte avhört:

Bilaga 3

Riksdagens ombudsmän (JO), Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Kammarkollegiet, Raoul Wallenberginstitutet vid Lunds universitet, Livsmedelsverket, Myndigheten för press, radio och tv, Forum för levande historia, Valmyndigheten, Stiftelsen Nordiska museet, Stiftelsen Åjtte, Samverkansorganet i Dalarna län, Göteborgs kommun, Härnösands kommun, Jokkmokks kommun, Lycksele kommun, Malå kommun, Piteå kommun, Strömsunds kommun, Sundsvalls kommun, Vindelns kommun, Åsele kommun, Örnsköldsviks kommun, Östersunds kommun, Guovssonásti, Jakt- och fiskesamerna, Landspartiet svenska samer, Min Geaidnu/Mijá Gäjno/Mijjan Geäjdnuo/Mijjen Geajnoe, Sámiid Riikkabellodat/Samelandspartiet, Samerna/Sámit, Samiska folkomröstningspartiet, Arvidsjaur sameförening, Stockholms sameförening, Östersunds sameförening, Lainiovuoma sameby, Rans sameby, Tuorpons sameby, Tåssåsen sameby, Östra Kikkejaure sameby, Amnesty International, svenska sektionen, Boazoeaigááidid oktavuoha/Renägarförbundet, Branschföreningen Svensk Torv, Energiföretagen Sverige, Giron Sámi Teáhter/Samiska teatern, Samernas Utbildningscentrum/Sámij áhpadusguovdásj, Stiftelsen Gaaltije, sydsamiskt kulturcentrum, Sveriges Bergmaterialindustri, Svenskt Näringsliv, Fröberg & Lundholm Advokatbyrå, Mannheimer Swartling Advokatbyrå, Wesslau Söderqvist, Bergvik Skog AB och Boliden AB.