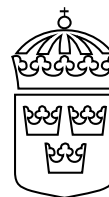


Regeringens proposition

2020/21:64



En konsultationsordning i frågor som rör det samiska folket

Prop.
2020/21:64

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 17 december 2020

Stefan Löfven

Amanda Lind
(Kulturdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslår regeringen att en ny lag införs om konsultation i ärenden av särskild betydelse för samerna. Syftet med konsultationer är att främja det samiska folkets inflytande över sina angelägenheter.

Förslaget innebär att regeringen, statliga förvaltningsmyndigheter, regioner och kommuner ska vara skyldiga att konsultera Sametinget innan beslut fattas i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna. I vissa fall ska konsultation även genomföras med en sameby eller en samisk organisation. Domstolar och vissa förvaltningsmyndigheter är inte skyldiga att konsultera. Från konsultationsplikten undantas vissa ärendetyper och även vissa andra särskilt angivna fall.

Den konsultationsskyldige bestämmer på vilket sätt en konsultation ska genomföras men ska så långt som det är möjligt och lämpligt tillgodose den samiska företrädarens önskemål om konsultationsform. Grunderna för konsultationsförfarandet och hur det inleds regleras i den föreslagna lagen. Konsultationen ska genomföras i god anda och fortsätta tills enighet eller samtycke i den fråga som är orsak till konsultationen uppnåtts eller tills det förklaras att enighet eller samtycke inte kan nås i ärendet. Den konsultationsskyldige ska dokumentera vad som kommit fram vid konsultationen.

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 2021.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	5
2	Lagtext	6
2.1	Förslag till lag om konsultation i frågor som rör det samiska folket.....	6
2.2	Förslag till lag om ändring i sametingslagen (1992:1433)	9
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetspråk	10
3	Ärendet och dess beredning	11
4	En konsultationsordning behövs i frågor som rör det samiska folket.....	12
4.1	Samernas status som urfolk och möjligheter till inflytande enligt gällande rätt.....	12
4.2	Vissa folkrättsliga regler om bl.a. konsultation med urfolk.....	14
4.2.1	Rätten till självbestämmande.....	14
4.2.2	FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter.....	15
4.2.3	FN:s generalförsamlings deklARATION om urfolks rättigheter	16
4.2.4	FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering	19
4.2.5	FN-konventionen om biologisk mångfald och klimatkonventionen	20
4.2.6	ILO-konvention nr 169.....	21
4.2.7	Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter.....	21
4.2.8	FN:s universella granskningsmekanism, Universal Periodic Review (UPR).....	22
4.3	En nordisk samekonvention	22
4.4	Norska konsultationsregler.....	23
4.5	Finländska konsultationsregler.....	24
4.6	Sametingets verksamhet.....	24
4.7	Det behövs en reglering om konsultation i frågor som rör det samiska folket.....	25
5	En ny ordning för konsultation med det samiska folket.....	28
5.1	En ny lag införs om konsultation i frågor som rör det samiska folket.....	28
5.2	Konsultationsordningens syfte och förhållande till befintliga samråd	31
5.3	Vilka ska ha en konsultationsskyldighet?.....	38
5.4	Vilka samiska företrädare ska konsulteras och vilka ärenden ska omfattas?	48
5.5	Begränsningar av konsultationsskyldigheten	65
5.6	Samiska företrädare kan initiera konsultationer	80
6	Konsultationsförfarandet.....	83

6.1	Grunderna för förfarandet bör vara reglerade i lag.....	83
6.2	Samiska företrädare ska informeras om ärenden som kan få särskild betydelse för samerna.....	84
6.3	Förberedelser inför konsultationen och dess form.....	88
6.4	Ska andra än samiska företrädare kunna delta vid konsultationer?	93
6.5	Hur ska en konsultation i ett ärende genomföras och avslutas?	96
6.6	Beslut som strider mot samernas ståndpunkt.....	109
6.7	Dokumentation av konsultationen.....	112
7	Frågor om överklagande och rättsverkan vid utebliven eller bristande konsultation	115
8	Lagens tillämpning bör inte begränsas vid höjd beredskap.....	123
9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	124
10	Konsultationslagen ska följas upp och utvärderas	125
11	Konsekvenser av förslaget	126
11.1	Samhällsekonomiska och andra konsekvenser.....	127
11.1.1	Behov av informationsinsatser	128
11.1.2	Konsekvenser för jämställdheten.....	128
11.1.3	Konsekvenser för miljön	129
11.2	Konsekvenser för enskilda	130
11.3	Konsekvenser för staten	131
11.3.1	Regeringen.....	131
11.3.2	Statliga förvaltningsmyndigheter.....	132
11.4	Konsekvenser för kommuner och regioner.....	133
11.4.1	Den kommunala självstyrelsen	133
11.4.2	Ekonomiska konsekvenser för kommuner och regioner.....	135
11.5	Konsekvenser för Sametinget, samebyar och samiska organisationer	136
11.5.1	Sametinget.....	136
11.5.2	Samebyar och samiska organisationer.....	137
11.6	Konsekvenser för domstolar.....	138
11.7	Likabehandlingsprincipen enligt EU-rätten.....	138
12	Författningskommentar.....	139
12.1	Förslaget till lag om konsultation i frågor som rör det samiska folket.....	139
12.2	Förslaget till lag om ändring i sametingslagen (1992:1433)	153
12.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk	153
Bilaga 1	Sammanfattning av departementspromemorian Konsultation i frågor som rör det samiska folket (Ds 2017:43)	155
Bilaga 2	Lagförslaget i departementspromemorian	156
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna – Ds 2017:43.....	160

Prop. 2020/21:64	Bilaga 4	Lagförslaget i utkastet till lagrådsremiss.....	162
	Bilaga 5	Förteckning över remissinstanserna – utkastet till lagrådsremiss.....	167
	Bilaga 6	Lagrådsremissens förslag	169
	Bilaga 7	Lagrådets yttrande	174
		Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 december 2020	177

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2020/21:64

Regeringens förslag:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om konsultation i frågor som rör det samiska folket.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i sametingslagen (1992:1433).
3. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetspråk.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

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

Härigenom föreskrivs följande.

Syftet med konsultation och förhållandet till annan reglering

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 och förordningar gäller oberoende av denna lag. Sådana samrådsförfaranden och andra liknande förfaranden ska så långt som möjligt samordnas med konsultationer enligt denna lag.

Konsultationsskyldighetens omfattning

2 § Regeringen, statliga förvaltningsmyndigheter, regioner 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 och Sameskolstyrelsen.

4 § Skyldigheten att konsultera gäller inte för ärenden som rör

1. allmän ordning och säkerhet, totalförsvaret, säkerhetskänslig verksamhet enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) eller Sveriges säkerhet i övrigt,

2. statsbidrag i enskilda fall,

3. forskning i enskilda fall,

4. skadeståndsanspråk mot staten, en region eller en kommun,

5. tillsyn,

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

7. remissyttranden.

Skyldigheten att konsultera gäller inte heller frågor som rör ersättning till en enskild då ersättningen ska bestämmas med tillämpning av expropriationslagen (1972:719) eller 5 kap. 2 § fastighetsbildningslagen (1970:988).

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

5 § Skyldigheten att konsultera gäller inte

1. för en förvaltningsmyndighet som hos en annan myndighet som är konsultationsskyldig eller hos regeringen ansöker om tillstånd för en verksamhet som kan bedrivas av enskilda,

2. för en förvaltningsmyndighet eller för regeringen när ett beslut överklagas dit och en konsultation i den fråga som prövats i beslutet har genomförts i den lägre instansen,

3. för regeringen om ett ärende i annat fall än som avses i 3 § första stycket har överlämnats dit och en konsultation i den fråga som ska prövas i ärendet har genomförts i den lägre instansen,

4. om ärendet är brådskande och ett dröjsmål skulle medföra risk för betydande olägenheter,

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

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

6 § Om den samiska företrädare som avses i 7 § anser att ett ärende kan få särskild betydelse för samerna och begär konsultation ska ärendet anses få sådan betydelse vid tillämpning av denna lag.

De samiska företrädarna som ska konsulteras

7 § Sametinget ska konsulteras i ett ärende som företrädare för det samiska folket. Om 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 och organisationen anmält intresse av att delta i konsultationer, ska även organisationen konsulteras.

När en sameby eller en samisk organisation ska konsulteras anses de vara samiska företrädare.

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

Konsultationsförfarandet

8 § När det finns en skyldighet att konsultera i ett ärende ska den konsultationsskyldige i ett tidigt skede informera den samiska företrädaren om ärendet och fråga om den begär konsultation. Det ska framgå av förfrågan när den senast ska ha besvarats. Tidsfristen ska vara skälig.

Om den samiska företrädaren inte svarar inom den utsatta tidsfristen får det betraktas som att företrädaren avstår från konsultation i ärendet.

Skyldigheten i första stycket gäller inte i förhållande till en samisk företrädare som på eget initiativ begärt konsultation enligt 6 §.

9 § Den konsultationsskyldige bestämmer på vilket sätt en konsultation ska genomföras men ska så långt som det är möjligt och lämpligt tillgodose den samiska företrädarens önskemål om konsultationsform.

Den samiska företrädaren ska inför en muntlig konsultation ha rätt att få en skriftlig redogörelse för de frågor som ärendet rör. Den samiska

Prop. 2020/21:64 företräddaren ska ges skäligen tid för att hämta in de upplysningar som behövs och för att på annat sätt förbereda konsultationen.

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

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

Konsultationen ska fortsätta tills enighet eller samtycke i den fråga som är orsak till konsultationen uppnåtts eller tills den konsultationsskyldigen eller den samiska företräddaren förklarar att enighet eller samtycke inte kan nås i ärendet.

Dokumentation

12 § Den konsultationsskyldigen ska dokumentera vad som kommit fram vid konsultationen. Av dokumentationen ska det framgå när och hur konsultationen har genomförts, vilka som har deltagit och vem som har gjort dokumentationen.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.
 2. Lagen tillämpas inte på ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

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

Prop. 2020/21:64

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 2021.

¹ Senaste lydelse 2010:868.

2.3 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 §²

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 2021.

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 (Ku2017/01905).

Ett utkast till lagrådsremiss med förslag som i vissa avseenden avviker från promemorian har därefter tagits fram inom Regeringskansliet (Kulturdepartementet). Under utarbetandet av förslagen i utkastet 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.

Lagförslagen i utkastet till lagrådsremiss finns i *bilaga 4*. Utkastet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 5*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Kulturdepartementet (Ku2019/01308). Även under utarbetandet av lagrådsremissen har det hållits möten med samiska företrädare. Förslaget till konsultationsordning har diskuterats vid möten med Sametingets styrelse den 7 februari, den 10 mars, den 31 augusti och den 20 november 2020 och vid möte med Sámiid Riikkasearvi/Svenska Samernas Riksförbund (SSR) den 5 mars 2020.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 29 oktober 2020 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 6*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 7*. Regeringen har följt Lagrådets förslag som behandlas och bemöts i avsnitten 5.5, 5.6 och 6.2 och i författningskommentaren. Vissa språkliga och redaktionella ändringar har även gjorts i förhållande till lagrådsremissen.

4 En konsultationsordning behövs i frågor som rör det samiska folket

4.1 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 (KrU 1976/77:43). Sedan 2011 markerar 1 kap. 2 § sjätte stycket regeringsformen denna särställning som samerna intar bland de nationella minoriteterna, genom att uttryckligen ange det samiska folket i ett målsättningstagande om minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas. Bestämmelsen syftar genom sin utformning till att ge uttryck för att samerna inte bara är en minoritet utan även ett urfolk (se prop. 2009/10:80 s. 188 f.).

Inhämtande av yttranden från myndigheter, organisationer och sammanslutningar är ett karakteristiskt och betydelsefullt inslag i den svenska beslutsprocessen (prop. 1973:90 s. 287). 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. Beredningskravet bidrar till att förslag och ärenden kan bli allsidigt belysta och att konsekvenserna av dem, så långt möjligt blir kända på förhand och därmed att kvaliteten på beslutsfattandet ökar (bet. 2008/09:KU10 s. 63). Kravet gäller alla regeringsärenden och innebär därför att regeringen i förekommande fall har 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 företrädare 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 människors hälsa, miljön eller omgivningen i övrigt. En plikt att samråda med berörd sameby gäller också enligt 20 § skogsvårdslagen (1979:429) innan avverkning sker inom renskötselns åretruntmarker, med vissa undantag. 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 rennärringsfrågor och viltförvaltning som ska finnas inom länsstyrelserna i Norrbottens, Västerbottens och Jämtlands län. Rennärrings- och viltförvaltningsdelegationerna är särskilda beslutsorgan inom länsstyrelserna. Bestämmelser om delegationerna finns i förordningen (2017:871) om rennärringsdelegationer, respektive viltförvaltningsdelegationer (2009:1474).

Som framgått ovan inhämtar regeringen behövliga upplysningar och yttranden vid beredningen av regeringsärenden och myndigheter tillämpar olika regler om samråd i sin ärendehandläggning, innebärande bland annat att yttranden inhämtas från berörda parter. Förvaltningslagen (2017:900) gäller vid förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden. I enlighet med gällande praxis, och i linje med förarbetena till regeringsformen (prop. 1973:90 s. 287), följer regeringen i så stor utsträckning som möjligt i tillämpliga delar de regler som gäller vid ärendehandläggningen hos förvaltningsmyndigheterna. Inom förvaltningen har myndigheterna 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.

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

4.2.1 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. Rapportering sker 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.

Rätten till självbestämmande är en allmänt erkänd rättsgrundsats i folkrätten, kodifierad i bl.a. FN-stadgan och 1966-års konvention om medborgerliga och politiska rättigheters, som syftar på rätten för folk att fritt bestämma sin ställning och fritt fullfölja sin ekonomiska, sociala och kulturella utveckling. Den kan i vissa fall när ett folk vill bilda en ny stat stå i konflikt med statssuveräniteten men anses annars kunna förverkligas inom en stat genom olika former av självstyre.

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, förutsatt att de uppfyller folkrättens kriterier på vad som utgör ett 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, social och kulturella rättigheter. Samerna är sedan tidigare erkända som urfolk och nationell minoritet i Sverige. Genom ändring av en av de svenska grundlagarna, regeringsformen (RF), vilken trädde i kraft den 1 januari 2011, befastes att samerna är ett folk. Det tidigare målsättningsstadgandet om det allmännas ansvar ersattes också med en obligatorisk förpliktelse med innebörden att det samiska folkets och etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas.

En central aspekt av samiskt självbestämmande är Sametinget, som inrättades 1993, och både är ett folkvalt organ och en myndighet. Sedan

inrättandet har gradvis alltfler uppgifter överförts till Sametinget från andra myndigheter. Sametinget har också fått ett utökat uppdrag att medverka i samhällsplanering och bevaka att samiska behov beaktas, däribland rennäringens intressen vid utnyttjande av mark och vatten. Sametinget företräder i egenskap av folkvalt organ det samiska folket i olika sammanhang och en regelbunden dialog och överläggningar äger rum mellan staten och Sametinget. Regelbunden dialog förs även med samiska intresseorganisationer.

4.2.2 FN:s konvention om medborgerliga och politiska 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 oskäliga inskränkningar delta i skötseln av allmänna angelägenheter direkt eller genom fritt valda ombud. Artikeln 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 och 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. Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 2020 s. 3 (Girjasdomen) hänvisat till artikel 27 och uttalat att det av bestämmelsen följer att medlemmar av minoritetsgrupper har rätt att utöva sin kultur samt att det kan vara nödvändigt att tillförsäkra samer fortsatt tillgång till mark som de traditionellt har brukat om det utgör en förutsättning för vidmakthållandet av kulturen (punkten 131).

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, especially 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 finns 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 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 urfolkssambånden som påverkas för att inhämta deras fria och informerade förhandsmedgivande/samtycke (free, prior and informed consent, 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.

4.2.3 FN:s generalförsamlings deklARATION om urfolks rättigheter

År 2007 antog FN:s generalförsamling en deklARATION om urfolks rättigheter (urfolksdeklARATIONen). UrfolksdeklARATIONen antogs genom omröstning 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. I vissa delar kan den dock anses ge uttryck för en allt vanligare politisk och folkrättslig syn på urfolksfrågor. Principerna har bl.a. legat bakom förslaget till nordisk samekonvention (se avsnitt 4.3). 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.

Artikel 3 i urfolksdeklarationen bygger på rätten till självbestämmande såsom den formuleras i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Artikel 3 föreskriver att:

Indigenous peoples have the right to self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.

Eftersom bestämmelsen i konventionerna avser alla folk är återgivningen i urfolksdeklarationen en meningsyttring om att självbestämmanderätten också gäller urfolk. Vidare reglerar artikel 4 i urfolksdeklarationen utövandet av rätten till självbestämmande enligt följande.

Indigenous peoples, in exercising their right to self-determination, have the right to autonomy or self-government in matters relating to their internal and local affairs, as well as ways and means for financing their autonomous functions.

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.

Sverige röstade liksom övriga nordiska länder för urfolksdeklarationen, och gjorde i samband med antagandet i FN:s generalförsamling 2007 en röstförklaring, som alltjämt 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.

I röstförklaringen slår regeringen även fast Sveriges ståndpunkt att mänskliga rättigheter är individuella, medan kollektiva rättigheter erkänns utanför ramen för mänskliga rättigheter. Individuella mänskliga rättigheter har därmed företräde framför kollektiva rättigheter. Vidare påpekas att den politiska diskussionen om självbestämmande är nära kopplad till markrättigheter. I dessa frågor måste regeringen bibehålla en balans mellan olika motstående intressen.

Gällande rätten till självbestämmande såsom den uttrycks i artikel 3 i urfolksdeklarationen, framhålls i röstförklaringen att den rätt till självbestämmande som deklarationen tillerkänner urfolk inte får tolkas på ett sätt som äventyrar staters territoriella integritet och självständighet. Rätten till självbestämmande kan i stor utsträckning uppfyllas genom den rätt till konsultation och samarbete som föreskrivs i artikel 19 i urfolksdeklarationen. 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 uttryckta principen om fritt och informerat förhandsmedgivande/samtycke 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.

James Anaya, FN:s tidigare specialrapportör för urfolks rättigheter, 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 juli 2009 och A/HRC/24/41, 1 juli 2013). Rapporterna är vägledande för stater vid tolkning och tillämpning av urfolksdeklarationen, men de är inte juridiskt bindande. I sin rapport från 2009 bekräftade Anaya Sveriges syn på metoden om fritt och informerat förhandsmedgivande/samtycke genom att påpeka att det finns flera sätt att uppfylla konsultationsskyldigheten och att artikel 19 i urfolksdeklarationen inte innebär en vetorätt. Gällande kravet att konsultation ska ske i god anda skriver Anaya 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 tvångsflyttningar 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 i stället sträva efter ömsesidig förståelse och beslutsfattande i samförstånd. Prop. 2020/21:64

FN:s expertmekanism för urfolks rättigheter, som bl.a. har i uppdrag att ge icke-bindande råd om urfolks rättigheter utifrån urfolksdeklarationen, publicerade 2018 en studie av fritt och informerat förhandsmedgivande/samtycke. Enligt studien innebär rätten att konsulteras inte bara att höras eller involveras, utan det ska finnas en reell möjlighet att påverka. Konsultationen ska vara en kvalitativ process som har samtycke som mål, men ett uteblivet samtycke innebär inte ett veto.

4.2.4 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 urfolks rättigheter, (General Recommendation No. 23: Indigenous peoples), som inte är juridiskt bindande för konventionsstaterna, uppmanade kommittén konventionsstaterna att bl.a. se till att urfolk har lika möjligheter till politiskt deltagande och att inga beslut som direkt rör urfolks rättigheter och intressen fattas utan urfolkens informerade samtycke:

The Committee calls in particular upon States parties to [...] (d) 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 juni 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 fritt och informerat medgivande/samtycke, 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 fritt och informerat medgivande/samtycke i lagen, i enlighet med internationella standarder (CERD/C/SWE/CO/22–23 punkterna 16 och 17).

FN:s rasdiskrimineringskommitté har i ett granskningsutlåtande mot Sverige i november 2020 anmärkt mot att konsultation i syfte att uppnå ett fritt och informerat förhandsmedgivande/samtycke inte skett inför ett beslut om bearbetningskoncession (CERD/C/102/D/54/2013).

4.2.5 FN-konventionen om biologisk mångfald och klimatkonventionen

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

Sverige är också part till FN:s ramkonvention om klimatförändringar (klimatkonventionen). Klimatavtalet från Paris (Parisavtalet) är ett globalt klimatavtal som världens länder enades om vid klimatkonventionens tjugoförsta partsmöte (COP 21) i december 2015. I avtalets preambel framgår att parterna anser att när åtgärder vidtas för att motverka klimatförändringen bör de respektera, främja och beakta sina respektive skyldigheter i fråga om bl.a. mänskliga rättigheter och urfolkens rättigheter. I femte stycket i Parisavtalets sjunde artikel åtar sig parterna att när så är lämpligt vägledas och grunda sina insatser för klimatanpassning bl.a. i urfolks 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 syfte att stärka urfolk och lokalsamhällets möjligheter att ingripa mot och reagera på klimatförändringar och att öka deras deltagande inom klimatkonventionens processer inrättades en plattform, (LCIPP), för

utbyte av erfarenheter av och delande av goda exempel för att begränsa och anpassa sig till klimatförändringar. Prop. 2020/21:64

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 partsmöte (COP24) som hölls i Katowice i december 2018 fattades beslut om 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 genomförandet av urfolksplattformens tre funktioner; kunskap, kapacitet för engagemang samt klimatförändringsspolicy och åtgärder. Vid klimatkonventionens tjuogoandra, tjugotredje och tjugofemte partsmöten (COP22, COP23 och COP25) fattades ytterligare beslut kring urfolksplattformens (LCIPP) och dess arbetsgrupps fortsatta utveckling. Plattformens principer är fullt och meningsfullt deltagande av urfolk, lika status för urfolk och parter, val av urfolks representanter enligt urfolks interna processer samt tillräcklig finansiering.

4.2.6 ILO-konvention nr 169

ILO-konvention nr 169 om urfolk och stamfolk i självstyrande länder innehåller bestämmelser 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 2020) aviserat att den arbetar i riktning mot att tillträda konventionen, samtidigt som ett tillträde ytterst är en fråga för riksdagen att besluta om. Trots att konventionen inte ratificerats har Högsta domstolen i rättsfallet NJA 2020 s. 3 (Girjasdomen) i viss utsträckning beaktat konventionen, bl.a. när en bestämmelse ansetts ge uttryck för en allmän folkrättslig princip.

4.2.7 Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter

Sverige är part till Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter av 1995 och angav i samband med ratifikationen att de nationella minoriteterna i Sverige är samer, sverigefinnar, tordedalingar, 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.

Den rådgivande kommittén om ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter rekommenderade Sverige vid sin konventionsgranskning 2003 att utveckla sina samrådsstrukturer ytterligare, i syfte att öka deltagandet för personer som tillhör nationella minoriteter i beslutsfattande som påverkar dem. Den rådgivande kommittén ansåg vidare att Sametinget var ett viktigt organ som bidrog till effektivt deltagande, men att dess status och roll behövde utvecklas. I synnerhet ansåg kommittén det särskilt viktigt att följa upp förslag om att utöka skyldigheten att samråda med Sametinget. Den rådgivande kommittén upprepade rekommendationen 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 om effektivt deltagande i beslutsprocesser från den rådgivande kommittén.

4.2.8 FN:s universella granskningsmekanism, Universal Periodic Review (UPR)

Universal Periodic Review (UPR) innebär en återkommande granskning av situationen vad avser mänskliga rättigheter i samtliga medlemsstater i FN. Till skillnad från sedvanlig konventionsgranskning i FN:s granskningskommittéer utförs den inte av opolitiska experter utan av andra stater. UPR-granskningen är bred och omfattar i stora drag samtliga centrala konventionsåtaganden om mänskliga rättigheter. Alla frågor med bäring på mänskliga rättigheter kan lyftas under granskningen. Varje enskilt land granskas vart femte år. Sverige har vid upprepade tillfällen fått rekommendationer om att utveckla ett system för att öka delaktigheten och inflytande i frågor som berör det samiska folket och deras rättigheter (A/HRC/WG.6/21/L.10, A/HRC/WG.6/35/L.9, A/HRC/44/12).

4.3 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 (SPR), som är ett samarbetsorgan för sametingen i Norge, Sverige och Finland, kom i juni 2018 in med en skrivelse och föreslog vissa förändringar i konventionstexten. Skrivelsen har besvarats av staterna med att en eventuell ändring av konventionstexten kommer att kräva att förhandlingar återupptas på några punkter. Det krävs att Finland, Norge och Sverige är eniga både vad gäller frågan om återupptagande av förhandlingar och ett eventuellt förhandlingsresultat. Frågan bereds för närvarande av respektive regeringskansli där siktet är inställt på ett undertecknande och ratificering av den paraferade texten med några efterföljande tekniska justeringar.

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.

4.4 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 fylket (länet) 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 avtalet om en konsultationsordning. I förslaget fastställs huvudprinciperna för konsultationsplikten och konsultationsförfarandet mellan regeringen, offentliga myndigheter, kommuner m.fl. och Sametinget samt andra berörda samiska aktörer regleras. Kapitlet handlar bl.a. vem som är skyldig att konsultera, vem som ska konsulteras, i vilka fall och i vilket skede av ärendeprocessen konsultation ska ske. Syftet med propositionen anges vara att bidra till ökad förutsägbarhet och effektivare konsultationsprocesser.

Stortinget har beslutat att skicka tillbaka propositionen till regeringen, för en ytterligare remissomgång eftersom det hade förflutit så lång tid sedan betänkandet hade remitterats. Propositionen, tillsammans med ett utkast till vägledning för kommuner och fylkeskommuner, har remitterats under vintern 2019/2020 och bereds för närvarande.

4.5 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 odemarksområden, 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 höras och förhandla om saken. Om Sametinget inte utnyttjar tillfället hindrar detta inte myndigheten att fortsätta behandlingen av ärendet.

4.6 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. Prop. 2020/21:64

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. Sametinget har även till uppgift att bl.a. 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 (se 2 § förordningen med instruktion för Sametinget).

4.7 Det behövs en reglering om konsultation i frågor som rör det samiska folket

Regeringens 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 den närmare utformningen av promemorians förslag, är positiv till bedömningen av behovet av en konsultationsordning som sådan.

Bland de som har invändningar mot promemorians bedömning finns *Lantbrukarnas Riksförbund*, *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.

Bedömningen i utkastet till lagrådsremiss överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Sametinget*, *Sámiid Riikkasearvi/Svenska Samernas Riksförbund (SSR)*, *Diskrimineringsombudsmannen*, *Uppsala universitet* och *Luleå tekniska universitet*, tillstyrker eller invänder inte mot bedömningen att det finns

behov av att införa en konsultationsordning. *Sametinget* anser att rätten till delaktighet i beslutsprocesser inte uppfylls genom samråd enligt t.ex. minerallagen eller miljöbalken. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* anser att lagens syfte kan uppnås inom ramen för befintlig lagstiftning och att det endast är en fråga om resurser, inte en lagstiftningsfråga. *Sveaskog Förvaltnings AB (Sveaskog)* avstyrker förslaget och bedömer att Sverige torde kunna leva upp till sina internationella åtaganden utan så långtgående konsekvenser för samhället och övriga näringar som är verksamma på området. *Lantbrukarnas Riksförbund* och *LRF Skogsägarna (LRF)*, *Skogsägarna Norrskog*, *Skogsägarna Mellanskog* och *Norra Skogsägarna* anser att förslaget är alltför långtgående och anser inte att det framkommit att Sveriges internationella åtaganden kräver att det införs en samisk konsultationsordning. *Sveaskog*, *Sveriges Bergmaterialindustri (SBMI)*, *Svensk Vindenergi* och *Affärsverket Svenska Kraftnät (Svenska Kraftnät)*, *Skogsstyrelsen*, *Bergsstaten* och *Vattenfall* anser inte att det finns skäl att införa en generell konsultationsordning med hänvisning till att befintlig reglering om samråd m.m. är tillräckligt.

Skälen för regeringens bedömning: 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 som Sverige ratificerat ska omsättas i konkreta åtgärder.

Regeringen och förvaltningsmyndigheter har som det redogörs för i avsnitt 5.1 en skyldighet att höra eller samråda med berörda parter i beredningen av ärenden inom t.ex. miljörätten och fastighetsrätten. Bestämmelser om samråd med samiska företrädare finns också i lagstiftning på enskilda områden, såsom miljöbalken, minerallagen (1991:45) och skogsvårdslagen (1979:279). 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. Av bestämmelsens andra stycke framgår att samråd ska ske genom en strukturerad dialog med de nationella minoriteterna i syfte att kunna beakta deras synpunkter och behov i myndighetens beslutsfattande.

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.

Som framgått ovan har internationella expertkommittéer samt rapporter från FN:s specialrapportör och expertmekanism för urfolks rättigheter i allt högre utsträckning betonat staters skyldighet att konsultera urfolk i frågor som rör dem. Dessa har även diskuterat hur konsultation med urfolk och rätten att utöva inflytande på beslut när kulturella rättigheter och egendomsrätter riskerar att inskränkas ska förstås. Sverige lägger stor vikt

vid rekommendationer och synpunkter från internationella granskningsorgan. De ger vägledning i arbetet med mänskliga rättigheter, men är inte juridiskt bindande för konventionsstaten. I både Norge och Finland finns en konsultationsskyldighet som omfattar myndigheter. Att införa en sådan ordning skulle vara i linje med rekommendationerna bl.a. från FN:s rasdiskrimineringskommitté, kommittén för mänskliga rättigheter och det är en förutsättning för att Sverige ska kunna ratificera den nordiska samekonventionen.

En stor majoritet av remissinstanserna, däribland *Sametinget*, tillstyrker eller invänder inte mot bedömningen att det finns ett behov av att vidta ytterligare åtgärder för att säkerställa samernas inflytande i frågor som särskilt berör dem och på så vis tillmötesgå de rekommendationer Sverige mottagit. *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. Regeringen gör bedömningen att det inte är 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 och att det samiska folket har en särskild ställning som urfolk.

Bland andra *LRF*, *SBMI*, *Svensk Vindenergi*, *Svenska Kraftnät*, *Vattenfall*, *Sveaskog* och *Bergsstaten* ifrågasätter behovet av att införa en generell konsultationsskyldighet och anser att det i enskilda förvaltningsärenden redan finns en tillräcklig reglering av möjligheterna för samiska intressen att komma till tals inför beslut. Flera av dessa remissinstanser anser inte att nuvarande samrådsförfarande inom miljörätten och fastighetsrätten behöver förändras och kompletteras med ett konsultationsförfarande.

Samråd är som framgått ett vanligt inslag i myndigheternas beslutsprocesser. Av redogörelsen ovan i avsnitt 4.2 framgår dock att det inte räcker med att bereda urfolket tillfälle till samråd i frågor som berör dem för att tillgodose de rekommendationer som FN:s specialrapportör och expertmekanism för urfolks rättigheter samt ett antal internationella expertkommittéer lämnat. 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 ställer särskilda krav enligt folkrätten på att samerna har rätt att delta i beslutsprocesser. *Sametinget* har anfört att rätten till delaktighet i beslutsprocesser inte uppfylls genom samråd enligt t.ex. minerallagen eller miljöbalken. Som bl.a. SSR pekar på har internationella kommittéer och experter återkommande rekommenderat Sverige att tillse att nationell lagstiftning tillgodoser det samiska folkets möjlighet att påverka beslut som rör dem. De internationella rekommendationerna har bland annat tagit sikte just på samernas möjligheter att vara delaktiga i beslutsprocesser inför beslut som rör landområden som är viktiga för samernas kultur. Även om dessa organs utlåtanden inte kan anses ge en

auktoritativ uttolkning av folkrättens innehåll har regeringen en högt ställd ambition gällande arbetet med mänskliga rättigheter som ligger i linje med deras rekommendationer. Befintlig lagstiftning kan i regeringens mening inte anses tillräcklig för att tillgodose de krav på inflytande som finns i dessa rekommendationer avseende Sveriges internationella åtaganden. Utifrån ovannämnda rekommendationer säkerställer de befintliga samrådsbestämmelserna inte att samerna på ett tillräckligt sätt kan delta och ha inflytande i beslutsprocesser i frågor som särskilt berör dem. Inte heller föreskrivs det samrådsskyldighet eller liknande för samtliga ärendetyper där det fattas beslut som har särskild betydelse för samerna. Till skillnad från bland andra LRF, Sveaskog, Svensk Vindenergi m.fl. anser regeringen därför inte att de åtgärder som hittills vidtagits är tillräckliga för att säkerställa samiskt inflytande, i linje med vad FN:s specialrapportör och expertmekanism för urfolks rättigheter samt expertkommittéerna har rekommenderat. Regeringen delar inte heller Länsstyrelsens i Jämtlands län bedömning att lagens syfte kan uppnås inom ramen för befintlig lagstiftning och att det endast är en fråga om resurser. Förslaget är väl avvägt mot bakgrund av de rekommendationer som riktats mot Sverige när det gäller urfolket samernas rätt att vara delaktiga i beslut som berör dem.

Sverige har, som framhållits ovan, högt ställda ambitioner när det gäller arbetet för 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. Utformningen av denna reglering behandlas i avsnitten 5–6.

5 En ny ordning för konsultation med det samiska folket

5.1 En ny lag införs om konsultation i frågor som rör det samiska folket

Regeringens 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*

(DO), 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, Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt (Umeå tingsrätt), Justitiekanslern (JK), Polismyndigheten, Socialstyrelsen, länsstyrelserna i Dalarnas, Stockholms och Västerbottens län, Sameskolstyrelsen, Stockholms universitet, Uppsala universitet, Trafikverket, Tillväxtverket, Statens kulturråd (Kulturrådet), Region Västerbotten och Region Dalarna (tidigare 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, Sáminuorra, SSR, Svenska kyrkan, Vattenfall, Lantbrukarnas Riksförbund och LRF Skogsägarna (LRF), Skogsindustrierna, Svensk Vindenergi, Arjeplogs, Bergs, Dorotea, Härjedalens, Vilhelmina, Åre och Älvdalens kommuner, Amnesty, Civil Rights Defenders (CRD) och Front Advokater.

Av ovan nämnda remissinstanser avstyrker ett flertal – *Sametinget, Sáminuorra, SSR, Bergs, Dorotea, Härjedalens, Åre och Älvdalens kommuner, Amnesty, CRD* och *Front Advokater* – promemorians förslag 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.

Flera kommuner och regioner anför att konsekvenserna och kostnaderna för kommuner inte är tillräckligt utredda och belysta i promemorian (se vidare avsnitt 11.4).

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR, tidigare Sveriges Kommuner och Landsting) 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 och regioner ska omfattas (se vidare avsnitt 5.3).

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.

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Sametinget, DO* och *Luleå tekniska universitet (LTU)* tillstyrker eller invänder inte mot att bestämmelser om konsultationer ska införas i en särskild lag. *Sametinget* och *LTU* framhåller att det är angeläget att en lag om konsultation i ärenden av särskild betydelse för det samiska folket införs och tillstyrker förslaget i utkastet till lagrådsremiss. *Sveriges*

Lantbruksuniversitet (SLU) anser att förslaget är ett viktigt steg i att införliva samernas erkända urfolksrättigheter. De invändningar som framförts mot att det införs en lag och dess utformning har emellertid i stor utsträckning vidhållits av remissinstanserna och redovisas närmare i respektive avsnitt.

Skälen för regeringens förslag: En konsultationsordning i frågor som rör det samiska folket 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 kommuner (jfr 8 kap. 2 § första stycket 3 regeringsformen).

Som framgår av avsnitt 5.3 föreslås att en konsultationsordning bör omfatta regeringen och statliga förvaltningsmyndigheter samt kommuner och regioner. 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 bl.a. *LRF*, *Transportstyrelsen* och *SSR*, 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 förslaget om en konsultationsordning med utgångspunkt i folkrätten. Exempelvis anser *Sáminuorra*, *SSR*, *Amnesty*, *CRD* och *Svenska kyrkan*, 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 4.2 redogörs för synen på vissa folkrättsliga regler rörande konsultation m.m. med urfolk. Som framgår av avsnitt 6.6 är Sveriges syn att principen om fritt och informerat förhandsmedgivande/samtycke på intet sätt utgör en vetorätt, men att det är en viktig metod/princip i syfte att säkerställa verkligt samråd och dialog. *Sametinget* och *Luleå tekniska universitet* har framhållit det angelägna med att det införs en lag om konsultationsordning. Som framgår i avsnitten 4.4–4.5 finns det redan en konsultationsordning med det samiska folket i Norge och i Finland. Därtill får Sverige återkommande kritik från internationella granskningsorgan för brister när det gäller att tillgodose samernas möjligheter att påverka beslut som rör dem. Som *SEI* och *SLU* anför är förslaget till en konsultationsordning 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.

Prop. 2020/21:64

5.2 Konsultationsordningens syfte och förhållande till befintliga samråd

Regeringens 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 och förordningar ska gälla oberoende av den särskilda lagen. Sådana samrådsförfaranden och andra liknande förfaranden ska så långt som möjligt samordnas med konsultationer.

En hänvisning till lagen om konsultation i frågor som rör det samiska folket ska föras 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. *Stockholms universitet*, *Centrum för samisk forskning vid Umeå universitet (Umeå universitet)*, *Luleå tekniska universitet (LTU)*, *Naturvårdsverket*, *Sveriges geologiska undersökning (SGU)*, *Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)*, *Statens kulturråd (Kulturrådet)*, *Region Dalarna (tidigare Dalarnas läns landsting)*, *Luleå kommun*, *Girona Sámesearvi*, *Svenska Naturskyddsföreningen (Naturskyddsföreningen)* och *Stockholm Environment Institute (SEI)*.

Ett flertal remissinstanser 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, LTU, SLU, Girona Sámesearvi, SEI, SSR och Sametinget anser att det nya förfarande som föreslås bör benämnas konsultation, bl.a. för att stämma överens med den terminologi som används i folkrättsliga dokument. 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. Stockholms universitet kritisk och påtalar risken för praktiska tillämpningsproblem och dubbla eller parallella samråd.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR, tidigare Sveriges Kommuner och Landsting), *Amnesty*, *Svenska kyrkan*, *Region Jämtland Härjedalen*

samt *Kiruna, Sorsele* och *Storumans kommuner* anser att konsultationsordningens förhållande till den befintliga samrådsskyldigheten enligt lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk (minoritetslagen) är problematiskt eller ottydligt. *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.

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss överensstämmer delvis med regeringens förslag. I utkastet föreslås endast att föreskrifter om samrådsskyldighet i andra lagar ska gälla oberoende av den särskilda lagen.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna har haft några invändningar mot att förfarandet benämns konsultation. *Strömstads kommun* anser emellertid att terminologin bör förtydligas i lagtexten eftersom begreppet konsultation vanligen används med innebörden rådfrågning.

Ett flertal remissinstanser, bl.a. *Region Jämtland Härjedalen, Länsstyrelsen i Västernorrlands län* och *Svenska kyrkan* pekar på risken för sammanblandning med samrådsförfaranden och förordar att skillnaden förtydligas. *Naturvårdsverket* efterfrågar ett förtydligande av kravbildens förhållande till existerande samrådsprocesser. *Sverige Bergmaterial-industri (SBMI)* anser att någon konsultation inte bör ske när samrådsskyldighet är föreskriven i lag. *Stockholms universitet* framhåller risken för dubbelarbete och förespråkar en bestämmelse om att i den mån särskilda regler om samråd finns i annan författning ska dessa ges företräde om det inte framgår att konsultation också ska tillämpas. *Älvdalens* och *Östersunds kommuner* samt *Region Jämtland Härjedalen* m.fl. förespråkar att konsultationer hålls åtskilda från samråd bl.a. eftersom det inte nödvändigtvis är samma personer som kan eller ska vara representanter vid konsultationer som vid samråd. *Transportstyrelsen* anser att begreppet ”lagar” ska bytas ut mot ”författning” eftersom samrådsskyldighet föreskrivs även i förordning. *Rymdstyrelsen* anser att även avtal som reglerar befintliga samråd ska fortsätta gälla och så långt som möjligt samordnas med konsultationer.

Svenska Tornedalingars Riksförbund, som företräder tornedalingar, kväner och lantalaiset, avstyrker förslaget och anför som skäl att det negativt särbehandlar andra nationella minoriteter. *Lantmäteriet* förordar att den tornedalsfinska/meänkieliska minoriteten och samerna bör behandlas lika i fråga om ortsnamnshanteringen inom det geografiska området som är gemensamt för tornedalingar och samer. *Institutet för språk och folkminnen (ISOF)* förordar att ett formellt remissförfarande införs i stället för ett konsultationsförfarande i ärenden om ortsnamn och personnamn.

Lunds universitet anser att det bör övervägas om ytterligare hänvisningsbestämmelser till konsultationslagen bör införas.

Konsultationer ska främja det samiska folkets inflytande över sina angelägenheter

Syftet med konsultationsordningen är att främja det samiska folkets inflytande över sina angelägenheter genom att ge samerna möjlighet att utveckla sina ståndpunkter och bemöta andras i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna (se avsnitt 5.4). Konsultationerna syftar även till att ge det samiska folket insyn i processer och frågor i ett tidigt skede. Förslaget utgår från att samerna är erkända som Sveriges urfolk (se avsnitt 4.1). Det innebär att det samiska folket har en särskild ställning som inte övriga nationella minoriteter har. *Svenska Tornedalingarnas Riksförbund* har invänt mot att endast det samiska folket får denna rätt att bli konsulterade och anser att förslaget innebär en negativ särbehandling av andra nationella minoriteter. Som framgått ovan behöver det emellertid införas en konsultationsordning för det samiska folket på grund av dess ställning som urfolk. Det bedöms inte motiverat att införa en motsvarande rätt för övriga nationella minoriteter. Förslaget innebär samtidigt inte att övriga nationella minoriteter missgynnas i strid med förbudet mot diskriminering i 2 kap. 12 § regeringsformen. Till skillnad från *Lantmäteriet* och *ISOF* anser regeringen alltså inte att det framkommit tillräckliga skäl att göra någon annan bedömning avseende frågor om ortsnamn inom det geografiska området som är gemensamt för samer och tornedalingar. Det saknas även skäl att införa en särreglering i frågor om personnamn.

Det nya förfarandet ska benämnas konsultation

Frågan är vilket uttryck som bör användas när det nya förfarandet beskrivs. I enlighet med vad flera remissinstanser – *Umeå universitet*, *Luleå tekniska universitet*, *SLU*, *Girona Sámesearvi*, *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 när det gäller motsvarande förfarande i Norge. För detta talar även att en sådan benämning gör det lättare att särskilja konsultationer från andra former av samråd. *Sáminuorra* anser dock att promemorians förslag till sitt innehåll inte fullt ut är att betrakta som en konsultationsordning och att det därför inte heller bör beskrivas som en sådan. Regeringen delar inte denna ståndpunkt och anser att den konsultationsordningen som nu föreslås är väl förenlig med Sveriges internationella åtaganden. En överväldigande majoritet av remissinstanserna har varit positiva eller inte haft någon invändning mot utkastets förslag att benämna förfarandet konsultation. Regeringen anser därför att begreppet konsultation genomgående bör användas i lagen för att beskriva den nya ordningen.

Med anledning av *Strömsund kommuns* synpunkt bör det förtydligas att med konsultation avses här inte rådfrågning, utan det förfarande som framgår av lagförslaget och som har till syfte att främja det samiska folkets inflytande över sina angelägenheter.

En fråga vid införande av en konsultationsordning är hur den ska förhålla sig till de bestämmelser om samrådsskyldighet som finns i dag. Som konstaterats ovan i avsnitt 4.7 är bedömningen att de befintliga samrådsbestämmelserna inte är tillräckliga för att tillgodose det samiska folkets inflytande över dess angelägenheter. Det finns emellertid inte anledning att nu ändra eller inskränka myndigheters inhämtande av synpunkter och de samrådsförfaranden som redan i dag genomförs med samer.

Det föreslås alltså att föreskrifter om samrådsskyldighet ska gälla oberoende av den föreslagna konsultationslagen. Som *Transportstyrelsen* pekar på kan en sådan samrådsskyldighet framgå inte bara av lag utan även av förordning. Föreskrifter om att inhämta yttrande från enskilda som berörs finns t.ex. i förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning och förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. I nationalparksförordningen (1987:938) föreskrivs en skyldighet att inhämta yttranden från Sametinget. Även samrådsförfaranden och andra förfaranden som följer av förordningar bör gälla oberoende av den nya lagen och om möjligt samordnas med ett konsultationsförfarande (se nedan). Det bedöms emellertid inte vara lämpligt att, som Transportstyrelsen förordar, använda begreppet författningar i bestämmelsen eftersom det omfattar även myndigheters föreskrifter. Med anledning av *Rymdstyrelsens* synpunkt förtydligas att lagförslaget naturligtvis inte påverkar giltigheten av avtal om samråd och inte heller utgör hinder för en konsultationsskyldig att samordna en sådan samrådsskyldighet med en konsultation.

Några remissinstanser, bl.a. *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 minoritetslagen.

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. I de fall Sametinget berörs av regeringsärenden är regeringen alltså redan skyldig att vid behov höra myndigheten. 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 beredningskravet enligt regeringsformen, men det är fråga om två olika förfaranden.

Naturvårdsverket efterfrågar ett förtydligande av kravbilderna i förhållande till existerande samrådsprocesser. Den nu föreslagna konsultationsordningens syfte är att främja det samiska folkets inflytande över sina angelägenheter. Som framgår av avsnitt 6 kommer en väsentlig skillnad att vara att konsultationsförfarandet ställer konkreta krav på de konsultationspliktiga att genomföra konsultationen på ett visst sätt enligt grunder som anges i lagen. Det föreslås bl.a. bestämmelser om när och hur en konsultation ska inledas och med vilka, förutsättningar för att delta i en konsultation, hur den går till och hur den avslutas. Vidare föreslås ett särskilt krav på dokumentation och en särskild initiativrätt för samiska företrädare. Sådana krav finns inte vad gäller föreskrifter om samrådsskyldighet.

Samrådsförfaranden och andra liknande förfaranden ska så långt som möjligt samordnas med konsultationer

Det bör framgå av lagen att myndigheter så långt som möjligt ska samordna samrådsförfaranden med konsultationer enligt den föreslagna lagen. Med samrådsförfaranden och andra liknande förfaranden avses här såväl föreskrifter i lag och förordning om samråd (t.ex. i samråd, efter samråd, samråda) som föreskrifter om att en myndighet ska begära ett yttrande från en annan myndighet eller från någon enskild (se t.ex. 26 § förvaltningslagen). Även det som ofta benämns remissförfaranden ska alltså så långt som möjligt samordnas med konsultationer. En förutsättning för att det ska vara möjligt är emellertid att en remittering inte sker i så sent skede av handläggningen att syftet med konsultationen motverkas av en samordning.

Älvdalens och Östersunds kommuner och Region Jämtland Härjedalen anser att konsultationer ska hållas åtskilda från samråd bl.a. eftersom det inte nödvändigtvis är samma personer som kan eller ska vara representanter vid konsultationer som vid samråd. Det förhållandet att ytterligare personer ska delta är emellertid inget hinder för att samordna samrådet med ett konsultationsförfarande. För det fall samråd och konsultationer hålls åtskilda finns det risk för att det utförs onödigt dubbelarbete. Genom en samordning kan resurs- och tidsåtgången begränsas både för den konsulterande myndigheten och för den samiska företrädaren. 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.

I det fall samrådsskyldigheten vilar på en verksamhetsutövare eller en markägare som inte själv är konsultationsskyldig är en samordning inte möjlig. Ett tidigare samråd som lett till enighet om vilka anpassningar som är nödvändiga kan emellertid medföra att det är uppenbart att konsultation inte behövs. Den beslutsfattande myndigheten ska då inte genomföra en konsultation (se avsnitt 5.5).

*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 4.1, 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, bl.a. *Kiruna, Sorsele, Lycksele* och *Storumans kommuner, SKR* och *Amnesty*, anser att konsultationsordningens förhållande till den befintliga samrådsskyldigheten enligt minoritetslagen är problematisk eller otydlig. *Region Jämtland Härjedalen, Länsstyrelsen i Västernorrlands län* och *Svenska kyrkan* pekar på risken för sammanblandning med samråd enligt minoritetslagen och förordar att det förtydligas. Det kan finnas en viss risk för att samrådsförfarandet enligt minoritetslagen blandas ihop med det nya konsultationsförfarandet, eftersom både bestämmelserna om samråd och 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 6 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 5.4 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 en organisation med hänsyn till dess ändamål enligt stadgarna. Samråd enligt minoritetslagen ska däremot ske med de nationella minoriteterna så långt möjligt i frågor som berör dem. Samråd enligt minoritetslagen är alltså, till skillnad från konsultationer, 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 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 den föreslagna konsultationslagen 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 eftersom det ibland kan bli fråga om olika samiska företrädare som deltar och konsultationsordningen innebär mer långtgående krav på en myndighet att genomföra konsultationen på ett visst sätt enligt grunder som anges i lagen. Om deltagarkretsen är densamma, dvs. när inga andra representanter ska delta i samråd än de samiska företrädare som önskar bli konsulterade i ett ärende, kan myndigheten samtidigt uppfylla sin konsultationsskyldighet och sin samrådsskyldighet enligt minoritetslagen gentemot samerna.

Även för det fall andra minoriteter och samiska representanter än de konsultationsberättigade ska delta i ett samråd bör det, på motsvarande sätt som när det gäller samrådsförfaranden enligt annan lagstiftning, ofta kunna 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. En sådan samordning kan begränsa resurs- och tidsåtgången för såväl den konsulterande myndigheten som för den samiska företrädaren.

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. *Lunds universitet* anser att det bör övervägas om ytterligare hänvisningsbestämmelser ska tas in, t.ex. i minerallagen. 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. Alla berörda myndigheter har dessutom skyldighet att hålla sig informerade om förändringar i lagar och andra regelverk. Det får därför anses tillräckligt med en hänvisning till konsultationslagen i minoritetslagen.

5.3 Vilka ska ha en konsultationsskyldighet?

Regeringens förslag: Regeringen, statliga förvaltningsmyndigheter, regioner 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 och Sameskolstyrelsen.

Promemorians förslag: Överensstämmet 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 är positiva till att konsultationsskyldigheten föreslås omfatta kommuner och regioner. Front Advokater uppfattar att förslaget innebär att Bergsstaten är undantagen från konsultationsskyldigheten. *Svemin AB* anser att det bör anges att Bergsstaten ska vara undantagen från konsultationsskyldigheten vid handläggningen av undersökningstillstånd och fastställande av arbetsplaner.

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*, *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)*. 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 Regioner (SKR, tidigare Sveriges Kommuner och Landsting)*, tillstyrker att regeringen och statliga förvaltningsmyndigheter ska omfattas av konsultationsordningen men avstyrker att den ska omfatta kommuner och regioner, eftersom de redan har ett omfattande samråd med samer enligt nuvarande lagstiftning. Om kommuner och regioner ska omfattas anser SKR 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 rennärlings- eller viltförvaltningsdelegationen.

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna tillstyrker, har en positiv inställning till eller invänder inte mot förslaget, bl.a. *Sametinget*, *Energimarknadsinspektionen* och *Stockholms universitet*. *Region Jämtland Härjedalen* och *Region Dalarna* är positiva till att regioner omfattas av konsultationsskyldigheten. *Partiet Jakt- och fiskesamerna* anser att även statliga bolag bör omfattas av konsultationsplikten.

SKR och *Kiruna kommun* m.fl. vidhåller emellertid att kommuner och regioner inte bör omfattas av konsultationsskyldigheten. *Lantbrukarnas riksförbund* och *LRF Skogsägarna (LRF)*, *Skogsägarna Mellanskog* och *LRF Kommungrupp i Nordmaling* anser att förslaget går långt utöver vad som är rimligt, lämpligt och nödvändigt och förordar att en eventuell konsultationsplikt bara ska gälla för regeringen i författningsärenden.

LRF, Skogsägarna Mellanskog, *Skogsägarna Norrskog* och *Norra Skogsägarna* anser att förslaget innebär en betydande försvagning av äganderätten till mark, skog och vatten eftersom förslaget ger samiska folket makt att påverka tidsåtgången och därmed möjlighet att pressa övriga intressen att göra eftergifter som vid jämställda förhållanden inte blivit aktuella.

Svemin AB anser att det borde framgå av lagtexten att domstolar är undantagna. *Energiföretagen* och *Vattenfall* anser att Energimarknadsinspektionen bör undantas från konsultationsskyldigheten när den prövar ansökningar om tillstånd. *Energiföretagen* anser också att vattenmyndigheterna bör undantas. *Vattenfall* är positiv till att miljöprövningsdelegationerna undantas från konsultationsplikten men anser att även länsstyrelserna bör undantas. *Bergsstaten* och *Svemin AB* anser att *Bergsstaten* bör undantas. *Svemin AB* anför att *Bergsstaten*, i likhet med miljöprövningsdelegationerna, är ett organ som har domstolsliknande uppgifter. *Svenska Jägareförbundet* anser inte att det behövs konsultationer i frågor som avgörs av viltförvaltningsdelegationerna.

Skälen för regeringens förslag

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, utbildning och kultur. Det är därför en given utgångspunkt att regeringen bör omfattas av konsultationsordningen.

Konsultationsordningen bör även omfatta statliga förvaltningsmyndigheter eftersom samernas situation i stor utsträckning påverkas av myndigheternas tillämpning av gällande regler inom områden där samer är särskilt berörda. Samerna kan också påverkas av myndigheters föreskrifter i samiska angelägenheter.

LRF m.fl. anser att en eventuell konsultationsplikt bara ska gälla för regeringen i författningsärenden. De pekar på att promemorians förslag helt går emot det förslag som fanns i 2009 års departementspromemoria Vissa samepolitiska frågor (Ds 2009:40) om att endast Regeringskansliet 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 genomföras av 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 eller Regeringskansliet 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. Som närmare utvecklas i avsnitt 5.4 föreslås emellertid endast en konsultationsskyldighet i ärenden som 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 även 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 det samiska perspektivet tydliggörs 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 och gällande rätt. 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 gör regeringen en annan bedömning än *SFV* när det gäller 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 6.5 föreslås det dock inte något krav på 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 lämpligt att, som *Umeå tingsrätts* förordar, i lagtext eller förarbeten tydligt ange 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. De myndigheter som kan anses närmast berörda anges i avsnitt 11.3.2.

LRF, *Skogsägarna Mellanskog*, *Skogsägarna Norrskog* och *Norra Skogsägarna* invänder att förslaget innebär en betydande försvagning av äganderätten till mark, skog och vatten eftersom det ger samiska folket makt att påverka tidsåtgången och därmed möjlighet att pressa övriga intressen att göra eftergifter som vid jämställda förhållanden inte blivit aktuella. Den föreslagna lagen ger samerna rätt att, i ärenden som har särskild betydelse, få insyn i ett tidigt skede och komma till tals. Som framgår nedan i avsnitt 6.3 bör det vara den konsultationsskyldige som bestämmer på vilket sätt en konsultation ska genomföras och den samiska företrädarens önskemål om konsultationsform bör tillgodoses så långt som det är möjligt och lämpligt. Krav på handläggningstider och hur brådskande ärendet är kan påverka såväl vad som bedöms vara skäligena tidsfrister som valet av konsultationsform (se avsnitten 6.2–6.3). Det är i och för sig ofrånkomligt att handläggningstiderna för vissa ärenden i första instans blir något längre. Samtidigt kan beslutsunderlaget i många ärendetyper väntas bli bättre och, som en följd av det, kan överklaganden undvikas. Som *Samerådet* framför kan rätten till konsultation betraktas

som en processuell rätt som ger samerna rätt att delta i beslutsprocesser. Regeringens bedömning är att konsultationsordningen inte innebär en inskränkning i äganderätten. Förslaget är förenligt med såväl rätten till egendomsskydd enligt 2 kap. 15 § regeringsformen som artikel 1 i första tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

Med anledning av synpunkter från *Umeå universitet, SLU, SSR* och *SEI* förtydligas det att de statliga forskningsråden samt de universitet och högskolor som är statliga förvaltningsmyndigheter omfattas av lagförslaget. Som framgår av avsnitt 5.5 bedöms det emellertid lämpligt att ärenden som rör forskning i enskilda fall undantas från konsultationsskyldigheten. Inför beslut om föreskrifter och riktlinjer avseende forskning bör konsultation alltså ske om ärendet kan ha särskild betydelse för samerna.

... och även kommuner och regioner ...

I linje med *Statskontorets, Umeå universitets, SLU:s* och *SSR:s* synpunkter, bör konsultationsskyldigheten även omfatta kommuner och regioner eftersom det där fattas beslut i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna.

För att stärka samernas inflytande över sina egna angelägenheter bör därför också beslut av förvaltningsmyndigheter i kommuner och regioner 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 regioner, innebär det att även beslut som fattas av kommun- och regionfullmäktige kommer att omfattas av skyldigheten. De beslutande församlingarna kommun- och regionfullmäktige 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.

SKR anser att kommuner och regioner inte bör omfattas av konsultationsskyldigheten och att frågan bör utredas vidare eftersom kommuner och regioner 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, Storumans* och *Umeå kommuner* har samma inställning till promemorians förslag som *SKR* och anför samma eller liknande argument. Som tidigare framhållits i avsnitt 5.2 kan dock konsultationsordningen skilja sig från nuvarande samrådsförfaranden när det gäller förfarandet och vilka samiska företrädare som ska delta (se avsnitt 5.4). Kiruna kommun pekar på att den nu gällande

konsultationsordningen i Norge endast omfattar regeringen och statliga förvaltningsmyndigheter. Enligt det norska förslaget till lagstadgad konsultationsordning omfattas emellertid även kommuner och fylkeskommuner av konsultationsplikten. Svensk lagstiftning bör vara utformad i överensstämmelse med Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Det bedöms viktigt att samerna har möjlighet att delta i beslutsprocesser även på lokal- och regional nivå eftersom det där fattas beslut som har särskild betydelse för samerna. Kommuner och regioner bör därför omfattas av konsultationsordningen.

För kommunernas del kan konsultationsskyldigheten exempelvis bli aktuell inför beslut som rör samisk skola, samisk äldreomsorg och samisk förskola. För regionernas del kan den bl.a. bli aktuell vid vissa beslut om sjukvård som riktar sig till samer samt vid framtagandet av vissa föreskrifter som har särskild betydelse för samerna. SKR:s och *Arvidsjaurs kommuns* synpunkter om behovet av en tydligare avgränsning av vilka förfaranden på kommunal och regional nivå som berörs av konsultationsskyldigheten är förståelig, men det är svårt att på förhand på ett uttömmande sätt ange samtliga ärendetyper och situationer där skyldigheten kan tänkas bli aktuell om konsultationsordningen 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 5.4.

... men inte statliga bolag

Partiet Jakt- och fiskesamerna anser att även statliga bolag bör omfattas av konsultationsplikten. Partiet framhåller att Sveaskog Förvaltnings AB förvaltar mycket av den samiska marken och avverkar i stor omfattning samtidigt som det samiska inflytandet är otillräckligt. Skogsvårdslagen (1979:279) innehåller flera bestämmelser om hänsyn till rennäringen. Avverkningsåtgärder i fjällnära skog kräver Skogsstyrelsens tillstånd. Förslaget innebär att Skogsstyrelsen, som är en statlig myndighet, är skyldig att konsultera samiska företrädare inför sådana avverkningsbeslut om de kan få särskild betydelse för samerna. Även andra åtgärder som statliga bolag avser att vidta kan komma att bli föremål för konsultation vid den beslutsfattande myndigheten. Lagförslaget medför alltså en förstärkning av det samiska inflytandet. Mot denna bakgrund bedömer regeringen att det inte är motiverat att utsträcka konsultationsskyldigheten även till statliga bolag.

Domstolar, 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 framför allt i 11 kap. regeringsformen. Svensk rätt saknar föreskrifter om skyldighet för domstolar att samråda med någon part vid prövningen av en rättsak. 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. En

domstol är inte en förvaltningsmyndighet. Det bedöms därför inte vara nödvändigt, som *Svemin AB* föreslagit, uttryckligen ange i lagtexten att domstolar inte 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. Regeringen föreslår 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 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Som anförts av *Stockholms universitet* bedöms Europadomstolens praxis om rätten till domstolsprövning och om vilka organ som anses vara domstolar kunna ge tillräcklig vägledning. Sådana frågor prövas återkommande av svenska domstolar.

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 mot Belgien, dom den 23 juni 1981, Serie A nr 43), en nämnd för prövning av tillstånd till förvärv av fast egendom (Sramek mot Österrike, dom den 22 oktober 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 mediestödsnämnden (tidigare presstödsnämnden) i Myndigheten för press, radio och tv 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 arrendenämnderna, Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård och Överklagandenämnden för högskolan.

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. Regeringen föreslår därför att undantaget ska omfatta dessa fall.

Konsultationsskyldigheten ska inte gälla för Sametinget och Sameskolstyrelsen

Även hos Sametinget skulle det komma att finnas ärenden som omfattas av konsultationsskyldigheten enligt promemorians förslag. 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. Regeringen föreslår därför att Sametinget inte ska omfattas av lagens skyldighet att konsultera.

Sameskolstyrelsen är en statlig myndighet som leds av en nämnd. Ledamöter i nämnden utses av Sametinget (se 2 kap. 1 § sametingslagen). Sametinget har därmed redan ett mycket stort inflytande över Sameskolstyrelsen och ledamöterna kan antas besitta eller ha möjlighet att inhämta den kunskap om samiska förhållande som de behöver. Regeringen anser därför att det inte är motiverat att förplikta Sameskolstyrelsen att konsultera samiska företrädare i enlighet med den föreslagna lagen. Även Sameskolstyrelsen bör därför undantas från lagens skyldighet att konsultera.

Ska ytterligare myndigheter undantas från en konsultationsskyldighet?

Några remissinstanser har argumenterat för att ytterligare organ än de som föreslås i promemorian 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. *Energiföretagen* och *Vattenfall* anser att Energimarknadsinspektionen bör undantas när den prövar ansökningar om tillstånd eftersom dessa prövningar motsvarar de som domstolsliknande gör organ gör och föregås av omfattande samråd. *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, som har tillstyrkt förslaget, 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 ofta 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 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. Det föreslås därför, i avsnitt 6.5, att skyldigheten att ange sin motiverade ståndpunkt i ärendet och yttra sig över andras ståndpunkter för den konsultationsskyldiga myndigheten endast ska gälla i ärenden där det inte finns någon part. När det gäller frågan om sökandens medverkan och insyn vid en tillståndsprövande myndighets konsultation framgår av avsnitt 6.4 att om den konsultationsskyldige anser det lämpligt ska även andra myndigheter eller enskilda få delta vid konsultation i ett ärende.

Vattenfall anser även att länsstyrelserna bör undantas av samma skäl som motiverar att domstolar och domstolsliknande organ undantas från lagens tillämpningsområde. Länsstyrelserna kan emellertid inte anses vara domstolsliknande organ. Vattenfall anmärker även att det vore ologiskt att s.k. anmälningsärenden gällande t.ex. mindre vattenverksamheter omfattas av konsultationsplikt när större vattenverksamheter undantas till följd av att domstolar är undantagna. Sådana anmälningsärenden är emellertid en sorts tillsynsärenden och därmed undantagna från lagens tillämpningsområde (se avsnitt 5.5). En tillsynsmyndighet, så som t.ex. länsstyrelsen, bör alltså inte vara skyldig att konsultera när den handlägger ett anmälnings- eller underrättelseärende. Det kan däremot undantagsvis

bli aktuellt för t.ex. SFV, som är en statlig förvaltningsmyndighet, att konsultera samer i ärenden rörande beslut att ge in en underrättelse till Skogsstyrelsen om en planerad avverkning. Konsultation bör då så långt som möjligt samordnas med det samråd som föreskrivs i skogsvårdslagen.

Svemin AB och *Bergsstaten* anser att beslutsorganet Bergsstaten inom SGU ska vara undantaget från konsultationsskyldigheten. Svemin AB anför att Bergsstaten är ett organ som har domstolsliknande uppgifter eftersom Bergsstaten, i likhet med miljöprövningsdelegationerna, också har en oberoende roll i förhållande till sin huvudorganisation och att handläggningen och beslutsfattandet omfattas av en rad rättssäkerhetskrav. Bergsstaten ifrågasätter emellertid inte bedömningen att den inte omfattas av det föreslagna undantaget men anser att kriterierna bör ändras så att den undantas. Detta eftersom Bergsstatens prövningar ska vara opartiska och objektiva och konsultationer kan leda till att förtroendet för Bergsstaten blir ifrågasatt. *Front Advokater* uppfattar att förslaget innebär att Bergsstaten är undantagen eftersom organ i förvaltningsmyndigheter som har domstolsliknande uppgifter undantas.

Så som Bergsstaten själv anför kan Bergsstaten dock inte bedömas vara ett sådant organ i en förvaltningsmyndighet som har domstolsliknande uppgifter. Bergsstaten är en organisatorisk enhet inom SGU som har till uppgift att handlägga 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 väg- och hållningsmyndigheter 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.

Energiföretagen pekar på att vattenmyndigheterna inte har berörts och anser att de bör undantas med motiveringen att deras beslutsfattande inte är förenligt med ett konsultationsförfarande. Vattenmyndigheterna, som

har i uppdrag att genomföra EU:s vattendirektiv, är fem länsstyrelser som är utsedda av regeringen att vara vattenmyndighet i var sitt vattendistrikt, däribland länsstyrelserna i Norrbottens och Västerbottens län. Eftersom vattenmyndigheterna är statliga förvaltningsmyndigheter omfattas de av konsultationsplikten. Det har inte framkommit något skäl att göra undantag för vattenmyndigheterna. En förutsättning för att en vattenmyndighet ska ha en konsultationsskyldighet är att den handlägger ett ärende som bedöms kunna få särskild betydelse för samerna. Skyldigheten bör alltså gälla på samma sätt som för övriga förvaltningsmyndigheter.

Länsstyrelsen i Norrbottens län anser att det är oklart hur konsultationer ska genomföras i de ärenden som avgörs av rennärings- eller viltförvaltningsdelegationen, i hur stor utsträckning hänsyn ska tas till Sametingets synpunkter och om det är delegationen som organ som ska genomföra konsultationen. *Svenska Jägareförbundet* anser att det inte behövs konsultationer i frågor som avgörs av viltförvaltningsdelegationerna eftersom samiska intressen redan är väl representerade i delegationerna inom de län där det bedrivs renskötsel. Rennäringsdelegationen är ett särskilt beslutsorgan för rennäringsfrågor inom länsstyrelserna i Norrbottens, Västerbottens och Jämtlands län och vars verksamhet regleras i förordningen (2017:871) om rennäringsdelegationer. 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. Konsultationen sker alltså innan delegationerna ska fatta beslut. Frågor om jakt- och rennärning är viktiga frågor för samerna. Det som Svenska Jägareförbundet anfört medför inte skäl att undanta viltförvaltningsdelegationerna från konsultationslagens tillämpningsområde. Frågan om vilken betydelse som bör tillmätas Sametingets och andra samiska företrädares synpunkter i ett ärende behandlas i avsnitt 6.6.

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

Regeringens förslag: Sametinget ska konsulteras i ett ärende som företrädare för det samiska folket. Om 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 och organisationen anmält intresse av att delta i konsultationer, ska även organisationen konsulteras.

När en sameby eller en samisk organisation ska konsulteras anses de vara samiska företrädare.

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.

Regeringens 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 promemorians förslag 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 Regioner (SKR, tidigare Sveriges Kommuner och Landsting)* och *Svemin AB*.

Det finns även ett stort antal 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)*, *Luleå tekniska universitet (LTU)*, *Mittuniversitetet*, *Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)*, *Lantmäteriet*, *Sametinget*, *Diskrimineringsombudsmannen (DO)*, *Arjeplogs*, *Dorotea* och *Vilhelmina kommuner*, *Girona Sámesearvi*, *Lantbrukarnas riksförbund* och *LRF Skogsägarna (LRF)*, *Riksorganisationen Same Ätnam (RSÄ)*, *Sáminuorra*, *Sámiid Riikkasearvi/Svenska Samernas Riksförbund (SSR)*, *Front Advokater*, *Samerådet*, *Landsförbundet Svenska Samer* och *Stockholm Environment Institute (SEI)*. Kritiken mot promemorians förslag 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*, *Malmö* och *Skellefteå kommuner*, *Vuovdega/Skogssamerna*, *Svenska Naturskyddsföreningen (Naturskyddsföreningen)*, *Svemin AB* och *SEI*.

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

Förslaget och bedömningen i utkastet till lagrådsremiss överensstämmer med regeringens. I utkastet förslogs inte att samiska organisationer ska anmäla intresse av att delta i konsultationer.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna som yttrat sig tillstyrker, har en positiv inställning till eller invänder inte särskilt mot förslaget om vilka samiska företrädare som ska konsulteras.

Några remissinstanser anser att kretsen av de konsultationsberättigade bör vidgas. *Partiet Jakt och Fiskesamerna* anser att enskilda samer utanför samebyar också bör konsulteras och *Landspartiet Svenska Samerna* anser att samiska sammanslutningar som känner sig berörda i ett ärende ska få delta i konsultation. *Riksorganisationen Same Átnam* föreslår att en sameby eller samisk organisation ska kunna utse en samisk organisation som intressent i ärendet. *Svenska kyrkan* anser att samiska barns rätt till inflytande bör tydliggöras.

Andra remissinstanser är negativa till eller efterfrågar förtydliganden angående den föreslagna kretsen av konsultationsberättigade. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* och *Lunds universitet* anser att det främst är Sametinget som ska konsulteras som företrädare för det samiska folket. *Skogsstyrelsen* anser att i ärenden som är av övergripande karaktär inom skogspolitiken område bör konsultation endast genomföras med Sametinget. *Vattenfall* pekar på att den utökade kretsen innebär en försämring i förhållande till promemorians förslag eftersom den leder till ökad tidsutdräkt. *Bergsstaten* föreslår att Sametinget bör vara ansvarig för samordning när samebyar och samiska organisationer ska inkluderas i en konsultation. *Svenska kraftnät* och *Arvidsjaurs kommun* anser konsultation endast bör ske med berörd sameby och Svenska kraftnät efterfrågar ett förtydligande om en konsultation med en sameby ska ersätta en konsultation med Sametinget. Lunds universitet anser att det bör förtydligas att lagen omfattar konsultationer med representanter för det samiska folket och grupper och organisationer som företräder det samiska folkets intressen. *Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt (Umeå tingsrätt)* anser att det är oklart om en fråga som har särskild betydelse för en sameby också har särskild betydelse för samerna. *Sveriges Bergmaterialindustri (SBMI)*, *Svemin AB* och *Sveriges geologiska undersökning (SGU)* och *Statens fastighetsverk (SFV)* pekar på svårigheten att veta vilka organisationer som är konsultationsberättigade. *Naturvårdsverket* efterfrågar besked om konsultation ska ske även med företrädare för samer i Norge och Finland i de fall ett ärende kan vara av särskild betydelse för samer i dessa länder.

Flera remissinstanser, däribland *Lunds universitet*, *Länsstyrelsen i Norrbottens län*, *Skogsstyrelsen*, *Jordbruksverket*, *Bergsstaten*, *Sveriges geologiska undersökning (SGU)*, *Skolverket*, *Stiftelsen Nordiska museet*, *Storumans*, *Vilhelmina*, *Älvdalens*, *Arvidsjaurs kommuner*, anser att innebörden av särskild betydelse måste preciseras och förtydligas. Flera av dessa remissinstanser efterfrågar direktiv för hur bedömningen ska göras och ett förtydligande om vem som har tolkningsföreträde. Älvdalens kommun anser att det är felaktigt att utgå från att de konsultationsskyldiga har kompetens att avgöra vad som är av särskild betydelse. Arvidsjaurs kommun efterfrågar besked om vilka kommunala ärendetyper som omfattas. SGU och Bergsstaten anser att det bör förtydligas i vilka fall samerna ska konsulteras i ärenden enligt minerallagen. Skolverket anser

att det är otydligt vilka ärenden inom dess verksamhetsområde som har särskild betydelse för samerna. Stiftelsen Nordiska museet efterfrågar ett klagörande angående vilka frågor som har särskild betydelse för samerna i fråga om immateriellt och materiellt kulturarv. *SFV* anser att det bör framgå av författningstexten att civilrättsliga avtal inte omfattas.

CRD, Riksorganisationen Same Átnam och Landspartiet Svenska Samer invänder mot bedömningen att ärenden om undersökningstillstånd normalt inte har särskild betydelse för samerna.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

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 som följer av riksdagen och regeringen beslutade föreskrifter m.m. saknar betydelse i detta sammanhang. Dessa uppgifter ska vara helt skilda från konsultationsförfarandet. Med anledning av den fråga som *Umeå universitet* och *Sáminuorra* har väckt om betydelsen av Sametingets dubbla roller vid konsultationer bör det understrykas att 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, som deltar i konsultationer, fungerar som en myndighet i vissa ärenden, samtidigt som det utgör ett folkvalt organ (se avsnitt 4.4).

SKR 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.

Regeringen föreslår därför att när ett ärende kan få särskild betydelse för samerna ska Sametinget konsulteras i ärendet som företrädare för det samiska folket. Vidare gör regeringen bedömningen att 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.

Enligt 2 kap. 6 a § sametingslagen 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 ha rätt att bli konsulterat som företrädare för det samiska folket. Det är ändamålsenligt att även andra samiska företrädare, så som samebyar och samiska organisationer, bör ha rätt att bli konsulterade 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. När en sameby eller en samisk organisation ska konsulteras anses de vara samiska företrädare. 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. 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. Regeringen anser

dock att det inte vore lämpligt, utan att dessa bör ha en självständig konsultationsrätt. *Vattenfall* invänder mot att kretsen utökas eftersom det leder till längre handläggningstider. Som framgår nedan kan konsultationer med flera samiska företrädare i många fall genomföras gemensamt och det medför att tidsåtgången inte behöver påverkas i någon större mån av antalet konsultationspartners. Att handläggningstiderna i vissa av dessa ärenden kan väntas bli något längre till följd av att flera samiska företrädare önskar delta i konsultation motiverar inte att kretsen inskränks och vägs upp av att omständigheterna i ärendet därigenom blir bättre belysta.

När ska samebyar konsulteras?

För renskötelsen finns samebyar med särskilda betesområden. Samebyn har till ändamål att för medlemmarnas gemensamma bästa ombesörja renskötelsen 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, DO, Girona Sámesearvi, Svenska kraftnät* samt *Arvidsjaurs* och *Arjeplogs kommuner*.

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. En sameby företräder medlemmarna i frågor som rör renskötselrätten eller medlemmarnas gemensamma intressen inom rennäringen i övrigt (10 §). Samebyn företräder alltså medlemmarna i förhållande till myndigheter och enskilda. Renskötselrätten 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 och NJA 2020 s. 3). Renskötselrätten omfattar renbete, jakt och fiske (25 §) och visst skogsfång (17 §). Renskötselrätten innebär vidare en rätt att uppföra vissa anläggningar inom byns betesområde (16 §). I en del fall tillkommer en rättighet enligt lagen enskilda medlemmar av en sameby eller enskilda samer utanför sameby. Markägaren eller annan som brukar marken har rätt att vidta åtgärder som innebär olägenhet för renskötelsen, om inte olägenheten är avsevärd (30 §) – en regel som blir aktuell främst för skogsbrukets del men också beträffande exempelvis turistanläggningar och vägbyggen. Någon regel om ersättning vid sådana inträng finns inte i lagen men gäller enligt lagmotiven. Renskötselrätten kan inte överlåtas och inte heller pantsättas. Dessa begränsningar framstår som naturliga med hänsyn till rättens speciella karaktär; den tillkommer bara det samiska folket och kan inte överföras till utomstående. Det finns såväl fjällsamebyar som skogssamebyar. Fjällsamebyarna flyttar med renarna på somrarna till fjällen och på vintrarna till barrskogar österut medan skogssamebyarna stannar i skogslandet året om.

Det finns även en annan form av renskötsel, koncessionsrenskötsel, som bedrivs av koncessionssamebyar i östra Norrbotten längs med Torne- och Kalixälvarnas dalgångar. Den skiljer sig från fjäll- och skogsrenskötsel genom att koncessionssamebyarna har åretruntmarker utanför lappmarken och renarna inte bara ägs av renskötande samer utan även av dem som äger eller brukar jordbruksfastigheter i området. Dessa har så kallade skötesrenar. Skötesrenägare får ha högst 30 renar per hushåll. Denna form av renskötsel får bara bedrivas av samer som fått tillstånd (koncession) av länsstyrelsen i Norrbottens län. Koncession lämnas för högst tio år (se 85–89 §§ rennäringslagen). Den föreslagna konsultationsordningens syfte är att främja det samiska folkets inflytande över sina angelägenheter genom att konsultationer ska ske innan beslut fattas i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna. Eventuella konsultationer med en koncessionssameby bör därför genomföras med koncessionshavaren och eventuella andra samer som är medlemmar i styrelsen och företräder koncessionssamebyn.

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. En sameby är en association som har tillskapats för att tillgodose medlemmarnas gemensamma intressen och representerar ett urfolk (se NJA 2020 s. 3, punkterna 162 och 221). 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. Regeringen föreslår därför att om ärendet kan få särskild betydelse för en sameby ska även samebyn konsulteras. Med anledning av *Umeå tingsrätts* synpunkt förtydligas att i det fall ett ärende kan få särskild betydelse för en sameby anses ärendet också få en särskild betydelse för samerna.

I linje med synpunkten från *Landsförbundet Svenska Samer* bör Sametinget alltid erbjudas att delta i konsultation om ärendet kan få särskild betydelse för samerna. Rennäringen har en stor betydelse för den samiska kulturen och det samiska folket. I de fall en sameby konsulteras bör därför även Sametinget, i egenskap av företrädare för det samiska folket, tillfrågas om konsultation begärs. Myndigheter kan alltså i dessa ärenden behöva konsultera såväl Sametinget som den eller de samebyar som är särskilt berörda av ärendet. Med anledning av *Svenska kraftnäts* synpunkt förtydligas att en konsultation med en berörd sameby alltså inte bör ersätta en konsultation med Sametinget. En annan sak är att konsultation bara ska genomföras med en samisk företrädare som önskar delta i konsultation.

När ska samiska organisationer konsulteras?

Som framgått ovan föreslås att även samiska organisationer ska ha rätt att bli konsulterade. Olika samiska organisationer bevakar olika samiska intressen och bedöms vara företrädare för det samiska folket i de frågor de bevakar. En utgångspunkt bör därför vara att ett ärende kan få särskild betydelse för organisationen med hänsyn till dess ändamål enligt

stadgarna. Det kan bli aktuellt att konsultera såväl samiska riksorganisationer som lokala sameföreningar.

Regeringen bedömer inte att det är lämpligt att, som *Skolverket* förordrar, låta vissa specifikt nämnda samiska organisationer omfattas av konsultationsordningen utan anser att det 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 eller känner sig berörda i ett ärende, så som *Landspartiet Svenska Samerna* föreslår. Det skulle innebära en risk för betydande förlängning av handläggningstiderna som inte framstår som motiverad. Det bör inte heller regleras att en sameby eller samisk organisation ska kunna utse en samisk organisation som intressent i ärendet så som *Riksorganisationen Same Átnam* föreslår. En förutsättning för att en sameby eller en samisk organisation ska ha rätt att bli konsulterade ska nämligen vara att beslutet kan ha särskild betydelse för samebyn eller för organisationen med hänsyn till ändamålet i dess stadgar. Det står emellertid en konsultationsberättigad samisk företrädare fritt att låta sig företrädas av ett ombud som är verksam vid en samisk organisation.

Med anledning av *Naturvårdsverkets* synpunkt ska det framhållas att det skulle kunna bli aktuellt att konsultera en organisation som företräder samer i Norge och Finland om ett beslut kan antas vara av särskild betydelse för samer i dessa länder.

SBMI, *SGU* och *Svemín AB* anför att det är svårt att veta vilka organisationer som är konsultationsberättigade. Det får anses ligga i organisationernas eget intresse att uppmärksamma myndigheter på den egna verksamheten och att de vill bli konsulterade i ett ärende. Det är därför rimligt att en samisk organisation som önskar bli konsulterad av en viss myndighet uppmärksammar den myndigheten på det genom att anmäla intresse av att delta i konsultationer. Den samiska organisationen bör i samband med det ge in dess stadgar. Myndigheterna bör alltså inte åläggas att på eget initiativ göra efterforskningar och löpande hålla sig informerade om olika organisationers stadgar men bör notera om en organisation anmält intresse av att bli konsulterad i vissa frågor.

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, så som *Partiet Jakt- och Fiskesamerna* föreslår, skulle vara alltför långtgående. Däremot kan det som framgår ovan bli aktuellt att konsultera samiska föreningar som bevakar olika samiska intressen i de kommunala eller regionala frågor som rör föreningen.

Region Jämtland Härjedalen och *Svenska kyrkan* noterar att lagförslaget inte innehåller formuleringar om samiska barns rätt till konsultation. Region Jämtland Härjedalen 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. Så som Svenska kyrkan pekar på följer det redan av 6 a § minoritetslagen att förvaltningsmyndigheter särskilt ska främja barns och ungas möjligheter till inflytande och samråd i frågor som berör dem och anpassa formerna för detta till deras förutsättningar. Om ett ärende som rör samiska barn eller ungdomar kan få särskild betydelse en organisation som företräder deras intressen och organisationen anmält intresse av att delta i konsultationer, är myndigheten skyldig att konsultera en sådan organisation. Regeringen anser därför inte att samiska barns rätt till konsultation behöver regleras särskilt i lagen.

Sammanfattning om samiska företrädares konsultationsrätt och närmare vägledning för vem som bör konsulteras

Det föreslås alltså att i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna har olika samiska företrädare rätt att bli konsulterade beroende på vilka som berörs av ärendet. Sametinget bör alltid konsulteras som företrädare för det samiska folket. Om ärendet kan få särskild betydelse för en sameby bör enligt förslaget även samebyn konsulteras. Vidare föreslås att även en samisk organisation bör konsulteras om ärendet kan få särskild betydelse för den med hänsyn till dess ändamål enligt stadgarna och organisationen anmält intresse av att delta i konsultationer. Så som *Lunds universitet* påpekar är det alltså representanter för det samiska folket och grupper och organisationer som företräder det samiska folkets intressen som är konsultationsberättigade. Innebörden av förslaget är att det i ett ärende kan bli aktuellt att utöver Sametinget även konsultera en eller flera samebyar och en eller flera samiska organisationer. Regeringen delar inte *Svenska kraftnäts* och *Arvidsjaurs kommuns* synpunkt att konsultation endast bör ske med berörd sameby eftersom Sametinget är företrädare för det samiska folket och samiska organisationer bevakar vissa samiska intressen. I sammanhanget ska det dock framhållas att konsultationer bara behöver genomföras om Sametinget eller en annan samiska företrädare önskar delta i konsultation och meddelar det konsultationsskyldiga organet det.

Skogsstyrelsen påpekar att det är en skillnad mellan normbeslut och förvaltningsbeslut och anser att i ärenden av övergripande karaktär ska konsultationer bara ske med Sametinget. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* och *Lunds universitet* anser också att det främst är Sametinget som ska konsulteras som företrädare för det samiska folket. I författningsärenden och inför beslut av övergripande karaktär som berör alla eller ett stort antal samebyar på ett likartat sätt bör konsultation normalt ske med Sametinget och eventuellt en eller flera samiska organisationer som berörs (t.ex. SSR) och inte även med alla samebyar. Detta eftersom föreskrifter och ärenden av övergripande karaktär normalt inte kan anses ha särskild betydelse även för en sameby. Om en sameby ändå skulle anse att ärendet har särskild betydelse för samebyn har samebyn, som framgår av avsnitt 5.6, möjlighet att begära och initiera en konsultation. Inför beslut om föreskrifter rörande naturreservat, nationalparker och förbud mot eller begränsningar av körning i terräng med motordrivet fordon bör emellertid den eller de samebyar som berörs konsulteras om ärendet bedöms ha särskild betydelse för dem. Det kan även bli aktuellt att konsultera samebyar i

förvaltningsärenden när deras rättigheter berörs, exempelvis i frågor om renskötsel, markanvändning, exploateringar, jakt, fiske och rovdjur.

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 en person verksam vid en samisk organisation, annat ombud eller företräda sig själv genom behörig ställföreträdare 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 eller att samebyn inte har något att invända i ärendet. Ett sådant ställningstagande kan bero på andra omständigheter, såsom brist på tid eller resurser eller att samebyn redan deltar i en annan aktuell process i samma fråga.

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

Konsultation med flera samiska företrädare kan genomföras gemensamt

När flera samiska företrädare ska konsulteras i samma ärende kan det ofta 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 inte är lämpligt med en gemensam konsultation, t.ex. av praktiska skäl. Det är den konsultationsskyldiga myndigheten som ansvarar för att ärendet handläggs i enlighet med gällande rätt. Ansvaret för samordningen av flera konsultationspartners bör inte, så som *Bergsstaten* föreslår, läggas på Sametinget. Däremot finns det inget som hindrar att en konsultationspliktig myndighet kommer överens med t.ex. Sametinget om att bistå med samordning.

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 6.4 föreslås att om den konsultationsskyldige anser att det är lämpligt får även andra myndigheter eller enskilda delta vid konsultationen i ett ärende. När 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 enskilda intressen 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. Om det blir aktuellt att konsultera flera olika samiska företrädare kan Sametinget eller en berörd riksorganisation vara en viktig aktör för att värdera helheten av ett ingrepp.

För närmare redogörelse för hur konsultationsordningen förhåller sig till grundläggande principer om förvaltningens självständighet och kravet att förvaltningsmyndigheter ska beakta allas likhet inför lagen och iakttä saktighet och opartiskhet, se avsnitt 6.5.

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 författningsärenden, t.ex. ärenden om propositioner. Kommun- och regionfullmäktige 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 inför 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 i regel 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 återkommande i den juridiska litteraturen (se t.ex. Bohlin, Alf m.fl., *Förvaltningsrättens grunder*, 3 uppl. 2018, s. 58 f. och 79 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*:s påpekade bör det framhållas att den föreslagna konsultationsskyldigheten inte omfattar civilrättsliga avtal. När statliga eller kommunala organ uppträder i en privaträttslig roll i förhållande till en motpart, som exempelvis vid ingående av civilrättsliga avtal, anses det inte vara fråga om ett ärende i lagens mening. Det bedöms emellertid inte vara nödvändigt att uttryckligen ange detta i lagtexten.

Ärenden som kan få särskild betydelse för samerna

Konsultationsskyldigheten föreslås som framgått ovan gälla i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna. Med det avses ärenden som kan få direkt inverkan på samernas språk, kultur, näringar eller ställning som urfolk. Det innebär bl.a. att konsultationsskyldigheten inte kommer att gälla i ärenden som endast berör enstaka samer.

Den norska konsultationsordningen undantar ”saker av generell karaktär som må antas å ville påverka 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. Ett annat exempel, som *Skolverket* pekar på, är föreskrifter om obligatoriska skolformer och läroplaner som gäller samtliga elever på samma sätt. Konsultationer bör alltså bara ske när urfolket påverkas på ett sätt som skiljer sig från den övriga befolkningen. En sådan särskild påverkan kan anses föreligga när urfolkets intressen eller förutsättningar som är specifika för urfolket berörs av beslutet även om beslutet i sig har en bredare effekt. Exempelvis har lagstiftning som rör mark och naturtillgångar ofta ett brett tillämpningsområde, samtidigt som den särskilt påverkar urfolk med anledning av deras traditionella näringar och kulturmönster. I dessa ärenden bör det finnas en skyldighet att konsultera urfolket (se James Anayas rapport till Kommittén för mänskliga rättigheter A/HRC/12/34 p. 42 f).

Flera remissinstanser – däribland *Lunds universitet*, *Länsstyrelsen i Norrbottens län*, *Skogsstyrelsen*, *Jordbruksverket*, *Bergsstaten*, *Sveriges geologiska undersökning (SGU)*, *Statens skolverk*, *Stiftelsen Nordiska museet*, *Storumans*, *Vilhelmina*, *Älvdalens* och *Arvidsjaurs kommuner* – är kritiska till att uttrycket särskild betydelse för samerna, en sameby eller en samisk organisation används som kriterium för konsultation. De anser att det är för otydligt eller vagt och skapar osäkerhet för berörda parter om i vilka ärenden som konsultation ska genomföras och anser att innebörden av särskild betydelse måste preciseras och förtydligas.

Ett alternativ till att använda uttrycket skulle vara att i en lagregel ange de författningar vars tillämpning ska omfattas av konsultationsskyldigheten. Som framhållits i avsnitt 5.1 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 uppräkningsmetod 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 markanvändning, näringsfrågor, renskötsel, fiske, jakt, rovdjur, gruvor, vindkraft, skogsfrågor, kulturmiljöfrågor, ortnamn och biologisk mångfald på renbetesmark samt i ärenden om samisk förskola, utbildning och forskning samt äldrevård och sjukvård som särskilt vänder sig till samerna. Även ärenden som rör samiskt kulturarv, traditionell kunskap, samiska språk och samisk kultur inom musik, teater, litteratur och konst samt religion kan omfattas av konsultationsskyldigheten. För kommunernas del bedöms konsultationsskyldigheten främst bli aktuell inför beslut i frågor om samisk skola, samisk äldreomsorg och samisk förskola. Konsultationsskyldigheten kan även aktualiseras inför vissa beslut 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. Denna exemplifiering är inte uttömmande utan konsultation kan bli aktuell även i andra ärenden som

kan få särskild betydelse för samerna. Med tiden kommer myndigheterna genom sina kontakter med samiska företrädare få en närmare förståelse för vilka frågor som har särskild betydelse för samerna. I Norge konstateras det att konsultationer har medfört att statliga instanser fått en ökad kunskap om de samiska förhållandena (prop. 116 L s. 41). Det väntas även utbildas en praxis i rättstillämpningen och ske granskningar av t.ex. Riksdagens ombudsmän (JO) som kan resultera i granskningsuttalanden. Dessa kan också ge närmare vägledning kring vilka ärenden som omfattas av en konsultationsskyldighet.

Som ovan framhållits innebär kravet på särskild betydelse alltså att ärendet ska angå just samerna, genom att det kan ha direkt inverkan på samernas språk, kultur, näringar eller ställning som urfolk, och att ärenden som enbart rör enstaka samer inte omfattas av konsultationsskyldigheten. Ärenden som rör brottsbekämpande verksamhet kan exempelvis inte anses ha särskild betydelse för samerna. Konsultation i mindre frågor kan emellertid inte heller 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 *Jordbruksverket* framhåller bör konsultationsplikten begränsas till att enbart omfatta de frågor som har särskild betydelse för samerna. Vid en alltför vid tillämpning finns det risk att hanteringen blir tungrodd och ineffektiv i stället för att medföra en kvalitetshöjning av de beslut som rör samerna. Rekvisitet ”särskild betydelse för samerna” innebär alltså även ett visst kvalifikationskrav. Som exempel på mindre frågor kan nämnas planerade avverkningar som enligt Skogsstyrelsens föreskrifter 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*, *Front Advokater*, *Skogsstyrelsen*, *Storumans* och *Vilhelminas kommuner* m. fl. pekar på kan gränsdragningen vara svår när det gäller vilka frågor som inte ska omfattas av konsultationsskyldigheten. Som framgår av avsnitt 5.5 omfattas endast vissa ärenden enligt plan- och bygglagen (2010:900) av konsultationsskyldigheten. I det avsnittet ges också viss vägledning för myndigheterna i fråga om ärendet har särskild betydelse för samerna.

Det är i sammanhanget viktigt att betona att myndigheterna bör göra sin bedömning av en frågas betydelse för samerna ur ett samiskt perspektiv. Med anledning av *Östersunds och Arvidsjaurs kommuners* synpunkter förtydligas att det är den konsultationsberättigade samiska företrädaren som har tolkningsföreträde i frågan om ett ärende har särskild betydelse för samerna när den begärt konsultation (se avsnitt 5.6).

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. *Álvdalens kommun* anser också att det är felaktigt att utgå från att de konsultationsskyldiga har kompetens att avgöra vilka ärenden som har särskild betydelse för samerna. Sametinget har enligt 2 kap. 1 § p. 5 och 6 sametingslagen till uppgift att medverka i samhällsplaneringen och bevaka att samiska behov beaktas, däribland rennäringens intressen vid utnyttjande av mark och vatten, samt informera om samiska förhållanden.

Sametinget bör även informera om det nya regelverket. Det ligger även i andra samiska företrädares intresse att informera om de frågor som har särskild betydelse för dem och begära konsultation i sådana ärenden som har särskild betydelse för samerna. Myndigheter bör vid osäkerhet stämma av frågan med de samiska företrädare som berörs av 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. Genom konsultationerna kommer också kunskapen om samiska förhållanden och vilka frågor som är av särskild betydelse för samerna att öka.

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.

Särskilt om vissa ärendetyper

Som *Statens historiska museer* framhåller följer av betydelsen av immateriella och materiella kulturarv för samer som urfolk att även beslut i ärenden rörande bl.a. kulturarv- och minnesinstitutioners samlingar kan få särskild betydelse för samernas del. Konsultationsplikt bör kunna inträda i sådana ärenden som kan få direkt inverkan på samernas språk, kultur eller ställning som urfolk. Det går emellertid inte, att som *Stiftelsen Nordiska museet* efterfrågar, på förhand närmare precisera vilka frågor som har särskild betydelse för samerna i fråga om immateriellt och materiellt kulturarv. Det bör i stället föras en dialog med Sametinget och samiska företrädare som bevakar dessa frågor angående vilka ärenden som har särskild betydelse för samerna.

Naturskyddsföreningen, CRD, Front Advokater, Riksorganisationen Same Átnam och Landspartiet Svenska Samer delar inte bedömningen 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 provborringar och vägdragning 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 bedömningen i promemorian 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 markinträde överhuvudtaget görs. Front Advokater anser att bedömningen är anmärkningsvärd eftersom undersökningsarbeten kan medföra stora olägenheter för renskötseln och 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 ärenden om undersökningstillstånd normalt inte är av särskild betydelse för samerna.

Regeringen bedömer att ärenden om undersökningstillstånd enligt minerallagen 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 klagörande 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. Det kan tilläggas att om en ansökan om undersökningstillstånd avser ett område som används för renskötsel ska Sametinget ges tillfälle att yttra sig över ansökan. Undersökningsarbeten får inte heller 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. I ett ärende om fastställande av arbetsplaner kan det bli aktuellt med konsultation om ärendet har särskild betydelse för samerna, t.ex. om ärendet rör renbetesmark som är av central betydelse för renskötseln. Om en ansökan om bearbetningskoncession gäller ett område där renskötsel bedrivs, torde ärendet anses kunna få särskild betydelse för samerna och den berörda samebyn.

Vattenfall anför att i de flesta tillståndprocesser som gäller miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet ska länsstyrelsen besluta under samrådet om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Regeringen kan konstatera 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.

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 dock 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.

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

Några remissinstanser, däribland *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 pekar på 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 5.6 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 konsultationsplikt, skal varsle 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, en förvaltningsmyndighets, en kommun eller en regions uppmärksamhet på att en fråga som kan få särskild betydelse för samerna aktualiseras i ett ärende. Däremot är det inte givet att det bör finnas en lagreglerad skyldighet 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 5.6.

Regeringens förslag: Skyldigheten att konsultera ska inte gälla för ärenden som rör

- allmän ordning och säkerhet, totalförsvaret, säkerhetskänslig verksamhet enligt säkerhetsskyddslagen eller Sveriges säkerhet i övrigt,
- statsbidrag i enskilda fall,
- forskning i enskilda fall,
- skadeståndsanspråk mot staten, en region eller en kommun,
- tillsyn,
- frågor som avses i 9 kap. regeringsformen, eller
- remissyttranden.

Skyldigheten att konsultera ska inte heller gälla i frågor som rör ersättning till en enskild då ersättningen ska bestämmas med tillämpning av expropriationslagen eller 5 kap. 2 § fastighetsbildningslagen.

Skyldigheten att konsultera i ärenden enligt plan- och bygglagen ska endast gälla ärenden om att anta eller ändra en regionplan, en översiktsplan, en detaljplan eller områdesbestämmelser.

Skyldigheten att konsultera ska inte gälla

- för en förvaltningsmyndighet som hos en annan myndighet som är konsultationsskyldig eller hos regeringen ansöker om tillstånd för en verksamhet som kan bedrivas av enskilda,
- för en förvaltningsmyndighet eller för regeringen när ett beslut överklagas dit och en konsultation i den fråga som prövats i beslutet har genomförts i den lägre instansen,
- för regeringen om ett ärende i annat fall än som avses i 3 § första stycket har överlämnats dit och en konsultation i den fråga som ska prövas i ärendet har genomförts i den lägre instansen,
- om ärendet är brådskande och ett dröjsmål skulle medföra risk för betydande olägenheter,
- om den samiska företrädare som ska konsulteras avstår från konsultation, eller
- om det är uppenbart att konsultation inte behövs eller om konsultation 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), remissyttranden eller tillsyn. Däremot föreslås 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. *Uppsala universitet, Stockholms universitet, Naturvårdsverket,*

Försvarsmakten, Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) och Region Västernorrland (tidigare Västernorrlands läns landsting). Försvarsmakten tolkar begreppen totalförsvar 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.

Det finns dock även ett antal remissinstanser som avstyrker eller har en negativ inställning till förslaget, alternativt är kritiska mot delar av det. *Kulturrådet* anför att om konsultationsskyldigheten skulle gälla inför bidragsbeslut skulle det skapa en otydlighet om hur besluten fattas och bli resurskrävande. *Justitiekanslern (JK)* anför att JK i den frivilliga skaderegleringen när anspråk riktas mot staten bör undantas från konsultationsskyldighet. *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. *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 tillståndsprövande 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. *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.

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss överensstämmer delvis med regeringens. Utkastet till lagrådsremiss undantar inte ärenden som rör forskning i enskilda fall och frågor om ersättning med tillämpning av 5 kap. 2 § fastighetsbildningslagen. I utkastet föreslås att alla ärenden som rör en ansökan om tillstånd riktad till en annan förvaltningsmyndighet undantas men inte när den riktas till regeringen.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Stockholms universitet, Justitiekanslern, Kulturrådet, Säkerhetspolisen*, är positiva eller kommentarer inte förslaget särskilt. *Skogsstyrelsen* och *Bergsstaten* anser att det är positivt att tillsynsärenden undantas och *Bergsstaten* är även positiv till att frågor om expropriationsersättning och

remissvar undantas. *SFV* ställer sig frågande till vad som gäller för s.k. underrättelseärenden enligt skogsvårdslagen. *Vattenfall* och *Energiföretagen* förordar att anmälningsärenden enligt miljöbalken undantas.

Ett antal remissinstanser är kritiska mot de föreslagna undantagen eller dess utformning. *Älvdalens kommun* och *Svenska kyrkan* invänder mot att totalförsvarets övningsverksamhet undantas från konsultationsplikt när det sker på renbetesmark eller hotar renskötseln. *Trafikverket* anser att konsultationer bör ske i samband med samrådet när vägplaner tas fram, inte när fastställelsen av vägplanen prövas av Trafikverket. *Transportstyrelsen* anser att överklagandeärenden bör vara undantagna. *Luleå tekniska universitet* invänder mot att konsultation bara ska ske i första instans. *Boverket* avstyrker begränsningen avseende plan- och bygglagen. *Region Jämtland Härjedalen*, *CRD*, *Sameföreningen i Stockholm*, *Riksorganisationen Same Átnam* och några kommuner invänder mot att brådskande ärenden kan undantas. *CRD* är även fortsatt kritisk att konsultationer kan undantas när det är uppenbart att det inte behövs eller är uppenbart olämpligt. *CRD*, *Bergsstaten* och *Svemin AB* efterfrågar vägledning för hur och när undantaget ska tillämpas och *Svemin AB* invänder att undantaget inte kommer kunna tillämpas på grund av uppenbarhetsrekvisitet.

Lunds universitet och *Uppsala universitet* anser att ärenden som rör forskning vid högskolor och universitet bör undantas. *Vetenskapsrådet* och *Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas)* anser inte att det är lämpligt att konsultationskravet omfattar beslut om fördelning av forskningsmedel i enskilda fall.

Svensk Vindenergi anser att det finns en påtaglig risk för förlängda handläggningstider för tillstånd till elnätkoncessioner och miljötillstånd enligt miljöbalken som försenar utbyggnaden av förnybara energikällor och anser att förslaget behöver justeras för att vara förenligt med bl.a. Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor, som ställer krav på ett snabbt och enkelt förfarande och en maximal handläggningstid om två år. *Vattenfall* framför liknande synpunkter.

Skälen för regeringens förslag

Det finns vissa slags ärenden eller vissa situationer där det inte framstår som lämpligt eller nödvändigt 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 ska genomföras. Det är myndigheten som ska pröva om ett undantag från konsultationsskyldigheten är tillämpligt (se avsnitt 5.6).

Ärendet rör allmän ordning och säkerhet, totalförsvaret, säkerhets-känslig verksamhet eller Sveriges säkerhet i övrigt

Det föreslås att skyldigheten att konsultera inte ska gälla om ärendet rör allmän ordning och säkerhet, totalförsvaret, säkerhetskänslig verksamhet enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) 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.

Som framgår av 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap är totalförsvar den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Under högsta beredskap är totalförsvar all samhällsverksamhet som då ska bedrivas. Totalförsvar består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar).

Uttrycket Sveriges säkerhet har under senare år kommit att ersätta det tidigare använda uttrycket rikets säkerhet. Uttrycket har ingen legaldefinition men regeringen har i flera sammanhang gett ledning för dess tolkning, bl.a. i förarbetena till den nya säkerhetsskyddslagen (prop. 2017/18:89 s. 40 f.). Med Sveriges säkerhet avses 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 men ett hot mot Sveriges yttre säkerhet kan även förekomma utan att det hotar totalförsvaret. Också Sveriges inre säkerhet kan vara hotad utan att totalförsvaret berörs (prop. 1995/96:129 s. 22 f.). Som regeringen har uttalat bl.a. i den försvarspolitiska propositionen Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020 (prop. 2014/15:109) byggs Sveriges säkerhet tillsammans med andra. Sveriges bi- och multilaterala försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten är därmed en del av Sveriges säkerhet. 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.

Den nya säkerhetsskyddslagen (2018:585) tillämpas på säkerhetskänslig verksamhet. Av 1 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen följer att säkerhetskänslig verksamhet är sådan verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett internationellt åtagande om säkerhetsskydd, vilket avser uppgifter som Sverige i förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation genom någon form av säkerhetsskyddsavtal åtagit sig att skydda (prop. 2017/18:89 s. 46). 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. Skyldigheten att konsultera bör inte omfatta någon säkerhetskänslig verksamhet och undantaget justeras för att överensstämja med den begreppsapparat som gäller i dag.

Det är framför allt regeringen och de statliga myndigheterna som handlägger ärenden som rör totalförsvaret och Sveriges säkerhet i övrigt. Det kan t.ex. gälla ärenden om Försvarsmaktens övningsverksamhet och genomförande av militära operationer, internationellt säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete, inklusive ingående av internationella överenskommelser, tillstånd för tillträde till svenskt territorium för utländskt militärfordon, fartyg och luftfartyg och utnyttjande av svenska prov- eller övningsplatser, inklusive test- och evalueringsverksamhet. Vid

avgörandet av sådana ärenden ska den handläggande myndigheten beakta olika intressen, däribland samernas intressen. Totalförsvaret och Sveriges säkerhet i övrigt är dock centrala intressen för Sverige. 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, säkerhetskänslig verksamhet enligt säkerhetsskyddslagen eller Sveriges säkerhet i övrigt.

Som Försvarsmakten har uppmärksammat innefattar uttrycken totalförsvaret och Sveriges säkerhet även den övningsverksamhet som Försvarsmakten bedriver. Uttrycket Sveriges säkerhet ligger också i linje med de nationella säkerhetsintressen som finns i regeringens nationella säkerhetsstrategi. *Älvdalens kommun* och *Svenska kyrkan* invänder mot bedömningen att totalförsvarets övningsverksamhet undantas från konsultationsplikt när det sker på renbetesmark eller hotar renskötseln. Som anges ovan är intresset av att upprätthålla Sveriges säkerhet och inte skada Sveriges mellanfolkliga förbindelser central. Försvarsmaktens övningsverksamhet kräver miljö tillstånd som föregås av samråd med enskilda som kan antas bli särskilt berörda av verksamheten. Samebyar har också möjlighet att yttra sig innan beslut fattas. Regeringen och miljöprövningsdelegationer kan i miljö tillstånd ställa villkor om att Försvarsmakten informerar och samråder med berörd sameby med viss framförhållning innan skjutningar eller dylikt inleds och tillsynsmyndigheten får besluta om eventuella försiktighetsmått avseende verksamhetens påverkan på rennäringen. Regeringen förutsätter att sådana samråd med samiska företrädare genomförs på ett ändamålsenligt sätt och anser därför att den militära övningsverksamheten inte också ska behöva föregås av konsultation enligt den föreslagna lagen.

Det är inte möjligt att i lagen räkna upp alla typer av ärenden som rör allmän ordning och säkerhet, totalförsvaret, säkerhetskänslig verksamhet 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 statsbidrag i enskilda fall

Konsultationsskyldigheten ska inte gälla för ärenden som rör fördelning av statsbidrag i enskilda fall eftersom det inte framstår som lämpligt i dessa ärenden. Det ligger i linje med vad *Kulturrådet* anför 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.

Regeringen föreslår alltså att konsultationsskyldigheten inte ska gälla för ärenden som rör statsbidrag i enskilda fall, dvs. ärenden som utmynnar i förvaltningsbeslut om statsbidrag.

Ärendet rör forskning i enskilda fall

Konsultationsskyldigheten bör inte gälla för ärenden som rör forskning i enskilda fall. Som *Uppsala universitet* pekat på garanterar 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen ett skydd för forskningens frihet genom att ange att den är skyddad enligt bestämmelser som meddelas i lag. Sådana föreskrifter finns för närvarande främst i högskolelagen (1992:1434). Forskning som avser människor och biologiska material från människor förutsätter att det finns en godkänd etikprövning enligt lagen (2003:460) om etikprövning av forskning. Regeringen instämmer därför i Uppsala universitets och *Lunds universitets* synpunkter att det är motiverat att beslut om forskning vid högskolor och universitet undantas från tillämpningsområdet. *Vetenskapsrådet* och *Formas* anser att det inte är lämpligt med ett konsultationskrav inför beslut om fördelning av forskningsmedel i enskilda fall bl.a. eftersom det skapar en otydlighet om hur besluten fattas. Regeringen instämmer i att det inte framstår som lämpligt att föreskriva en konsultationsplikt i dessa ärenden.

Med ärenden som rör forskning i enskilda fall, dvs. ärenden som utmynnar i förvaltningsbeslut om forskning, avses universitets och högskolors beslut om enskilda forskningsprojekt, forskningsrådets beslut om finansiering av enskilda forskningsprojekt samt Etikprövningsmyndighetens beslut om godkännande av etikprövning av enskilda forskningsprojekt. Däremot bör det vara möjligt med konsultation i ärenden som gäller föreskrifter om forskning och forskningsfinansiering (normbeslut) om dessa kan ha särskild betydelse för samerna. Det kan exempelvis finnas kriterier som särskilt berör samerna i föreskrifterna, och det är lämpligt att sådana föreskrifter kan bli föremål för konsultation.

Det är emellertid viktigt att framhålla att undantaget naturligtvis inte innebär hinder för t.ex. ett universitet eller ett museum som bedriver forskning att inhämta synpunkter och samråda med Sametinget eller andra samiska företrädare när det bedöms lämpligt.

Ärendet rör skadeståndsanspråk mot staten, en region 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 § uppdra 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. Prop. 2020/21:64

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 5.3) 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 regioner 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 en region 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, en region eller en kommun.

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 sådana 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 (2018:1192). 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 underlätas 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. Samtliga tillsynsärenden bör därför undantas från konsultationsskyldigheten.

Skogsstyrelsen och *Bergsstaten* är positiva till att tillsynsärenden undantas. Synpunkterna från bl.a. *SFV*, *Vattenfall* och *Energiföretagen* ger anledning att förtydliga att även s.k. anmälnings- och underrättelseärenden enligt skogsvårdslagen (1979:429) och miljöbalken föreslås omfattas av undantaget för tillsynsärenden. Även dessa ärenden är alltså undantagna från lagens tillämpningsområde.

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, regioner och kommuner. 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 på vad 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.

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 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 undantas från konsultation kommer regeringen också fortsättningsvis att föra en dialog med Sametinget i sådana frågor när de rör Sametinget.

Ärendet rör remissyttrande

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.

Frågor som rör ersättning till en enskild med tillämpning av expropriationslagen eller fastighetsbildningslagen

Ett flertal lagar, exempelvis miljöbalken, fastighetsbildningslagen (1970:988), anläggningslagen (1973:1149), plan- och bygglagen (2010:900) och ledningsrättslagen (1973:1144) har bestämmelser som hänvisar till expropriationslagen (1972:719) när en ersättning ska bestämmas. Av 5 kap. 2 § fastighetsbildningslagen (1970:988) följer att ersättning i vissa fastighetsbildningsärenden kan utgå i form av mark eller andel i samfällighet om ersättning i pengar inte är mer ändamålsenlig.

Det kan inte uteslutas att frågor i 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 renskötselrätten 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 frågor om ersättning bör därför undantas från konsultationsskyldigheten.

Beslut om ersättning prövas antingen i ett separat ärende eller, som i fastighetsbildningsärenden, som ett beslut av flera i ett ärende. Bestämmelsen har förtydligats så att det framgår att det endast är frågor om ersättning som undantas och inte alltid hela ärendet.

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

Flera remissinstanser, bl.a. *SKR* 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 tynga 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 anta eller ändra en regionplan enligt 7 kap., en översiktsplan enligt 3 kap., en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt 5 kap. plan- och bygglagen. Skyldigheten att konsultera i ett planärende innebär att konsultation ska ha skett innan ett beslut om antagande eller ändring fattas. Andra beslut inom ramen för en planprocess bör i regel kunna få sådan rättsverkan att de kan få särskild betydelse för samerna (se avsnitt 5.4). Konsultationsskyldigheten bör alltså inte gälla för varje beslut inom ramen för en planprocess. Begränsningen innebär att skyldigheten att konsultera inte gäller i t.ex. en fråga om ett planbesked, ett program eller ett planeringsbesked. *Boverket* avstyrker begränsningen avseende plan- och bygglagen och anser bl.a. att även planbesked bör omfattas eftersom det är viktigt att ta till sig det samiska folkets sakkunskap i ett så tidigt stadium som möjligt. I ett planbesked ska kommunen redovisa sin avsikt i frågan om att inleda en planläggning. Planbeskedet är inte bindande och kan inte överklagas (5 kap. 2 och 5 §§ och 13 kap. 2 § första stycket 2 p. plan- och bygglagen). Eftersom skyldigheten att konsultera gäller i ärenden om anta eller ändra en detaljplan eller områdesbestämmelser är det inte nödvändigt att även ärenden om planbesked omfattas av konsultationsplikten. På de skäl som anförts ovan bör konsultationsskyldighet i ärenden enligt plan- och bygglagen bara omfatta ärenden om planläggning. Som framgår av avsnitt 10 bör den kommande utvärderingen emellertid omfatta konsekvenserna av denna begränsning.

Att länsstyrelsens tillsynsärenden enligt 10 kap. plan- och bygglagen 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 5.4 får frågan om ärendet kan få särskild betydelse för samerna avgöras i varje enskilt fall. Ärendet bör anses kunna få sådan betydelse om antagande- eller ändringsbeslutet 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 6.2) och i regel kunna samordnas med ordinarie samrådsförfaranden enligt plan- och bygglagen.

En förvaltningsmyndighet ansöker om tillstånd hos en annan förvaltningsmyndighet eller regeringen

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). 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 kunna bli konsultationsskyldiga. Om den sökande är en enskild, t.ex. ett aktiebolag, medför det att konsultation blir aktuell först hos den tillståndsprövande myndigheten. 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 för en verksamhet.

Det förekommer även att regeringen som första instans prövar ansökningar om tillstånd, t.ex. i ärenden om nätkoncession när ärendet avser en utlandsförbindelse. Även i dessa fall bör handläggningsordningen inte variera beroende på om det är en förvaltningsmyndighet, så som Svenska kraftnät, eller en enskild som ansöker om tillstånd utan konsultation ska i förekommande fall genomföras av regeringen.

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 bör i stället ske vid den tillståndsprövande myndighetens eller regeringens handläggning av ansökan. Om den tillståndsprövande förvaltningsmyndigheten inte skulle vara konsultationsskyldig (se avsnitt 5.3), bör undantaget emellertid inte vara tillämpligt eftersom det skulle

medföra att ingen konsultation alls kan komma till stånd. Bestämmelsen har förtydligats så att detta framgår.

Trafikverket invänder mot att detta även gäller ärenden enligt väglagen (1971:948) och förordar att konsultationer genomförs i samband med samrådet enligt väglagen när en vägplan tas fram och inte först när fastställelsen av vägplanen prövas av Trafikverket. Väglagen reglerar allmänna vägar där staten eller en kommun är väghållare. Det är endast Väghållningsmyndigheten (Trafikverkets region) och kommuner som tar fram vägplaner avseende allmänna vägar enligt väglagen och inga enskilda. Regeringen instämmer därför i Trafikverkets synpunkt att det i dessa ärenden är viktigare att samerna får komma in i ett tidigt skede i processen och att konsultationer så långt som möjligt bör samordnas med samråd enligt väglagen. Regeringen föreslår därför att en konsultation inte ska genomföras av en förvaltningsmyndighet som ansöker om tillstånd för en verksamhet som kan bedrivas av enskilda. Det innebär att eventuell konsultation kommer att ske först när den tillståndsprövande myndigheten eller regeringen handlägger ansökan i de fall verksamheten kan bedrivas av såväl det allmänna som enskilda. Konsultationer i ärenden där endast det allmänna kan vara sökande, t.ex. i frågor om vägplaner enligt väglagen, bör genomföras av det statliga eller kommunala organ som tar fram vägplanen. Om konsultation genomförts i samband med framtagandet av vägplanen bör Trafikverket inte också behöva genomföra en konsultation eftersom det då får anses uppenbart att en ytterligare konsultation i samma fråga inte behövs (se nedan).

För att det tydligare ska framgå av ordalydelsen att undantaget gäller för förvaltningsmyndigheter som ansöker om tillstånd för en verksamhet har bestämmelsen formulerats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

I de fall när en myndighet kan underlåta att konsultera 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 en senare konsultation underlättas eller kan underlåtas på grund av att konsultation uppenbart inte behövs.

Regeringen eller en förvaltningsmyndighet prövar ett ärende efter överklagande eller överlämning och konsultation har genomförts i den lägre instansen

Det föreslås att konsultation inte ska behöva genomföras av regeringen eller en förvaltningsmyndighet om ett beslut överklagats dit och en konsultation i den fråga som prövats i beslutet har genomförts i den lägre instansen. Förvaltningsmyndigheter där frågan aktualiseras är bl.a. länsstyrelserna och Transportstyrelsen. Det innebär att när *Transportstyrelsen* fattar beslut som sista instans behöver den alltså inte genomföra en konsultation. Motsvarande bör även gälla för regeringen 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 5.3) och en konsultation i den fråga som ska prövas i ärendet har genomförts i den lägre instansen. Konsultation framstår i dessa fall som överflödigt eftersom den redan har genomförts i den lägre instansen. Undantagen har formulerats i enlighet med *Lagrådets* förslag för att tillämpningsområdet ska framgå tydligare.

Luleå tekniska universitet invänder mot att konsultation bara ska ske i första instans med motiveringen att konsultationer bör hållas kontinuerligt och in i det längsta före ett beslut för att syftet med konsultationen ska kunna uppnås. Genom att det föreslås en skyldighet för de konsultationspliktiga organen att dokumentera vad som framkommit vid konsultationen (se avsnitt 6.7) kommer de samiska ståndpunkterna att finnas i ärendet och vara del av den överprövande myndighetens beslutsunderlag. Regeringen anser därför inte att det finns behov av att konsultationer hålls även av den högre 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.

Ärendet är brådskande och ett dröjsmål skulle medföra risk för betydande olägenheter

För att undvika en fördröjning av vissa brådskande ärenden är det lämpligt att konsultation inte ska behöva genomföras om ett dröjsmål skulle medföra risk för betydande olägenheter. *Region Jämtland Härjedalen, CRD, Sameföreningen i Stockholm, Riksorganisationen Same Átnam* och några kommuner invänder mot att brådskande ärenden kan undantas. Sameföreningen i Stockholm anser att det i stället bör skapas en process för att hantera brådskande ärenden. *SLU* och *Strömsunds, Östersunds kommuner* anser att det behövs vägledning för vilka ärenden som kan undantas konsultation på grund av det är brådskande. *Bergs kommun* ifrågasätter om en sådan grund för undantag blir rättssäker och anför att det i vart fall kan få stora konsekvenser för samerna och rennäringen. Även *Statskontoret* är tveksamt till en sådan undantagsregel och anser att risken är att frågor som kräver längre tid inte tas upp.

Lagrådet anser att rekvisitet ”synnerliga skäl” som föreslagits i lagrådsremissen ska utgå och att rekvisitet ”risk för betydande olägenheter” i stället ska framgå direkt av lagtexten. Regeringen instämmer i att det är det senare begreppet som ska prövas och ges ett materiellt innehåll och har därför utformat bestämmelsen enligt *Lagrådets* förslag. Den sakliga innebörden av bestämmelsen är dock densamma som föreslogs i lagrådsremissen. Med anledning av detta och ovanstående remissynpunkter ska det betonas att risk för betydande olägenheter är ett mycket högt ställt krav för att avstå från konsultation i ett ärende. Det innebär att en konsultation ska underlåtas 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 för fordon i samband med tjällossning på det statliga vägnätet.

Som *Naturvårdsverket* anför är det viktigt att ett konsultationsförfarande inte i onödan hindrar exempelvis fjällräddning och annan samhällskritisk

eller samhällsnyttig verksamhet av brådskande natur. Undantaget från konsultationsskyldigheten kan 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).

Ett annat fall som bör kunna falla under undantaget är när den lagstiftning som reglerar förfarandet i det aktuella ärendet ställer krav på handläggningstiden och dröjsmål med beslutet medför risk för betydande olägenheter. Det förhållande att det föreskrivs tidsfrister för handläggningen medför alltså inte per automatik att ärendet är undantaget från konsultationsskyldigheten. Det är även viktigt att framhålla att denna undantagsgrund inte medför att myndigheten alltid kan avstå från att konsultera samerna i ärenden som ska avgöras inom en kort tid. Även om ärendet ska avgöras inom kort tid kan det ändå finns utrymme för en enklare form av konsultation med en samisk företrädare, t.ex. genom en telefon- eller videokonferens eller skriftligen inom en mycket kort tidsfrist. Är ett ärende brådskande påverkar det bedömningen av vad som är en skälig tidsfrist för att svara samt formen för konsultation (se avsnitten 6.2–6.3). Förslaget ger alltså, i linje med vad Sameföreningen i Stockholm förordat, möjligheter till snabb process för att hantera brådskande ärenden som medför att konsultation endast undantagsvis kan underlåtas helt.

Den samiska företrädaren avstår från konsultation

Konsultation ska inte behöva genomföras om den samiska företrädare som ska konsulteras 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 ska inte heller behöva genomföras med en samisk företrädare som inte svarat på en förfrågan om konsultation inom skälig tidsfrist, eftersom det får betraktas som att den samiska företrädaren avstår från konsultation i ärendet (se avsnitt 6.2). Efter påpekande från *Riksdagens ombudsmän (JO)* förtydligas bestämmelsen så att föreslaget undantag ska kunna tillämpas även i dessa fall.

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. *CRD*, *Bergsstaten* och *Svemin AB* efterfrågar vägledning för hur och när undantaget ska tillämpas. *Svemin AB* invänder att undantaget inte kommer kunna tillämpas på grund av uppenbarhetsrekvisitet. 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 tillgodosetts tidigare i handläggningsprocessen 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 på grund av att den uppenbart inte behövs. Det avgörande 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. Om det redan genomförts en konsultation i väsentligen samma fråga vid en annan myndighet är det normalt uppenbart att konsultation inte behöver genomföras även i det andra ärendet. Exempelvis bör Trafikverket inte vara skyldig att konsultera samerna inför beslut om fastställande av vägplaner om konsultation hållits av Väghållningsmyndigheten i samband med framtagandet av vägplanen. Om förhållandena har ändrats under ärendets gång på ett sådant sätt att det inte längre kan anses vara väsentligen samma fråga som varit föremål för konsultation aktualiseras inte undantaget. Det kan även anses 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.

Vid bedömningen av om undantaget är tillämpligt kan dokumentationen från en tidigare konsultation (se avsnitt 6.7) eller en samrådsredogörelse få betydelse.

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 5.3 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. Det kan finnas fall som inte täcks av de övriga undantagen, där det är uppenbart olämpligt att genomföra en konsultation. Konsultation bör inte krävas i dessa fall. Ett sådant fall skulle kunna föreligga om en samisk organisation som företräder samer som huvudsakligen är verksamma i Norge eller i Finland begär konsultation i ett ärende om ingående av en internationell konvention eller liknande. Undantaget bör också vara tillämpligt om konsultation skulle begäras i ett ärende som rör brottsbekämpande verksamhet. För att säkerställa att den konsultationsskyldige i ett sådant fall inte ska vara skyldig att genomföra en konsultation bör detta undantag finnas i lagen. Uppenbarhetsrekvisitet innebär att undantaget ska tillämpas mycket restriktivt.

Ytterligare undantag bör nu inte införas

Svensk Vindenergi och *Vattenfall* har invänt mot att föreslaget innebär förlängda handläggningstider för förnybara energikällor och *Svensk Vindenergi* anser att förslaget behöver justeras för att vara förenligt med

bl.a. Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och klimatlagen (2017:72).

När konsultation ska ske är det ofrånkomligt att handläggningstiderna för vissa ärenden i första instans blir något längre. Energimarknadsinspektionen, som fattar beslut om elnätskoncessioner, har tillstyrkt förslaget och som framgår av avsnitt 5.3 är domstolar och miljöprövningsdelegationer undantagna från konsultationsordningens tillämpningsområde. Som framgår nedan i avsnitt 6.2–6.3 kan krav på handläggningstider och hur brådskande ärendet är påverka såväl vad som bedöms vara skäliga tidsfrister som valet av konsultationsform. Genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 bereds för närvarande inom Regeringskansliet, men regeringens bedömning är att förslaget om konsultation med samiska företrädare inte är oförenligt med kraven i direktivet.

5.6 Samiska företrädare kan initiera konsultationer

Regeringens förslag: Om Sametinget, en sameby eller en konsultationsberättigad samisk organisation anser att ett ärende kan få särskild betydelse för samerna och begär konsultation ska ärendet anses få sådan betydelse vid tillämpning av denna lag.

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, Sáminuorra, Sveriges lantbruksuniversitet (SLU), Diskrimineringsombudsmannen (DO), Region Jämtland Härjedalen, Stockholm Environment Institute (SEI) och Amnesty* – 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.

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Sametinget, CRD, Region Jämtland Härjedalen* och *Älvdalens kommun*, är positiva eller kommenterar inte förslaget särskilt. Sametinget framhåller att det är av väsentlig betydelse att lagen säkerställer denna initiativrätt. *Bergsstaten* invänder inte mot förslaget men anser att det bör utredas vilken betydelse och effekt initiativrätten kan komma att få när en konsultation avslutats men det tillkommer en ny omständighet som åberopas som grund för ny konsultation. *Svenska kyrkan, SGU* och *Strömstads kommun* anser det bör framgå av lagtexten att samiska företrädare ska ha rätt att begära konsultation.

Stockholms universitet anser att det är rimligt att det är myndigheten som ska avgöra om något undantag från konsultationsplikten är tillämpligt. *Amnesty* är positiv till initiativrätten men invänder mot att den konsultationsskyldige självständigt ska kunna avgöra om något undantag från konsultationsplikten är tillämpligt eller inte. *CRD* och *Amnesty* anser

att myndigheten ska motivera sitt ställningstagande att tillämpa ett undantag och att den samiska företrädaren som begärt konsultation bör få möjlighet att bemöta detta. *Boverket* anser inte att en myndighet bör kunna avslå en begäran om konsultation eftersom det inte är rimligt att anta att de samiska företrädarna begär konsultation om ärendet inte är av särskild betydelse för samerna.

Skälen för regeringens förslag: I avsnitt 5.4 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*, *Sáminuorra*, *SLU*, *DO*, *Region Jämtland Härjedalen*, *SEI*, och *Amnesty* – 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 ett 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 konsultationsberättigad samisk organisation anser att ett ärende kan få särskild betydelse för samerna och begär konsultation ska ärendet anses få sådan betydelse vid tillämpning av lagen, vilket innebär att konsultation som huvudregel ska genomföras. Som framgår i avsnitt 5.4 bedöms en samisk organisation endast vara företrädare för samerna i de frågor de bevakar med hänsyn till ändamålet i dess stadgar. En förutsättning för att en samisk organisation ska ha rätt att bli konsulterad och även initiera konsultationer är därför att ärendet rör ett sådant samiskt intresse som organisationen enligt dess stadgar bevakar. Det är lämpligt att det är den konsultationsskyldige som avgör den grundläggande frågan om organisationen är en samisk företrädare som har rätt att initiera konsultation i ett ärende.

CRD 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. *Bergsstaten* efterfrågar också ett klagörande angående vilken betydelse och effekt initiativrätten kan komma att få när en konsultation avslutats men det tillkommer en ny omständighet som åberopas som grund för ny konsultation. Som framgår av avsnitten 6.2–6.3 ska information om ärendet lämnas i ett tidigt skede så att de samiska företrädarna har goda förutsättningar att förbereda sig och sätta sig in i ämnet. Skälig tid ska även ges för att hämta in de upplysningar som behövs och för att på annat sätt förbereda

konsultationen. När en konsultation väl har genomförts och avslutats bör den samiska företrädaren emellertid inte kunna påkalla ny konsultation i ärendet, om inte nya omständigheter tillkommit som omkullkastar resultatet av den genomförda konsultationen. Med anledning av *Svenska kyrkans*, *SGU:s* och *Strömstads kommuns* synpunkter bör lagtexten formuleras så att det tydligare framgår att samiska företrädare har rätt att begära konsultation.

Som *Boverket* anför är det inte rimligt att anta samiska företrädare begär konsultation om inte ärendet är av särskild betydelse för samerna. Förslaget innebär att samiska företrädare som har rätt att bli konsulterade har ett tolkningsföreträde i frågan om ett ärende kan få särskild betydelse för samerna. Ett organ som kan vara konsultationsskyldigt bör alltså inte överpröva den bedömningen och underlåta konsultation av det skälet. Samernas bedömning i frågan om ett ärende kan få särskild betydelse för samerna bör inte heller kunna överprövas av högre instans om beslut i ärendet överklagas. Förslaget innebär att myndigheten är skyldig att konsultera den samiska företrädaren som begärt konsultation om myndigheten eller ärendet inte är undantaget från konsultationsskyldighet (se avsnitten 5.3 och 5.5). Regeringen anser, i likhet med *Lagrådet*, att det inte behöver anges i den föreslagna bestämmelsen eftersom det redan följer uttryckligen av andra bestämmelser. Bestämmelsen har därför utformats i enlighet med Lagrådets förslag med en mindre språklig justering.

Det bör vara upp till den konsultationsskyldige att avgöra om något av undantagen från konsultationsskyldigheten kan tillämpas. *Amnesty* invänder mot att den konsultationsskyldige självständigt ska kunna avgöra om ärendet omfattas av något undantag. Det är dock, som *Stockholms universitet* ansett, 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 de organ som kan vara konsultationspliktiga i frågor om undantag från konsultationsskyldigheten. Det är dock viktigt att de 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 en samisk företrädare får möjlighet att ge sin syn på frågan om undantag från konsultation i ett ärende innan organet tar ställning i frågan. Det är även rimligt att, som CRD och *Amnesty* förordar, myndighetens ställningstagande att tillämpa ett undantag motiveras kort på lämpligt sätt. Inget hindrar en samisk företrädare som begärt konsultation att bemöta det som anförts som skäl och en myndighet att omvärdera sitt ställningstagande. Vid oenighet i frågan om ett undantag är tillämpligt bör det emellertid vara det organ som kan vara konsultationsskyldigt som har ensam beslutanderätt. Myndighetens bedömning att det inte finns någon konsultationsskyldighet bör emellertid kunna överprövas av en högre instans om beslutet i ärendet kan överklagas (se avsnitt 7). Det finns inte skäl för att myndigheter ska ha samma tolkningsföreträde i fråga om undantagens tillämplighet som samerna har i frågan om ärendet har särskilt betydelse för samerna.

Som framgår av avsnitt 7 bör det inte införas några särskilda bestämmelser om överklagande på grund av utebliven konsultation.

6.1 Grunderna för förfarandet bör vara reglerade i lag

Regeringens bedömning: Vissa grunder för konsultationsförfarandet bör regleras i lag för att det ska säkerställas att konsultationerna 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 Regioner (SKR, tidigare Sveriges Kommuner och Landsting)* anser att kommuner och regioner måste få vara med och ta fram rutiner för hur konsultationerna ska gå till om sådan lagstiftning införs. *Region Västernorrland (tidigare Landstinget Västernorrland)* anser att det är viktigt att undvika nationell detaljstyrning och ge frihet till varje region att i samråd med Sametinget ta fram praxis för hantering av olika typer av ärenden när det gäller konsultationsförfarandet.

Bedömningen i utkastet till lagrådsremiss överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser har kommenterat denna bedömning särskilt. *Luleå tekniska universitet* ser positivt på att lagen är allmänt hållen och att rätten till konsultation och dess innehåll inte detaljstyrts. *Stockholms universitet* anser att en detaljreglering inte är möjlig med hänsyn till de olika myndigheter och ärenden som omfattas av lagen. *Lantbrukarnas riksförbud* och *LRF Skogsägarna (LRF)* och flera skogsägarföreningar anser emellertid att det är olämpligt att så många överväganden överlämnats till rättstillämpningen utan närmare kriterier och vägledning. Några remissinstanser, däribland *Skogsstyrelsen* och *Östersunds kommun*, efterfrågar ytterligare preciseringar och vägledning för konsultationsförfarandet. Dessa synpunkter behandlas i de följande avsnitten 6.2–6.7.

Skälen för regeringens bedömning: En detaljreglering av konsultationerna bör undvikas. CRD menar att det är helt avgörande att ha konkreta processuella rutiner på plats för att lagstiftningen 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 regioner, 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 vissa

grundläggande bestämmelser om förfarandet anges i lag. Det kan även underlätta för myndigheterna att de får vissa anvisningar när det gäller förfarandet.

SKR anser att kommuner och regioner måste få vara med och ta fram rutiner för hur konsultationerna ska gå till och framhåller att det är viktigt att konsultationer utformas så att de passar bl.a. i den kommunala beslutsprocessen. *Region Västernorrland* anser att det är viktigt att undvika nationell detaljstyrning och ge frihet till varje region att i samråd med Sametinget ta fram praxis för hantering av olika typer av ärenden när det gäller konsultationsförfarandet. Som *Luleå tekniska universitet* anför bör det finnas en flexibilitet så att förtroenden, rutiner samt en konkretisering av innehållet i konsultationer kan utvecklas över tid. Den konsultationsskyldige kan diskutera med den samiska företrädaren hur man i praktiken lämpligen bör genomföra konsultationerna. På så sätt kan en samsyn kring hur konsultationen bör genomföras nås. Myndigheterna kan upprätta handledningar eller andra rutindokument som beskriver processen. Det kan också tänkas att det inom vissa områden utvecklas en praxis kring hur konsultationerna vanligtvis genomförs. Berörda myndigheter, kommuner, regioner samt Sametinget och eventuellt samebyar och samiska organisationer bör vara med vid utarbetandet av rutiner och handlägningspraxis för konsultationsförfarandet. Behovet av närmare anvisningar av detta slag bör bedömas av de berörda myndigheterna själva. Som nämnts i avsnitt 5.4 bör Sametinget självt kunna reglera myndighetens hantering av konsultationsärendena.

Som framgår av avsnitt 6.3 bedömer regeringen att det inte finns hinder mot att konsultationsskyldiga organ kommer överens med en samisk företrädare om lämpliga avgränsningar och de närmare formerna för konsultationen inom ramen för vad lagen föreskriver.

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

Regeringens förslag: När det finns en skyldighet att konsultera i ett ärende ska den konsultationsskyldige i ett tidigt skede informera den samiska företrädaren om ärendet och fråga om den begär konsultation. Det ska framgå av förfrågan när den senast ska ha besvarats. Tidsfristen ska vara skäligen.

Om den samiska företrädaren inte svarar inom den utsatta tidsfristen får det betraktas som att företrädaren avstår från konsultation i ärendet.

Skyldigheten gäller inte i förhållande till en samisk företrädare som på eget initiativ begärt konsultation.

Promemorians förslag: Överensstämmer delvis med förslaget i utkastet. Promemorian innehåller inget förslag om vad konsekvensen blir av att den samiska företrädaren inte svarar inom en skäligen tidsfrist.

Remissinstanserna: Nästan ingen av remissinstanserna har någon särskild synpunkt på promemorians förslag. *Sametinget* anser att förslaget inte tillräckligt tydligt förpliktar en konsultationsskyldig myndighet att inleda konsultationen i ett tidigt skede av ärendets beredning. *Svemin 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.

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss överensstämmer delvis med regeringens. I utkastets förslag anges det inte att det av förfrågan ska framgå när den ska ha besvarats och att tidsfristen ska vara skälig. Förslaget har ändrats redaktionellt för att det tydligare ska framgå att det gäller i förhållande till alla konsultationsberättigade samiska företrädare.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker, har en positiv inställning till eller invänder inte mot förslaget. *Svevin AB* anser att bestämmelsen på det stora hela är väl utformad. *Region Jämtland Härjedalen* och *Ålvdalens kommun* anser att de samiska företrädarna ska underrättas snarast eller omgående om ärendet. *Östersunds kommun* anser att det bör förtydligas att konsultationsprocessen ska inledas i början av ärendets handläggning så att de samiska företrädarna har goda förutsättningar att förbereda sig och sätta sig in i ämnet. *Amnesty* samt *Ålvdalens* och *Krokoms kommuner* efterfrågar besked om vilka möjliga sanktioner som finns då en myndighet underlåtit att informera om ärendet och vad som blir följden av utebliven konsultation.

Sametinget och *Ålvdalens kommun* invänder mot att uteblivet svar från Sametinget får betraktas som att det avstår från konsultation i ärendet eftersom myndigheter är skyldiga att svara inom skälig tid. Sametinget anser inte att hur brådskande ärendet är bör kunna påverka tidsfristen eftersom förseningen kan bero på omständigheter på den konsultationsskyldiges sida. *Östersunds kommun* anser att det bör förtydligas att den konsultationsskyldige även ska beakta den situation som t.ex. sameby kan befinna sig i när den avgör vad som är en skälig tidsfrist. *Bergsstaten* framhåller att det kan vara svårt att i ett tidigt skede avgöra om ärendet kan få särskild betydelse för samerna och anser att det är onödigt att skicka ut förfrågningar innan brister som kan föranleda avvísning har avhjälpats.

Några remissinstanser, t.ex. *Lunds universitet*, *Affärsverket svenska kraftnät* (*Svenska kraftnät*) och *Bergsstaten* efterfrågar en precisering eller vägledning för bestämmandet av vad som är en skälig svarsfrist. *Lunds universitet* anser att en skälig frist för svar bör vara en månad och att den samiska företrädaren bör få förlängd tid om en månad om ärendet kräver det. *Bergsstaten* anser att det bör finnas en lagstadgad tidsfrist utan möjlighet till förlängning.

Svenska kyrkan invänder mot att informationsskyldigheten inte föreslås gälla gentemot den samiska företrädare som begärt konsultation eftersom det kan finnas information i ärendet som den inte känner till.

Skälen för regeringens förslag

En samisk företrädare ska informeras om ärendet i ett tidigt skede och tillfrågas om konsultation begärs

När det finns en skyldighet att konsultera i ett ärende bör den konsultationsskyldige informera Sametinget, och eventuella andra konsultationsberättigade samiska företrädare, och fråga om konsultation begärs. *Sametinget* anser att promemorians förslag inte tillräckligt tydligt

förpliktar en konsultationsskyldig myndighet att inleda konsultationen i ett tidigt skede av ärendets beredning. Det är viktigt att information lämnas i ett tidigt skede så att en samisk företrädare har goda förutsättningar att förbereda sig och sätta sig in i ämnet. Det bör därför i lagen anges ett krav på att de konsultationsskyldiga i ett tidigt skede ska informera om ärendet och fråga om konsultation begärs.

Bergsstaten framhåller att det kan vara svårt att i ett tidigt skede avgöra om ärendet kan få särskild betydelse för samerna och anser att det är onödigt att skicka ut förfrågningar innan brister som kan föranleda avvisning har avhjälppts. Regeringen instämmer i att information och förfrågan till samisk företrädare normalt inte bör skickas ut förrän t.ex. brister som kan föranleda en avvisning av en ansökan har avhjälppts. Inte heller bör en myndighet skicka ut information om den i ett tidigt skede finner att en ansökan om en åtgärd inte kommer att beviljas. I sådana fall bör det vara uppenbart att myndigheten inte behöver konsultera en samisk företrädare (se avsnitt 5.5).

Att information och förfrågan ska skickas ut i ett tidigt skede innebär alltså att det ska ske så snart det kan bedömas att ett beslut i ett ärende kan få särskild betydelse för samerna, under förutsättning att inget undantag från konsultationsskyldigheten är tillämpligt (se avsnitten 5.3 och 5.5). Som *Östersunds kommun* påpekar innebär det att förfrågan om konsultation ska skickas ut i början av ärendets handläggning så att de samiska företrädarna har goda förutsättningar att förbereda sig och sätta sig in i ämnet. För det fall ärendet är av brådskande karaktär ställer det krav på att den samiska företrädaren informeras skyndsamt för att den samiska företrädaren ska få tillräckligt med tid att sätta sig in i ämnet och att lagens syfte inte ska motverkas. Det bedöms emellertid inte motiverat att, som *Region Jämtland Härjedalen* och *Älvdalens kommun* förespråkar, i lagen föreskriva att de samiska företrädarna ska underrättas snarast eller omgående. Detta eftersom ärendenas skiftande karaktär kan påverka hur tidigt informationen och förfrågan kan och bör skickas ut, och eftersom föreslaget krav bara bör gälla i ärenden som kommer att prövas i sak och utmyнна i beslut som kan få särskild betydelse för samerna.

Av förfrågan bör det framgå när den senast ska ha besvarats. Tidsfristen bör vara skäligen med hänsyn till ärendets karaktär och hur brådskande ärendet är (se nedan). Det är lämpligt att den konsultationsskyldige samtidigt upplyser om vad konsekvensen blir om svar inte inkommer inom den utsatta fristen.

Amnesty samt *Älvdalens* och *Krokoms kommuner* efterfrågar besked om vilka möjliga sanktioner som finns då en myndighet underlåtit att informera om ärendet och vad som blir följderna av utebliven konsultation. Om den konsultationsskyldige underlåter att informera om ett ärende i ett tidigt skede finns det en risk att handläggningen fördröjs, att konsultationen blir bristfällig eller att ingen konsultation alls kommer till stånd. För det fall ingen eller endast bristfällig konsultation kommer till stånd kan rättsverkan av det prövas av domstol om beslutet kan överklagas (se avsnitt 7). De konsultationsskyldiga är skyldiga att handlägga sina ärenden enligt gällande rätt. Någon särskild sanktion mot en utebliven underrättelse behövs inte. I sammanhanget kan det emellertid nämnas att Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern utövar tillsyn och

granskar att den offentliga makten utövas i enlighet med gällande lagar och regler.

För det fall en myndighet bedömer att ett undantag från konsultationsplikten är tillämpligt (se avsnitten 5.3 och 5.5), ska skyldigheten att informera den samiska företrädaren liksom övriga bestämmelser om konsultationsförfarandet (se avsnitten 6.3–6.5) inte gälla. Efter förslag från *Lagrådet* har bestämmelsen utformats så att det framgår tydligare.

Om den samiska företrädaren inte svarar inom en skälig tidsfrist får det betraktas som att företrädaren avstår från konsultation i ärendet

För att öka förutsebarheten och minska risken för att handläggningstider förlängs i onödan bör, så som *Svemin AB* förordat, den samiska företrädaren kunna åläggas att svara inom en viss tid om konsultation begärs. *Sametinget* och *Ålvdalens kommun* invänder mot detta med hänvisning till att Sametinget i egenskap av myndighet är skyldig att svara inom skälig tid. Bestämmelsen föreslås emellertid även gälla i förhållande till samebyar och samiska organisationer som är konsultationsberättigade. Det kan i vissa fall bli aktuellt att skicka ut information och förfrågan till ett stort antal samiska företrädare. Den konsultationsskyldige bör därför kunna begära att en samisk företrädare besvarar frågan om konsultation inom en skälig tidsfrist. Om den samiska företrädaren inte svarar inom den utsatta tidsfristen bör det betraktas som att den avstår från konsultation i ärendet. En förutsättning för att uteblivet svar ska få en sådan konsekvens bör vara att myndigheten angett en bestämd svarsfrist som är skälig. Den konsultationsskyldige bör också säkerställa att tidsfristen är skälig räknat från när informationen och förfrågan sänts till den samiska företrädaren. Det är därför ofta lämpligt att om möjligt att skicka en förfrågan per e-post.

Bedömningen av vad som är en skälig tidsfrist bör främst bero på ärendets komplexitet och hur brådskande ärendet är. Med anledning av Sametingets synpunkt bör det framhållas att brådskande som orsakats enbart av den konsultationsskyldiges tidigare handläggning av ärendet inte ska påverka bedömningen av vad som är en skälig tidsfrist. Till skillnad från *Östersunds kommun* anser regeringen emellertid inte att den konsultationsberättigades arbetsbelastning ska påverka vad som är skälig tidsfrist eftersom det är svårt att bedöma för den konsultationsskyldige och skulle kunna innebära att ärenden ofta fördröjs på ett omotiverat sätt.

Lunds universitet, *Bergsstaten* och *Svenska kraftnät*, efterfrågar vägledning för bestämmandet av vad som är en skälig svarsfrist. Eftersom de ärenden som kan bli föremål för konsultation är av så skiftande karaktär är det inte lämpligt att, så som *Lunds universitet* och *Bergsstaten* förespråkar, i lagtext ange en bestämd frist. En lång tidsfrist kan nämligen medföra att avgöranden i ett stort antal ärenden kan komma att fördröjas i onödan och en kort frist kan medföra att de samiska företrädarna inte har möjlighet att fatta ett välgrundat beslut om konsultation begärs eller inte. En tid om en månad, så som *Lunds universitet* förordar, kan emellertid normalt anses vara skälig för att besvara en förfrågan om konsultation. I de fall ärendet är mycket omfattande och komplext bör den skäliga tidsfristen emellertid vara något längre för att den samiska företrädaren ska kunna fatta ett välgrundat beslut. Om ärendet är av enklare karaktär eller

är brådskande kan tidsfristen emellertid vara betydligt kortare än en månad. Detsamma gäller i ärenden där den konsultationsskyldiges verksamhet finansieras av de enskilda parterna eftersom konsultationer då bör handläggas så skyndsamt som möjligt. Det ska noteras att inom denna frist förväntas den samiska företrädaren endast ge ett besked om den önskar bli konsulterad eller inte. Det är även lämpligt att eventuella önskemål om konsultationsform anges. Inget hindrar emellertid den samiska företrädaren att vid en senare tidpunkt meddela att den avstår från konsultation. Det finns därför inte något behov av att, som Lunds universitet föreslår, införa en rätt till förlängning av den skäligen tidsfristen.

Om den samiska företrädaren inte svarar den konsultationsskyldige inom den skäligen tidsfristen bör den konsultationsskyldige, med stöd av det undantag från konsultationsskyldigheten som ska gälla när den samiska företrädaren avstår från konsultation (se avsnitt 5.5), få fortsätta handläggningen och avgöra ärendet utan konsultation.

Skyldigheten bör inte gälla inte i förhållande till en samisk företrädare som på eget initiativ begärt konsultation

I avsnitt 5.6 framgår det att samiska företrädare som föreslås vara konsultationsberättigade har möjlighet att på eget initiativ begära att konsultation genomförs i ärenden som de anser har särskild betydelse för samerna. Konsultationer ska då genomföras om något undantag från konsultationsplikten inte är tillämpligt. Det är självklart att skyldigheten att sända information om ärendet och en förfrågan om konsultation begärs inte bör gälla i förhållande till en samisk företrädare som på eget initiativ redan begärt konsultation i ett ärende. För tydlighetens skull bör detta framgå av lagtexten. *Svenska kyrkan* invänder mot detta med motiveringen att det kan finnas information i ärendet som den samiska företrädaren som begärt konsultation inte känner till. Den informationen och förfrågan som inledningsvis bör skickas ut syftar emellertid främst till att den samiska företrädaren ska kunna ta ställning till om konsultation begärs eller inte. När en samisk företrädare väl begärt konsultation och konsultation ska genomföras bör den konsultationsskyldige informera om alla relevanta omständigheter som kan påverka beslutet, med de eventuella begränsningar som följer av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (se avsnitten 6.3 och 6.5). Det är därför lämpligt att det finns ett förtydligande undantag i lagtexten från att skicka ut information och förfrågan.

6.3 Förberedelser inför konsultationen och dess form

Regeringens förslag: Den konsultationsskyldige bestämmer på vilket sätt en konsultation ska genomföras men ska så långt som det är möjligt och lämpligt tillgodose den samiska företrädarens önskemål om konsultationsform.

Den samiska företrädaren ska inför en muntlig konsultation ha rätt att få en skriftlig redogörelse för de frågor som ärendet rör. Den samiska

företrädaren ska ges skälig tid för att hämta in de upplysningar som behövs och för att på annat sätt förbereda konsultationen.

Prop. 2020/21:64

Promemorians förslag: Överensstämmer delvis med förslaget i utkastet. Förslaget i promemorian innebär att huvudregeln är att konsultation ska genomföras i den form den samiska företrädaren önskar med vissa undantag från huvudregeln, men att när regeringen konsulterar bestämmer regeringen på vilket sätt konsultationen ska genomföras. Vidare innebär förslaget i promemorian att den samiska företrädaren inför en muntlig konsultation ska få en skriftlig redogörelse för de väsentliga frågor som ärendet rör och 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, Uppsala universitet, Diskrimineringsombudsmannen (DO), Luleå kommun, Vuovdega/Skogssamerna och Stockholm Environment Institute (SEI)*. *Sáminuorra* bedömer att möjligheterna för att konsultationen genomförs i god anda skulle öka om det är den samiska företrädaren som avgör formen för konsultationen.

Det är även ett stort antal remissinstanser som avstyrker eller har en negativ inställning till förslaget, bl.a. *Länsstyrelsen i Norrbottens län, Transportstyrelsen, Sveriges geologiska undersökning (SGU), Bergsstaten, Girona Sámesearvi, Amnesty International (Amnesty), Civil Rights Defenders (CRD) och Svemin AB*. Länsstyrelsen i Norrbottens län, Bergsstaten och SGU befarar att handläggningstiderna kommer att öka om samiska företrädare har rätt att begära muntlig konsultation.

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss överensstämmer delvis med regeringens. I utkastet föreslås att samiska företrädare inför en muntlig konsultation ska få en skriftlig redogörelse för de frågor som ärendet rör och att samiska företrädarens önskemål så långt som möjligt ska tillgodoses. Förslaget har ändrats redaktionellt för att det tydligare ska framgå att det gäller i förhållande till alla konsultationsberättigade samiska företrädare.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Svemin AB och Luleå tekniska universitet* tillstyrker, har en positiv inställning till eller invänder inte mot förslaget.

Några remissinstanser, bl.a. *Sametinget, Bergsstaten, Östersunds kommun och Region Jämtland Härjedalen*, invänder mot utkastets förslag. Sametinget anser att det som huvudregel ska ha rätt att bestämma över formen för konsultation och framhåller att val av tidpunkt och plats för konsultation är av avgörande betydelse för om samerna ska kunna delta i konsultationerna. *Front Advokater* pekar på att det är av särskild vikt att konsulterande myndigheter visar hänsyn och hörsammar samernas önskemål och tid och plats eftersom finansieringen är otillräcklig. Östersunds kommun och Region Jämtland Härjedalen anser att bestämmelsen inte når upp till folkrättens krav och Östersunds kommun påpekar att konsultationsprocessens utformning även omfattar frågan om vilka platser fysiska möten ska äga rum på och vilket språk som ska användas. Bergsstaten invänder mot att samiska företrädare ska få ett inflytande över formen för konsultation och anser att konsultation alltid bör genomföras skriftligen inom en bestämd tidsfrist utan rätt till förlängning.

Sametinget, Luleå tekniska universitet och *Lunds universitet* anser att det ska vara möjligt för myndigheter och samiska företrädare att ingå avtal om former och förfarande.

Riksdagens ombudsmän (JO) pekar på att föreslagen bestämmelse inte ger utrymme för att avstå skriftlig redogörelse inför muntlig konsultation och anser att det bör förtydligas om det är avsikten. Bergsstaten framhåller att kravet på skriftlig redogörelse medför merarbete och förlängda handläggningstider.

Skälen för regeringens förslag

Formen för konsultationsförfarandet

Vid införandet av en konsultationsordning är det angeläget att den samiska företrädaren har ett betydande inflytande över konsultationsformen. Syftet med konsultationsordningen är att främja det samiska folkets inflytande över sina angelägenheter. Den samiska företrädaren bör därför ha möjlighet att kunna påverka hur ett inflytande kan utövas genom att önska att konsultationen ska genomföras i viss form. *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 6.7, föreslås att en konsultation ska dokumenteras på visst sätt.

Några remissinstanser ser andra problem med att promemorians förslag innebär att en samisk företrädare 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 minerallagen, 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. *Bergsstaten* anser att konsultationen alltid bör genomföras skriftligen.

De konsultationsskyldiga har ett ansvar för handläggningen av sina 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 förutsätts 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. Den samiska företrädaren får framföra önskemål om konsultationsform och var och hur eventuell muntlig 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 bristande 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 det är möjligt och lämpligt tillgodoser den samiska företrädarens önskemål om konsultationsform. När den konsultationsskyldige bestämmer på vilket sätt en konsultation ska genomföras bör den därför ha denna skyldighet. En sådan bestämmelse bör medföra att den konsultationsskyldiges utrymme att frånga den samiska företrädarens önskemål om konsultationsform blir begränsat till de fall där önskemålet inte bedöms vara möjligt eller lämpligt att följa med hänsyn till förvaltningslagens, eller tillämplig speciallagstiftnings, krav på handläggningen av ett ärende. Den samiska företrädaren får därmed ett stort inflytande över konsultationens form. Regeringen anser att en sådan bestämmelse är väl förenlig med Sveriges internationella åtaganden.

Av 9 § förvaltningslagen följer att myndigheter ska handlägga ärenden så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Det ska även beaktas att konsultationer så långt som möjligt ska samordnas med samråd enligt lag och förordning (se avsnitt 5.2). Det bör vara möjligt att frånga en samisk företrädarens önskemål om konsultationsform om en annan mer kostnadseffektiv form i det enskilda fallet inte motverkar den samiska företrädarens möjlighet till påverkan genom att få framföra, utveckla och bemöta ståndpunkter i ärendet. Det ska även framhållas att en muntlig konsultation inte behöver innebära att de berörda träffas fysiskt utan den kan ofta genomföras exempelvis genom video- eller telefonkonferens. För det fall muntlig konsultation ska genomföras bör den konsultationsskyldige överväga dessa möjligheter. Skriftlig handläggning är inte heller nödvändigtvis alltid det mest tids- och kostnadseffektiva sättet att genomföra en konsultation. Muntlig konsultation kan i vissa fall tänkas bidra till en mer rationell handläggning. De konsultationsskyldiga får alltså göra avvägningar mellan krav på handläggningen av ett ärende och de samiska företrädarnas önskemål om konsultationsform.

Så som *Östersunds kommun* påpekat kan samiska företrädare även framföra önskemål om vilket språk som konsultationerna ska hållas på. Av 10 § språklagen (2009:600) följer emellertid att språket i domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra organ som fullgör uppgifter i offentlig verksamhet är svenska. I ärenden i vilka en enskild är part eller ställföreträdare för part kan det, om vissa kriterier är uppfyllda, finnas en rätt att använda samiska i kontakten med förvaltningsmyndigheten enligt 8–10 §§ lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk (minoritetslagen). Det allmänna ska även främja de nationella minoritetsspråken och i övrigt sträva efter att ge service på dessa språk (se 8 § språklagen och bl.a. 8 § tredje stycket och 18–18 a §§ minoritetslagen). Myndigheter bör därför sträva efter att, om den samiska företrädaren önskar det, genomföra konsultationen på samiska. Däremot finns det inte någon skyldighet att göra detta i andra fall än de som följer av 8–10 §§ minoritetslagen.

Med anledning av *Sametingets* och *Front Advokaters* påpekande att samernas önskemål om tid och plats kan vara avgörande för om de samiska företrädarna ska kunna delta ska det även förtydligas att det står en sameby eller annan samisk företrädare fritt att ställa ombud för sig. Om en

myndighet inte kan tillgodose samernas önskemål om tid och plats innebär det alltså inte att konsultationen inte kan komma till stånd.

Sametinget anför att det kommer att vara ändamålsenligt att Sametinget och myndigheter som ofta kommer genomföra konsultationer upprättar ett gemensamt avtal som, inom ramen för vad lagen föreskriver, närmare konkretiserar konsultationsförfarandet. Även *Luleå tekniska universitet* ser positivt på möjligheten att ingå speciella avtal om det närmare innehållet i konsultationerna och anför att sådana avtal på sikt kan bygga tillit och goda relationer mellan parterna. *Lunds universitet* anser att det bör införas en möjlighet att komma överens om avgränsningar, former och förfarande i syfte att göra konsultationerna mer effektiva och att detta bör framgå av lagen. Som framgår av avsnitt 6.1 utgår regeringen från att lagens allmänt hållna bestämmelser kommer att kompletteras av rutiner och handläggningspraxis för hantering av konsultationer i olika typer av ärenden samt att berörda samiska företrädare kommer involveras vid utarbetandet av dessa. Det bedöms inte heller finnas något hinder mot att konsultationsskyldiga som återkommande konsulterar en viss samisk företrädare kommer överens med den företrädaren om lämpliga avgränsningar och de närmare formerna för konsultationen inom ramen för vad lagen föreskriver. Detta är väl förenligt med det som stadgas i artikel 15 i förslaget till nordisk samekonvention om att Sametinget kan ingå avtal om samarbete med nationella, regionala och lokala enheter. Det bedöms emellertid inte finnas behov av att uttryckligen i lagen ange att det ska vara möjligt.

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. Regeringen avser dock att följa utvecklingen 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 som ska konsulteras innan muntlig konsultation har rätt till en skriftlig redogörelse för de frågor som ärendet rör. Den samiska företrädaren ska också ges skälig tid för att hämta in de upplysningar som behövs och för att på annat sätt förbereda konsultationen. Regeringen instämmer i *JO:s* påpekande att bestämmelsen bör förtydligas så att det framgår att en skriftlig redogörelse inte behöver upprättas om en samisk företrädare väljer att avstå från en skriftlig redogörelse inför en muntlig konsultation. Det kan exempelvis tänkas bli aktuellt om det redan framgår av en ansökan eller förfrågan vad saken gäller och den samiska företrädaren nöjer sig med det. Ett sådant avstående som innebär att någon särskild skriftlig redogörelse inte behöver upprättas bör den konsultationsskyldige lämpligen dokumentera.

Bergsstaten invänder att kravet på en skriftlig redogörelse innebär merarbete och förlängda handläggningstider. En skriftlig redogörelse behöver emellertid inte nödvändigtvis innehålla en upprepning av vad som redan framgår av handlingarna i ärendet. Den bör normalt vara tillräckligt med hänvisningar i vissa delar till t.ex. ansökan eller andra relevanta

handlingar i ärendet. Det viktiga är att den samiska företrädaren som ska delta i en muntlig konsultation får information om samtliga frågor som ska bli föremål för konsultation och har goda möjligheter att förbereda sig.

Vad som är skäligen tid för den samiska företrädaren 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 inhämta behövliga upplysningar och yttranden från Sametinget, som är en myndighet under regeringen, i ärenden som rör samiska frågor och angelägenheter. 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 det kravet.

Regeringen bestämmer själv över sina arbetsformer. Även regeringen bör dock sträva efter att så långt som möjligt och lämpligt tillgodose de samiska företrädarnas önskemål om konsultationsform. Ansvar för att regeringens konsultationer genomförs i praktiken bör åligga Regeringskansliet. Diskussion bör ske med Sametinget om hur konsultationerna bör 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 samiska företrädare får en reell möjlighet att delta och påverka formen för konsultationsförfarandet.

6.4 Ska andra än samiska företrädare kunna delta vid konsultationer?

Regeringens 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 den samiska företrädaren vilken inställning den har till ett sådant deltagande.

Promemorians förslag: Överensstämmer delvis med förslaget i utkastet. I promemorians förslag saknas bestämmelsen att den konsultationsskyldige ska fråga Sametinget vilken inställning de 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.

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss överensstämmer i sak med regeringens. Förslaget har ändrats redaktionellt för att det tydligare ska framgå att det gäller i förhållande till alla konsultationsberättigade samiska företrädare.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna har en positiv inställning till eller invänder inte mot förslaget. *Svemin AB* anser att bestämmelsen på det stora hela är väl utformad och *Skogsstyrelsen* framhåller att möjligheten att låta andra parter delta och yttra sig i konsultationen förbättrar möjligheten för myndigheten att uppfylla kraven på likabehandling och objektivitet. *Statens historiska museer* anser att det är värdefullt att andra myndigheter och enskilda tillåts delta eftersom beslut med stor betydelse för samerna kan omfatta andra aktörer.

Några remissinstanser, bl.a. *Riksorganisationen Same Ätnam*, *Sameföreningen i Stockholm* och *Partiet Jakt- och fiskesamerna*, är negativa till förslaget och anser att de samiska företrädarna ska få bestämma om utökad närvaro. *Riksorganisationen Same Ätnam* ser en risk för att konsultationen inte kommer kunna genomföras i god anda om den konsultationsskyldige godtyckligt får ta med myndigheter och andra intressenter. *Östersunds kommun* anser att endast samiska företrädare ska få delta med hänvisning till att det annars finns en överhängande risk att samerna hamnar i minoritet och att det skapar en maktobalans. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* befävar att ytterligare markintressekonflikter riskerar att skapas om andra tillåts närvara och yttra sig. *Bergsstaten* är också negativ till förslaget med hänvisning till att en utökad krets leder till ökad tidsåtgång. *Bergsstaten* anser också att det bör förtydligas vilken betydelse de samiska företrädarnas åsikt har i frågan och hur det förhåller sig till den samordning som ska ske vid samrådsskyldighet enligt andra lagar.

Skälen för regeringens förslag: När konsultationer ska genomföras med samiska företrädare uppkommer frågan om det kan vara av värde att även andra intressenter 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. 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. *Skogsstyrelsen* och *Statens historiska museer* ser positivt på att det finns en sådan möjlighet. Det föreslås därför att om den konsultationsskyldige anser det lämpligt får även andra myndigheter eller enskilda delta vid konsultationen i ett ärende.

Östersunds kommun anser inte att andra än samiska företrädare ska tillåtas närvara och *Bergsstaten* är också negativ till förslaget med hänvisning till att en utökad krets leder till ökad tidsåtgång. Några remissinstanser anser av olika skäl att den samiska företrädaren 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. *Östersunds kommun* och *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. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* befävar att ytterligare markintressekonflikter riskerar att skapas om det tillåts att andra närvarar och yttrar sig.

Av de skäl som angetts ovan bör det emellertid finnas en möjlighet att låta andra myndigheter och enskilda få delta i de fall det är lämpligt. Det är dock inte motiverat att, som *Riksorganisationen Same Átnam*, *Sameföreningen i Stockholm*, *Partiet Jakt- och fiskesamerna*, *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 den samiska företrädaren som ska delta vid en konsultation vilken inställning den har till att även andra deltar. De samiska företrädarnas 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 den samiska företrädaren vilken inställning den har till andras deltagande. Det bör naturligtvis enbart vara den samiska företrädaren som ska delta i konsultationen som tillfrågas om vilken inställning den har till andras deltagande.

Frågan när det kan vara lämpligt att tillåta att annan än en samisk företrädare deltar vid en konsultation får bedömas utifrån förutsättningarna i det enskilda ärendet och med beaktande av den samiska företrädarens inställning till det. Det kan exempelvis vara lämpligt att tillåta att andra deltar i vissa ärenden där det finns enskilda parter eller när konsultationen samordnats med samråd, t.ex. med andra nationella minoriteter enligt minoritetslagen. Med anledning av de synpunkter som framförts av Länsstyrelsen i Västerbottens län, Östersunds kommun och Bergsstaten ska det framhållas att det är den konsultationsskyldiga som avgör om utökad närvaro är lämplig eller inte. Ett exempel på när det inte kan anses vara lämpligt att låta andra än samiska företrädare delta är i en situation där myndigheten befarar att det skulle motverka syftet med konsultationen. De samiska företrädarnas inställning och synpunkter är för den bedömningen av stor betydelse och risken för att konsultationen inte kommer kunna genomföras i god anda får vägas in i den bedömningen. Bergsstatens bedömning att utökad närvaro alltid leder till längre handläggningstider delas inte av regeringen. När en enskild part tillåts delta får parten insyn och del av det som tillförs beslutsunderlaget. Det ökar även möjligheten till en konstruktiv dialog som öppnar för anpassningar och justeringar. Det kan medföra att ytterligare skriftväxling efter konsultationen inte är nödvändig. Enskilda parters deltagande har även betydelse för den konsultationsskyldiges förutsättningar att förklara om enighet eller samtycke kan nås i ärendet eller inte (se avsnitt 6.5). Det sammantaget kan innebära att handläggningstiden blir kortare än om parten inte hade fått delta. När en konsultation samordnas med ett samrådsförfarande torde det normalt också leda till en mer tids- och kostnadseffektiv handläggning.

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

Regeringens förslag: Vid konsultationen ska den konsultationsskyldige, den samiska företrädaren 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 part. Konsultationen ska genomföras i god anda.

Konsultationen ska 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.

Regeringens bedömning: Det bör inte införas en lagbestämmelse om att enighet eller samtycke ska eftersträvas.

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.

Det finns inte behov av att införa nya sekretessbestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen.

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*, *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 ett stort antal remissinstanser som avstyrker eller har en negativ inställning till förslaget, bl.a. *länsstyrelserna i Norrbottens och Västerbottens län*, *Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät)*, *Skogsstyrelsen*, *Civil Rights Defenders (CRD)*, *Transportstyrelsen*, *Lantbrukarnas riksförbund* och *LRF Skogsägarna (LRF)*, *Sáminuorra, Sámiid Riikkasearvi/Svenska Samernas Riksförbund (SSR)*, *Skogsindustrierna*, *Svenska kyrkan*, *Front Advokater* och *Svemín 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 hållas 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. 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 och är kritisk mot att det i förslaget saknas tidsgränser för genomförande av konsultationen. Länsstyrelsen i Norrbottens län anför att det för vissa ärendetyper inte är möjligt eller i vart fall olämpligt för en förvaltnings-

myndighet 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 anser beträffande förslaget att konsultationen ska fortsätta tills enighet eller samtycke uppnåtts eller tills det konstateras enighet eller samtycke inte kan nås i ärendet att det bör förenas med närmare detaljreglering kring rekvisiten för detta. 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.

Länsstyrelsen i Västerbottens län och CRD är kritiska 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. Svenska kraftnät, Skogsindustrierna och Svemin AB är kritiska mot att det i förslaget saknas tidsgränser för genomförande av konsultationen. Hovrätten för Övre Norrland anser att ett utvecklat resonemang om lämplig tidpunkt för konsultation och rimligt antal konsultationer skulle kunna underlätta förfarandet och anser att frågan om lagförslagets förhållande till offentlighets- och sekretesslagens (2009:400) bestämmelser bör utredas närmare. 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.

Förslaget och bedömningarna i utkastet till lagrådsremiss överensstämmer delvis med regeringens. I utkastet föreslogs att undantaget från att ange en motiverad ståndpunkt bara ska gälla i ärenden där det finns enskilda parter. Förslaget har ändrats redaktionellt för att det tydligare ska framgå att det gäller i förhållande till alla konsultationsberättigade samiska företrädare.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker, har en positiv inställning till eller invänder inte mot förslaget och bedömningarna. Några remissinstanser, däribland *Amnesty International (Amnesty)*, *Umeå universitet*, *CRD* och *SSR* förordar en återgång till förslaget i promemorian om att det ska framgå av bestämmelsen att den konsultationsskyldige ska eftersträva enighet och samtycke. CRD och Amnesty anser att kravet på saklighet och opartiskhet går att förena med ett ökat inflytande för det samiska folket eftersom det framgår av 1 kap. 2 § sjätte stycket regeringsformen att samiska folkets möjligheter att behålla och utveckla sitt eget kultur- och samfundsliv ska främjas.

Andra remissinstanser, däribland *Skogsstyrelsen*, *LRF*, *SGU*, *Skogsägarna* och *Bergsstaten*, är positiva till att kravet på att strävan efter enighet och samtycke har slopats. *Svemin AB* anser att det är oförenligt med processuella krav på opartiskhet att ha ett krav på god anda med målsättning att uppnå samtycke eller medgivande i flerpartsärenden. *Sveaskog Förvaltnings AB (Sveaskog)* anser att förslaget innebär en positiv särbehandling av samerna som strider mot principen om allas likhet inför lagen. *Sveriges Bergmaterialindustri (SBMI)* bedömer att det finns en

uppenbar risk för att konsultationer innebär en förskjutning i avvägandet mellan motstående intressen. SGU anser dock att orden enighet och samtycke i den föreslagna bestämmelsen kan uppfattas som ett fortsatt krav på enighet och samtycke och anser att det skapar en osäkerhet kring hur bestämmelsen ska tolkas. *Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt (Umeå tingsrätt)* ifrågasätter att den potentiella konflikten med myndigheters skyldighet att agera objektivt och opartiskt är undanröjd och påpekar att en beslutsfattare, kommunal nämnd eller kommunfullmäktige som inte själv deltagit i konsultationen måste vara fria att besluta i vilken riktning som helst oavsett vad som överenskommit vid konsultationen.

Bergsstaten och Svemin AB invänder även mot att det anges att konsultationer ska ske i god anda medan *Östersunds kommun, Region Jämtland Härjedalen* och *Luleå tekniska universitet* är positiva till att uttrycket god anda används. Region Jämtland och Härjedalen förordar att innebörden av ”god anda” tydliggörs.

Bergsstaten och Skogsstyrelsen är positiva till utkastets förslag om att skyldigheten att ange en motiverad ståndpunkt i ärenden inte ska gälla i ärenden där det finns enskilda parter. Skogsstyrelsen förordar att det anges i lagen att myndigheten fortfarande har en skyldighet att självständigt och objektivt pröva relevanta sakomständigheter och iakttä saklighet och opartiskhet. Bergsstaten förordar att det anges tidsgränser för genomförande av konsultation och hur många gånger en konsultationsberättigad får lägga fram synpunkter eftersom konsultationsordningen annars kan användas för att förhålla beslut. Bergsstaten anser att förslaget inte är förenligt med förvaltningsrättsliga krav på skyndsamt handläggning och efterfrågar en redogörelse för hur konsultationslagen förhåller sig till rätten att angripa långsam handläggning med stöd av 11 och 12 §§ förvaltningslagen.

Sameföreningen i Stockholm, Riksorganisationen Same Ätnam och CRD invänder mot att den konsultationsskyldige ska kunna avbryta konsultationen när samtycke inte uppnåtts eftersom det inte föreskrivs en skyldighet att eftersträva samtycke. Riksorganisationen Same Ätnam anser att det saknas incitament för de konsultationsskyldiga att fortsätta konsultationen och försöka uppnå samtycke. *Östersunds kommun* och *Region Jämtland Härjedalen* anser att kraven på hur stora ansträngningar som måste göras innan konsultationerna kan avslutas bör preciseras.

Länsstyrelsen i Norrbottens län och *Lunds universitet* anser att det bör tydliggöras i vilket skede som konsultationen ska genomföras.

Statens fastighetsverk (SFV) och *Lunds universitet* anser att det bör införas en regel om sekretess eftersom konsultation kan bli meningslös om delar av underlagsmaterialet inte kan delges.

Skälen för regeringens förslag och bedömningar

Konsultationsdeltagarna ska yttra sig över varandras ståndpunkter

Vid konsultationen bör den konsultationsskyldige, de samiska företrädarna och andra som deltar ange sin motiverade ståndpunkt i ärendet och yttra sig över de andras ståndpunkter. Som anges i avsnitt 5.4 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 6.4 föreslås att även andra myndigheter eller enskilda ska kunna delta vid konsultationen i ett ärende om den konsultationsskyldige anser att det är lämpligt. I promemorian föreslås att båda sidor ska ange sin motiverade ståndpunkt i ärendet och yttra sig över den andra partens ståndpunkt. Som framgår ovan kan det emellertid finnas fler än två parter/sidor som deltar i en konsultation och promemorians förslag justeras därför.

I linje med vad *Länsstyrelsen i Norrbottens län* anför är det för vissa ärendetyper inte möjligt för en förvaltningsmyndighet att redovisa en motiverad ståndpunkt i ärendet innan den fattat sitt beslut. En förvaltningsmyndighet kan inte i förväg redovisa en ståndpunkt angående hur den slutligt kommer att besluta i ett ärende som innebär myndighetsutövning gentemot enskild. Inte heller i andra ärenden där det finns en part bör en beslutande myndighet vara skyldig att redovisa en ståndpunkt i förväg. Som *Skogsstyrelsen* anför bör det av förslaget tydligt framgå att den konsultationsskyldiga myndigheten inte alltid ska ange en motiverad ståndpunkt i ärendet. Det föreslås därför att skyldigheten för den konsultationsskyldige att ange sin motiverade ståndpunkt i ett ärende och yttra sig över de andras ståndpunkter inte ska gälla i ärenden där finns en part.

I avsnitt 6.4 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 en part som inte deltar vid konsultationen innebär förslaget i föregående stycke att den samiska företrädaren får framföra sina ståndpunkter och invändningar till den konsulterande myndigheten, som själv inte ska ange någon ståndpunkt utan kommunicera samernas synpunkter till parten. I ärenden där parter deltar vid konsultationen innebär förslaget att det är 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 nedan, 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 bör vara bunden av vad andra deltagare i konsultationen eventuellt har kommit överens om eftersom myndighetens möjlighet att besluta i frågan, exempelvis om tillstånd för en verksamhet och villkoren för denna, begränsas av de ramar som följer av den materiella rätten som ska tillämpas i ärendet. Konsultationsförfarandet bör alltså inte påverka myndighetens rätt och skyldighet att självständigt fatta beslut i ärenden utifrån en objektiv prövning av relevanta sakomständigheter. Myndigheten kan inom ramen för sin serviceskyldighet redogöra för relevant lagstiftning och gällande rätt (se 6 § förvaltningslagen). Om myndigheten noterar att deltagarnas överenskommelse riskerar att få ett sådant innehåll att myndigheten, på grund av de rättsregler som ska tillämpas i ärendet, 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.

Konsultationen ska genomföras i god anda

Det bör vara centralt att konsultationer genomförs på ett sätt så att ett verkligt meningsutbyte och bemötande av synpunkter förekommer, där den konsultationsskyldige och den samiska företrädaren 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 bör även gälla 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. Några remissinstanser är kritiska till begreppet god anda. *Kammarrätten i Sundsvall* anser att det bör övervägas om begreppet kan ersättas med ett annat. *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. *Bergsstaten* och *Svemin AB* invänder också mot att begreppet används. *Bergsstaten* anser att det sänder ut fel signaler eftersom det antyder att deltagarna behöver uppmanas till det. *Svemin AB* anser att det är oförenligt med processuella krav på opartiskhet att ha ett krav på god anda med målsättningen att uppnå samtycke eller medgivande i flerpartsärenden. *Luleå tekniska universitet*, *Östersunds kommun* och *Region Jämtland Härjedalen* däremot är positiva till att uttrycket god anda används. *Region Jämtland och Härjedalen* förordar att innebörden av ”god anda” tydliggörs.

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. Begreppet förekommer även i förslaget till nordisk samekonvention och är väl förenligt med urfolksdeklarationens bestämmelse om konsultationer i god anda (in good faith). Med anledning av *Bergsstatens* och *Svemin AB:s* synpunkter bör det framhållas att inga samiska remissinstanser har invänt mot att begreppet god anda används. Något krav på de konsultationspliktiga att eftersträva enighet eller samtycke föreslås, som framgår nedan, inte. Användningen av uttrycket god anda ska inte heller uppfattas som ett sådant krav. Det handlar, som *Luleå tekniska universitet* framhållit, bl.a. om att konsultationsdeltagarna ansvarar för att skapa ett konsultationsklimat som är grundat på ömsesidig tillit. Statliga

instanser i Norge som har erfarenheter av konsultationer med Sametinget uppfattar konsultationerna som relationsbyggande och ökar den ömsesidiga förståelsen bland de konsulterande parterna (se prop. 116 L s. 41).

Det räcker inte, så som *Länsstyrelsen i Västerbottens län* föreslår, att ställa krav på att eftersträva att sakfrågan behandlas på ett grundligt och sakligt sätt. Att så ska ske följer även redan av grundläggande krav på myndigheters handläggning av ärenden.

Regeringen anser alltså sammantaget det lämpligt att det framgår av lagen att konsultationer ska genomföras i god anda.

Det bör inte införas en bestämmelse om att enighet eller samtycke 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 hållas 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. Samtidigt anser *Amnesty*, *Umeå universitet*, *CRD* och *SSR* m.fl. att den konsultationsskyldige ska eftersträva enighet och samtycke. *CRD* och *Amnesty* anför att kravet på saklighet och opartiskhet går att förena med ett ökat inflytande för det samiska folket och *CRD* anmärker att det i Norge finns ett krav på att försöka uppnå 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 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 ovan, 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 6.4 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.

Den offentliga makten ska, i enlighet med 1 kap. 1 § regeringsformen, utövas under lagarna. Principen om all maktutövnings normbundenhet, vanligen kallad legalitetsprincipen, gäller för samtliga statliga och kommunala organ, också för de normgivande. Förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska enligt 1 kap. 9 § regeringsformen dessutom i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Grundläggande krav på legalitet, objektivitet och proportionalitet i förvaltningsmyndigheters verksamhet följer även av 5 § förvaltningslagen (2017:900). Principen om allas likhet inför lagen, som Sveaskog pekat på, innebär emellertid inte hinder mot lagstiftning som har till syfte att främja det samiska folkets inflytande över sina angelägenheter. Enligt 12 kap. 2 § regeringsformen gäller vidare att ingen annan myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får 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.

I promemorian berördes inte frågan om hur ett lagkrav att enighet eller samtycke ska eftersträvas förhåller sig till de nämnda grundlagsstadgade principerna om legalitet, likabehandling, objektivitet och en självständig förvaltning. Dessa principer är grundläggande för vårt statskick och viktiga garantier för Sverige som rättsstat och för rättssäkerheten i vårt land. Med anledning av remissynpunkterna finns det skäl att understryka det som redan anförts om att en konsultation aldrig får innebära att myndigheten gör avsteg från kraven på likabehandling, opartiskhet och saklighet vid handläggningen av ett ärende eller krav på att förvaltningsmyndighet självständigt ska fatta beslut 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 parter belyser de ovan nämnda remissinstansernas synpunkter problematiken med bestämmelsen att enighet eller samtycke ska eftersträvas vid konsultationen i förhållande till de aktuella bestämmelserna i regeringsformen. Det framstår som svårförenligt med dessa rättsprinciper 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 sammanhanget kan också övervägas betydelsen av 1 kap. 2 § sjätte stycket regeringsformen av vilken det framgår att samiska folkets möjligheter att behålla och utveckla sitt eget kultur- och samfundsliv ska främjas. Bestämmelsen har karaktär av en programförklaring som ger uttryck för ett viktigt mål för den samhälleliga verksamheten. Den ger inte i sig upphov till några rättigheter för den enskilde men kan ändå få viss betydelse vid sådan rättstillämpning där det är fråga om att väga olika faktorer mot varandra. Samernas intresse av att kunna vidmakthålla sin kultur, däribland renskötseln, ska vid en sådan avvägning tillmätas särskild vikt (se bl.a. NJA 2020 s. 3). Bestämmelsen kan emellertid inte medföra att grundlagsstadgade rättsprinciper såsom kraven på att iakttä likabehandling och objektivitet åsidosätts. Som Bergsstaten har påpekat

kan det även förekomma att krav på att eftersträva enighet inte är förenligt med innehållet i materiell rätt i ett enskilt ärende.

Syftet med lagförslaget är att ge samerna ett ökat inflytande och delaktighet i frågor som rör samiska förhållanden. Konsultationer bör ske 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. Som framgått ovan påverkar konsultationsförfarandet emellertid inte myndighetens rätt och skyldighet att självständigt fatta beslut i ärenden utifrån en objektiv prövning av relevanta sakomständigheter och gällande rättsregler och myndigheten är inte bunden av vad andra deltagare i konsultationen eventuellt har kommit överens om eftersom myndighetens möjlighet att besluta i frågan styrs av gällande rätt. Även i normgivningsärenden och i ärenden som inte innefattar rättstillämpning kan det vara problematiskt att föreskriva ett krav på strävan efter samtycke och enighet. Som Umeå tingsrätt påpekat måste t.ex. en kommunal nämnd och kommunfullmäktige vara fri att besluta i vilken riktning som helst oavsett vad deltagarna i konsultationen enats om. Det väsentliga är att de samiska företrädarna som önskar bli konsulterade verkligen har fått komma till tals inför att ett beslut fattats i ärenden som har särskild betydelse för dem och att de samiska perspektiven blivit belysta.

Regeringen anser därför sammanfattningsvis att det inte är lämpligt att föreskriva ett krav på att de konsultationsskyldiga ska eftersträva enighet och samtycke med de samiska företrädarna. Som framgår nedan ska konsultationen fortsätta till dess att enighet eller samtycke uppnås eller det kan konstateras att enighet eller samtycke inte kan uppnås för att det ska finnas en tydlig regel för när konsultationer ska avslutas. Det ska inte förstås som ett krav på att eftersträva enighet eller samtycke.

I enlighet med vad som ovan redogjorts för följer bl.a. kraven på att beakta allas likhet inför lagen samt att iaktta saklighet och opartiskhet av grundlag. Grundlagarna står över alla andra lagar. Vanlig lag får inte tillämpas i strid med grundlag. Det finns därför inte behov av att, så som Skogsstyrelsen föreslår, att ange det i lagen.

Konsultationens avslutande

Det föreslås att konsultationen ska fortsätta tills enighet eller samtycke uppnåtts eller tills den konsultationsskyldige eller den samiska företrädaren 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 dels förenas med närmare detaljreglering kring rekvisiten för detta samt med anvisning av tydliga handläggningsrutiner som behöver företas före avslutandet, dels formuleras som ett undantagsfall.

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 den samiska företrädaren 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 allmänna kravet på myndigheters handläggning av ärenden i 9 § första stycket förvaltningslagen (2017:900) att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts och de särskilda krav på skyndsamhet som gäller för ärenden vid förvaltningsmyndigheter som inletts av enskild part, gäller självfallet även vid 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.

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. Den sökande partens och de samiska företrädarnas ståndpunkter kan därmed vara kända tidigt i handläggningen av ärendet hos den tillståndsprovande myndigheten. Det kan också vara så att ansökan begränsar vad som kan prövas i ärendet. I dessa fall kan följden bli att den tillståndsprovande myndigheten i ett förhållandevis tidigt skede förklarar att enighet eller samtycke inte kan uppnås i ärendet.

Riksorganisationen Same Ätnam bedömer att det med den föreslagna regleringen saknas incitament för de konsultationsskyldiga att fortsätta konsultationen och försöka uppnå samtycke. *Östersunds kommun* och *Region Jämtland Härjedalen* anser att kraven på hur stora ansträngningar som måste göras innan konsultationerna kan avslutas bör preciseras. Regeringen vill i detta sammanhang framhålla att syftet med konsultationer är att främja det samiska folkets inflytande över sina angelägenheter. Den konsultationsskyldige bör därför inte alltför lättvindigt avge en förklaring att enighet eller samtycke inte kan uppnås eftersom det skulle riskera att motverka konsultationens syfte. Ett konsultationsskyldigt organ bör avge en sådan förklaring och avsluta konsultationen först när det står klart att en fortsatt konsultation inte kan leda till enighet eller samtycke i ärendet eller om den samiska företrädarens passivitet medför att ärendet inte kan handläggas skyndsamt och kostnadseffektivt. Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern utövar tillsyn och granskar att den offentliga makten utövas i enlighet med gällande lagar och regler. Dessutom finns det många gånger möjlighet att överklaga beslut och få frågan om eventuell bristande konsultation prövad.

Det är viktigt att framhålla att även om konsultationen inte leder till enighet eller samtycke är det 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, *Sáminuorra* och SSR anser att en sådan bestämmelse skulle begränsa konsultationsordningen och hämma 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 att det införs en sådan bestämmelse i lagen. En bestämmelse om att konsultation alltid ska avslutas i god tid före det att ärendet måste avgöras bör därför inte införas i lagen.

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 ett utvecklat resonemang om lämplig tidpunkt för konsultation och rimligt antal konsultationer skulle kunna underlätta förfarandet. *Lunds universitet* och *Länsstyrelsen i Norrbottens län* anser att det bör tydliggöras i vilket skede som konsultationer ska genomföras. Länsstyrelsen i Norrbottens län förordar att konsultation bör ske innan en ansökan skickas på remiss till andra myndigheter så att den myndighet som mottar remissen har ett korrekt och komplett underlag att ta ställning till.

Att fastställa i lag hur ofta och när 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 bör därför inte lagregleras i vilket skede, i vilka situationer eller vid vilka tidpunkter konsultationer ska genomföras utan det bör i stället avgöras av myndigheterna från fall till fall. Det kan förutsättas att konsultationer kan komma att genomföras regelbundet, även om tidpunkterna inte är reglerade i lag. En allmän utgångspunkt är att konsultationer bör ske tidigt i handläggningen av ett ärende och med beaktande av de samiska företräddarnas önskemål (se avsnitt 6.3). Det bör emellertid också beaktas att konsultationer så långt som möjligt ska samordnas med samrådsförfaranden och liknande förfaranden som föreskrivs i lag eller förordning (se avsnitt 5.2). I vissa ärendetyper kan det, som Länsstyrelsen i Norrbottens län förordar, vara lämpligt att en konsultation sker innan en ansökan skickas på remiss till andra myndigheter så att den myndighet som mottar remissen har ett korrekt och komplett underlag att ta ställning till. Bedömningen av när konsultation ska ske i ett specifikt ärende överlämnas emellertid till myndigheterna att avgöra.

Flera remissinstanser – *Svenska kraftnät*, *LRF*, *Skogsindustrierna* och *Svemín AB* och *Bergsstaten* – 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 kunna variera avsevärt beroende på ärendets art och komplexitet samt dess betydelse och konsekvenser för samerna. Det bedöms inte heller lämpligt att, som Bergsstaten förordar, detaljreglera hur många gånger en konsultationsberättigad får lägga fram synpunkter.

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. För ärenden som inletts av enskild part vid en förvaltningsmyndighet finns särskilda bestämmelser. Myndigheter är skyldiga att underrätta en enskild part om avgörandet i ett ärende kommer bli väsentligt försenat och anledning till det (11 § förvaltningslagen). Om ett sådant ärende inte avgjorts i första instans inom sex månader kan parten skriftligen begära att ärendet avgörs och har rätt att inom fyra veckor från att begäran inkom till myndigheten få ett beslut i ärendet eller ett särskilt beslut om att avslå begäran (12 § förvaltningslagen). Tidsgränsen på sex månader ska emellertid inte uppfattas som en reglering om rekommenderad tidsåtgång för ärendehandläggningen (prop. 2016/17:180 s. 297). Dessa bestämmelser gäller inte vid handläggning av sådana ärenden hos myndigheter i kommuner och regioner där besluten kan laglighetsprövas genom att överklagas enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725) eller i brottbekämpande verksamhet hos vissa myndigheter (2–3 §§ förvaltningslagen).

Som framgått ovan i avsnitten 6.2–6.3 kan krav på handläggningstider och hur brådskande ärendet är påverka såväl vad som bedöms vara skäliga tidsfrister som valet av konsultationsform. Vidare gäller, som framgår ovan, att konsultationen kan avslutas om den konsultationsskyldige eller den samiska företrädaren förklarar att enighet eller samtycke inte kan nås i ärendet. En sådan förklaring kan motiveras med att den samiska företrädaren inte yttrar sig inom skälig tid eller annars förlänger processen i onödan. Detta motverkar den risk som remissinstanserna pekar på med utdragna handläggningstider och fördröjningar i ärenden på grund av att det saknas konkreta tidsgränser för konsultationers genomförande. Förslaget bedöms vara väl förenligt med ovan nämnda bestämmelser och krav på skyndsam handläggning i annan författning. Det bör därför inte införas bestämmelser om tidsgränser för konsultationer.

Det bör inte införas nya bestämmelser om sekretess

I det allmännas verksamhet gäller sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, samt enligt offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641). Med sekretess avses enligt 3 kap. 1 § OSL förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av en allmän handling eller på något annat sätt.

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 § OSL (nödvändigt utlämnande till en annan myndighet eller en enskild), 10 kap. 14 § OSL (utlämnande till en enskild med förbehåll) och den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL (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* 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. *SFV* och *Lunds universitet* anser att det bör införas en regel om sekretess eftersom konsultationen riskerar att bli meningslös om delar av underlagsmaterialet inte kan delges.

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 5.5). 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 och 106 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. Frågan om en uppgift ska lämnas ut får då ske med de begränsningar som följer av OSL.

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 torde normalt innebära att myndigheterna inte kommer att lämna över sådana uppgifter till Sametinget. De uppgifter som är föremål för sekretess kommer alltså i regel behöva utelämnas när den konsultationsskyldige informerar om de relevanta omständigheter som kan påverka beslutet.

Risken för att detta kommer att försvåra konsultationerna ska dock inte överskattas. Det kommer sannolikt inte finnas något större behov av att lämna ut sekretessbelagda uppgifter för att konsultationen ska kunna genomföras på ett meningsfullt sätt. *SFV* och *Lunds universitet* anser att en sekretessbestämmelse bör införas men har inte närmare utvecklat i vilken situation de bedömer att en sekretessbestämmelse behövs. Det kan inte uteslutas att förekomsten av sekretessbelagda uppgifter kan innebära en risk för att konsultationsunderlaget inte blir fullständigt. En möjlighet skulle kunna 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 det för närvarande inte finnas 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) bör frågan om behovet av särskilda bestämmelser om sekretess och hur befintliga bestämmelser har tillämpats vara en av de frågor som behöver uppmärksammas.

6.6 Beslut som strider mot samernas ståndpunkt

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

Promemorians bedömning: Överensstämmer med bedömningen i utkastet.

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

Det finns dock ett antal remissinstanser, bl.a. *Amnesty International* (*Amnesty*), *Sámiid Riikkasearvi/Svenska Samernas Riksförbund* (*SSR*), *Svenska kyrkan*, *Front Advokater*, *Samerådet*, *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 resonemanget i promemorian om att samernas utlåtande endast ska tillmätas stor betydelse.

Bedömningen i utkastet till lagrådsremiss överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna kommenterar inte bedömningen särskilt och några få tillstyrker den. Flera remissinstanser som var kritiska till promemorians bedömning, bl.a. *Amnesty*, *SSR*, *Front Advokater* samt *Älvdalens* och *Östersunds kommuner*, vidhåller sin inställning. *SSR* anser att samebyars rätt till konsultation ska regleras i en särskild lag eller i sektorslagstiftning eftersom samebyar har mer långtgående rättigheter än vad lagförslaget ger uttryck för. *Front Advokater* samt *Älvdalens* och *Östersunds kommuner* anser att det krävs att de synpunkter som lämnas vid konsultation tillmäts avgörande betydelse för att konsultationsordningen ska få önskvärd effekt.

Bergsstaten invänder mot att det angetts i utkastet att ju större negativ påverkan 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. *Bergsstaten* anför att sådana bedömningar kan leda till att rättssäkerheten blir ifrågasatt och det kan uppfattas som en vetorätt.

Skälen för regeringens bedömning: 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. Konsultationer kan bidra till att förbättra beslutsunderlaget och belysa handlingsalternativ som finns. Flera remissinstanser däribland *Amnesty*, *SSR*, *Svenska kyrkan* och ett flertal kommuner – 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 fritt och informerat förhandsmedgivande/samtycke. Det finns dock 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. Som *Samerådet* framför kan 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 6.5 innebär förslaget om konsultationens genomförande att konsultationen ska 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. Varken det norska eller det finländska Sametinget innehar en vetorätt vid konsultationer och någon sådan föreslås inte heller i den norska prop. 116 L (2017–2018). I fråga

om urfolksdeklarationen, som Bergs kommun, Svenska kyrkan och Amnesty hänvisar till, gjorde som framgår av avsnitt 4.2.3 Sverige i samband med antagandet en röstförklaring. Den erinrar om urfolksdeklarationens artikel 19 och framhåller att artikelns bestämmelser om stateras 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 uttryckta principen om fritt och informerat förhandsmedgivande/samtycke. 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 konsultationsordningen inte medför att Sametingets, en samebys eller en samisk organisations samtycke till ett beslut efter en konsultation 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. *Dorotea, Härjedalens, Åre och Älvdalens kommuner* är kritiska till promemorians resonemang om att samernas utlåtande endast ska tillmätas stor betydelse. *Front Advokater, Älvdalens och Östersunds kommuner* 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 samisk företrädare tillmätas avgörande betydelse. Regeringens bedömning är dock att Sametingets, en samebys eller en samisk organisations ståndpunkt vid den slutliga bedömningen i ärendet ska kunna tillmätas stor betydelse men att den måste vägas mot andra intressen som finns i ett ärende. En konsultation får, som utvecklats i avsnitt 6.5, självfallet inte innebära att myndigheten gör något avsteg från kravet på opartiskhet och saklighet vid handläggningen av ärendet, eller medföra att myndigheten frångår dess krav på att självständigt fatta beslut utifrån gällande rätt med beaktande av alla intressen som är av betydelse i ärendet. Myndigheten som handlägger ärendet måste alltså objektivt tillämpa den aktuella lagstiftningen.

Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 2020 s. 3 (Girjasdomen) uttalat att 1 kap. 2 § sjätte stycket regeringsformen och folkrättsliga principer om urfolks rättigheter kan få betydelse vid tolkningen av materiella bestämmelser om intresseavvägningar samt att det är naturligt att det sker även om något införlivande i svensk lagstiftning inte skett. Samernas intresse av att kunna vidmakthålla sin kultur, däribland renskötsel, ska vid en sådan avvägning tillmätas särskild vikt. Däremot kan varken 1 kap. 2 § sjätte stycket regeringsformen eller en tillämpning av dessa folkrättsliga principer leda till att en lagbestämmelse ges en helt annan innebörd än den som lagtexten ger uttryck för (p. 91–95 och 130–132).

I linje med vad som anförs 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 tillmätas 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 intressen kunna tillmätas i förhållande till andra motstående intressen i ärendet.

Med anledning av *Bergsstatens* invändning om att uttalandet kan leda till att rättssäkerheten blir ifrågasatt och uppfattas som en vetorätt bör det framhållas att den föreslagna lagen innebär en processuell skyldighet att konsultera företrädare för det samiska folket. Den påverkar alltså i sig inte gällande materiella bestämmelser. Som ovan framgått kan materiella bestämmelser om intresseavvägningar emellertid tolkas i ljuset av regeringsformen och folkrättsliga principer. Eftersom samernas ståndpunkter kan väntas bli bättre belysta som en följd av konsultationer kan regleringen i praktiken medföra att det samiska folkets inflytande över sina angelägenheter främjas.

SSR förordar att samebyars rätt till konsultation ska regleras i en särskild lag eller i sektorslagstiftning med hänvisning till att samebyar har mer långtgående rättigheter än vad lagförslaget ger uttryck för. Samebyars renskötselrätt är en civil rättighet och är skyddad av bestämmelser i såväl regeringsformen som i Europakonventionen (se avsnitt 5.4). Det är mot denna bakgrund som SSR:s inställning ska förstås och när samebyars rättigheter berörs på olika sätt kan och ska deras åsikter väga tungt. Genom den föreslagna lagen ges samebyar en ny rätt till konsultation i ärenden som har särskild betydelse för dem, vilket innebär en förstärkning av samebyarnas rättigheter. Det har inte framkommit skäl att reglera samebyarnas rätt till konsultation särskilt.

Av avsnitt 6.7 framgår att de ståndpunkter som framförts av Sametinget, en sameby eller en samisk organisation ska dokumenteras.

6.7 Dokumentation av konsultationen

Regeringens förslag: Den konsultationsskyldige ska dokumentera vad som kommit fram vid konsultationen. Av dokumentationen ska det framgå när och hur konsultationen har genomförts, vilka som har deltagit och vem som har gjort dokumentationen.

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)*, *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.

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss överensstämmer i huvudsak med regeringens. I utkastet föreslås att det av dokumentationen ska framgå när den har gjorts, av vem och vilka som deltagit vid konsultationen.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna tillstyrker, har en positiv inställning till eller invänder inte mot förslaget. *SGU* anser det är oklart hur andra meningarna ska tolkas och anser den bör ändras så att det som framgår av författningskommentaren tydligare kommer till uttryck. *Bergsstaten* framhåller att dokumentationsskyldigheten medför förlängda handläggningstider eftersom en part som får dokumentationen för eventuellt yttrande måste få en viss svarsfrist och befarar att handläggningstiderna förlängs markant om konsultationen består av flera konsultationstillfällen. *SSR* framhåller att det är viktigt att dokumentationen kommuniceras med den samiska företrädaren för att garantera transparens, fortsatt god dialog i ärendet och för att säkerställa att enighet råder om vad som framkommit under konsultationen.

CRD och *SSR* anser att en särskild bestämmelse om motiveringsskyldighet bör införas.

Skälen för regeringens förslag

En särskild dokumentationsskyldighet behövs...

Det är viktigt att det dokumenteras att det hållits en konsultation i ett ärende och vad som har framkommit vid konsultationen, bl.a. eftersom konsultation normalt bara genomförs i första instans (se avsnitt 5.5). Erfarenheter från Norge visar att protokollen från konsultationer fyller en viktig funktion när det gäller att synliggöra samiska intressen och åsikter (prop. 116 L s. 54). Det är viktigt att de samiska ståndpunkterna dokumenteras och finns i ärendet så att de kan beaktas även av nästa instans. Dokumentationen kan även få betydelse när ett beslut överklagas på den grunden att ingen eller endast bristfällig konsultation har genomförts och vid den tillsyn som utövas av t.ex. Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern. En myndighet bör därför vara skyldig att föra anteckningar eller protokoll över konsultationen så att det finns dokumentation av att en konsultation har genomförts och hur den har gått till.

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. Av dokumentationen ska det framgå när den gjorts och av vem. Bestämmelsen är emellertid inte tillämplig i samtliga ärenden där konsultationsskyldigheten aktualiseras. Det bör tydligt framgå att det ska finnas dokumentationen av när och hur konsultationen har genomförts och vad för uppgifter den ska innehålla. Det föreslås därför att det införs en särskild bestämmelse om att den

konsultationsskyldige ska dokumentera vad som kommit fram vid konsultationen, dvs. de ståndpunkter som den samiska företrädaren och eventuella andra som tilläts närvara har framfört. Med anledning av SGU:s synpunkt bör det anges i lagen att det av dokumentationen ska framgå när och hur konsultationen har genomförts, vilka som har deltagit vid konsultationen och vem som har gjort dokumentationen. Detta gäller även om konsultationen skett vid flera tillfällen.

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 emellertid räcka med att myndigheten i anteckningar anger den formella gången av konsultationen, vilka ståndpunkter som framförs och dess resultat. För det fall konsultationen genomförts skriftligen är det i regel tillräckligt att återge vad som framkommit vid konsultationen och vilka som deltagit genom att hänvisa till de handlingarna i ärendet där detta framgår.

SGU och Bergsstaten anför att det sannolikt kommer att framkomma nya uppgifter vid konsultationen och att dokumentationen därför behöver kommuniceras med övriga parter med viss svarsfrist, vilket kan öka behovet av skriftväxling i ärendet och påverka handläggningstiden. Att handläggningstiden ökar är ofta en ofrånkomlig följd av att ärendet tillförs ytterligare beredningsunderlag genom konsultationen. I de fall myndigheten medger att enskilda som är parter i ärendet deltar vid konsultationen i ett ärende kommer de kunna ta del av de uppgifter som framförs vid konsultationen och då bör ingen ytterligare kommunikering med dem behövas. På så sätt kan tidsåtgången begränsas.

Med anledning av SSR:s synpunkt om dokumentationen ska kommuniceras med de samiska företrädare som deltagit i en konsultation instämmer regeringen i att det är viktigt att en samisk företrädare har möjlighet att få del av dokumentationen när den färdigställts. Om en samisk företrädare inte är part i ärendet har den inte rätt till att bli kommunicerad handlingar enligt 25 § förvaltningslagen. För det fall att dokumentationen kommuniceras med en part i ärendet är det emellertid ofta lämpligt att den samtidigt även skickas till den samiska företrädaren som deltagit i konsultationen om den önskar det. Något hinder mot att det sker finns inte. Dokumentationen, som är ett protokoll eller en jämförlig anteckning, bör anses upprättad och blir en allmän handling när den justerats eller färdigställts på annat sätt (se 2 kap. 4 § och 10 § andra stycket 3 tryckfrihetsförordningen). Utgångspunkten är, som anförts ovan, att dokumentationen inte kommer innehålla uppgifter som kan omfattas av sekretess. En samisk företrädare kommer alltså i regel ha rätt att på begäran ta del av dokumentationen när den färdigställts. Det finns mot denna bakgrund inte tillräckliga skäl att i lag föreskriva en särskild kommunikationsplikt i förhållande till den samiska företrädare med vilken konsultationen genomförts.

... men inte en särskild bestämmelse om motiveringsskyldighet

Några remissinstanser, *Umeå universitet, SLU, CRD och Sáminuorra*, anser att det bör införas ett krav på att den konsultationsskyldige som

genomfört en konsultation motiverar varför den i förekommande fall valt att inte följa den samiska företrädarens inställning. CRD anser också att det i motiveringen bör framgå om den konsultationsskyldige bedömer att de samiska intressen som kommer till uttryck omfattas av de delar av urfolksrätten som binder Sverige.

Av 32 § förvaltningslagen, som tillämpas i de flesta förvaltningsärenden, framgår att ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande. Myndigheter ska vid sin tillämpning av nationella bestämmelser tolka dessa i enlighet med eventuella folkrättsliga åtaganden som binder Sverige.

Eftersom konsultationer ska genomföras i ärenden där beslutet kan få särskild betydelse för samerna, en sameby eller en samisk organisation följer det av förvaltningslagens bestämmelse att det normalt kommer att krävas en klargörande 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. Beslut som gäller meddelande av föreskrifter enligt 8 kap. regeringsformen, normbeslut, behöver inte motiveras men myndigheten kan göra det (se 32 § andra stycket 4 förvaltningslagen). Är det fråga om lagstiftning bör regeringen ange den samiska företrädarens inställning och en motivering till sitt beslut i t.ex. propositionen. Beslut om förordningar och myndighetsföreskrifter motiveras däremot i regel inte.

Redan av gällande rätt följer alltså att de konsultationsskyldiga i de flesta ärenden kommer att behöva eller kunna lämna en motivering till sina beslut. Det bedöms därför inte vara motiverat att införa en särskild bestämmelse om motiveringsskyldighet.

7 Frågor om överklagande och rättsverkan vid utebliven eller bristande konsultation

Regeringens bedömning: Några särskilda bestämmelser om överklagande på grund av utebliven konsultation eller brister i konsultationsförfarandet eller om särskilda rättsverkningar av underlåten eller bristande konsultation bör inte införas. Någon självständig överklaganderätt för samiska företrädare bör inte heller införas.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med bedömningen i utkastet.

Remissinstanserna: En 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 instansordningens princip.

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

Förslaget och bedömningen i utkastet till lagrådsremiss överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Sametinget*, *Sámiid Riikkasearvi/Svenska Samernas Riksförbund (SSR)*, *Bergsstaten*, *Skogsstyrelsen*, *Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt*, *Kammarrätten i Sundsvall*, *Hovrätten för Övre Norrland och Umeå universitet*, delar eller har inga synpunkter på bedömningen. *Luleå tekniska universitet* anser att frånvaron av överklagandebestämmelse kan utvärderas i samband med utvärderingen av lagen.

Några remissinstanser, bl.a. *DO*, *Front Advokater*, *CRD* och *Amnesty*, vidhåller att det behöver införas en särskild besvärsrätt. CRD vidhåller även att bestämmelser om rättsverkan vid en bristfällig eller underlåten konsultation bör införas. *Stockholms universitet* förordar att det tas in regler om överklagande eller ett eventuellt överklagandeförbud så att inte rättsordningen kompliceras. Lunds universitet pekar på att förslaget

kommer att medföra att det inte kommer att bildas så mycket praxis som kan ge vägledning för hur lagen ska tillämpas. *Boverket* och *Amnesty* förordar ett en myndighets beslut om att tillämpa ett undantag från konsultationsplikten ska kunna överklagas särskilt.

Skälen för regeringens bedömning

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 ändring 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 regioner där beslutet överklagas enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725). 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 §). Kravet på att beslutet ska ha gått den enskilda emot anses typiskt sett uppfyllt om den som överklagar yrkar att beslutet ska upphävas eller ändras (jfr HFD 2015 ref. 73).

Beslut av en förvaltningsmyndighet överklagas, i den mån inget annat följer av annan lag, till allmän förvaltningsdomstol (40 §). Hos förvaltningsdomstolarna tillämpas förvaltningsprocesslagen (1971:291). Enligt 4 § nämnda lag ska i ett överklagande anges vad som yrkas och de omständigheter som åberopas till stöd för yrkandet. En klagande 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 en sameby kan således ansöka om rättsprövning. Om Högsta förvaltningsdomstolen finner att ett regeringsbeslut strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har angett eller som klart framgår av omständigheterna, ska beslutet upphävas. Detta gäller dock inte om det är uppenbart att felet saknar betydelse för avgörandet. Det har i flera fall förekommit att ett beslut upphävts på grund av brister i beredningsprocessen. Sametinget däremot är en myndighet och inte en enskild som innehar civila rättigheter och kan därför inte ansöka om rättsprövning.

Kommunala beslut kan i regel överklagas. Huvudregeln är att varje medlem av en kommun eller en region enligt 13 kap. 1 § kommunallagen har rätt att få lagligheten av kommunens eller regionens beslut prövad genom att överklaga till förvaltningsrätten (laglighetsprövning). 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.

Enligt bestämmelserna om lagprövning i 11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § regeringsformen får en domstol eller ett offentligt organ inte tillämpa en föreskrift om stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid föreskriftens tillkomst. Vid lagprövning av en lag ska det särskilt beaktas att riksdagen är folkets främsta företrädare och att grundlag går före lag. Det kan inte uteslutas att ett flagrant åsidosättande av den föreslagna lagens skyldigheter att konsultera samer skulle kunna medföra att bestämmelserna om lagprövning tillämpas, i vart fall om det gäller andra författningar än lag.

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 enligt minerallagen 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 bl.a. 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 överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, med undantag för beslut som avses i 32 § som överklagas hos regeringen. Beslut som avser upplåtelse av rätt till jakt eller fiske får överklagas endast av sameby (99 §).

Även miljöbalken och plan- och bygglagen (2010:900) 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 omfattas 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 får alltså prövas enligt gällande lagstiftning. Överklagande bör därför 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.

Bestämmelser om talerätt och överklagbarhet av beslut i enskilda fall finns i 41–42 §§ förvaltningslagen. Statliga myndigheter har enligt praxis inte rätt att överklaga en annan statlig myndighets beslut utan särskilt författningsstöd, såvida myndigheten inte företräder ett rent privaträttsligt intresse (prop. 2016/17:180 s. 260 f. och t.ex. RÅ 2003 ref. 86). Såvitt gäller ärenden som omfattas av förvaltningsprocesslagen gäller att för 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.

I promemorian och utkastet till lagrådsremiss 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, bl.a. *DO*, *CRD*, *Front Advokater*, *Umeå universitet*, *SLU* och *Amnesty*, är kritiska mot denna bedömning och anser att det innebär en brist i konsultationsordningen. *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, bör samiska företrädare ha en möjlighet att överklaga beslut som fattas utan att ha föregåtts av tillräcklig 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. *SLU* anför att en 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*. *Lunds universitet* pekar på att det inte kommer att bildas så mycket praxis som kan ge vägledning för hur lagen ska tillämpas bl.a. eftersom samiska organisationer sällan har rätt att överklaga. *Stockholms universitet* anför att risken för motstridig praxis torde vara överhängande och förordar att det tas in regler om överklagande eller ett eventuellt överklagandeförbud så att inte rättsordningen kompliceras.

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 enligt regeringens uppfattning utgöra ett nytt och komplicerande inslag i det förvaltningsrättsliga systemet.

Med anledning av de synpunkter som framförts av bl.a. *DO*, *CRD*, *Front Advokater*, *Amnesty* och *Umeå universitet* om bristande sanktioner ska det framhållas att de flesta ärenden som kan förutses bli omfattade av konsultationsordningen kommer att kunna överprövas i någon form, i vart fall när en berörd sameby klagar. Till det kommer att de konsultationsskyldiga myndigheternas tillämpning av gällande rätt, dvs. hur de tillämpar handläggningsregler, kan bli föremål för tillsyn av bland andra Riksdagens ombudsmän (*JO*) och Justitiekanslern. Även om det bara skulle bildas begränsad rättspraxis kommer granskningsutlåtanden från tillsynsmyndigheter också att kunna ge närmare vägledning. Det ska även betonas att målet är att myndigheterna och de samiska företrädarna ska genomföra konsultationer i god anda och föra en dialog om konsultationernas genomförande. Det som *Stockholms universitet* anför om risken för motstridig praxis utgör inte tillräckligt skäl för att införa en särskild besvärsmått för samiska företrädare eller ett överklagandeförbud. Om och hur den samiska företrädaren har rätt att klaga på det enskilda beslutet får alltså avgöras utifrån gällande lagstiftning, t.ex. förvaltningslagens bestämmelser om talerätt och forum.

I detta sammanhang bör det även beaktas att det 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 avsnitten 5.4 och 5.6). Om en sådan begäran framförs ska ärendet anses få särskild betydelse för samerna, vilket innebär att den konsultationsskyldige är 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 de konsultationsskyldiga beslutar i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna utan att konsultera den samiska företrädare som berörs av ärendet. Det noteras också att det inte heller i Norge och Finland införts eller föreslås någon särskild besvärsmätt för samiska företrädare vid bristande eller utebliven konsultation.

Mot denna bakgrund bedömer regeringen sammantaget att det inte är lämpligt att införa en självständig överklaganderätt för samiska företrädare. Även om det inte införs en särskild överklaganderätt kan frågan om bristande konsultation komma att 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.

Boverket och Amnesty förordar att en myndighets handläggningsbeslut att tillämpa ett undantag från konsultationsplikten ska kunna överklagas som ett s.k. förfarandebeslut. Det saknas behov av att införa några särskilda regler om överklagande av sådana beslut. Av 41 § förvaltningslagen, som är tillämplig i många ärenden där konsultation aktualiseras, följer att ett beslut får överklagas om det kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Det överläts till rättstillämpningen att ta ställning till hur och i vilka fall som utebliven eller bristande konsultation får sådan betydelse.

I linje med vad *Luleå tekniska universitet* anfört bör följderna av att det inte införs en särskild överklaganderätt för samiska företrädare utvärderas i den kommande utvärdering (se avsnitt 10).

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 att genomföra 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 förhandsmedgivande/samtycke.

Det saknas enligt regeringen skäl att föreslå bestämmelser om särskilda rättsverkningar om konsultationsskyldigheten inte uppfylls. Denna fråga lämpar sig inte för lagstiftning utan 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 – är konsultation 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 instansordningens princip. 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.

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

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. Regeringens bedömning är därför, i likhet med den bedömning som görs i promemorian, att det mot bakgrund av frågans komplexa natur även i dessa fall bör ankomma på överinstanserna att inom ramen för det gällande regelverket avgöra om ett beslut ska upphävas och ärendet återförvisas eller inte.

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

Uppsala universitet lyfter frågan om det i den föreslagna lagen bör framgå av en särskild bestämmelse att om en förvaltningsmyndighet, en kommun, eller en region 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 den nya konsultationslagen.

8 Lagens tillämpning bör inte begränsas vid höjd beredskap

Regeringens bedömning: Lagen om konsultation i frågor som rör det samiska folket bör gälla även när det råder höjd beredskap.

Promemorians förslag: Överensstämmer inte med bedömningen 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 har i sitt remissvar uttryckt förståelse för att alla offentliga organ i tider av krig eller krigsfara får antas stå inför sådana förhållanden som påverkar deras verksamhet men pekar på att en undantagsbestämmelse är ovanlig och att bestämmelsen framstår som märklig i en lag som ska främja det samiska folkets inflytande över sina egna angelägenheter.

Bedömningen i utkastet till lagrådsremiss överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har någon synpunkt på bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: Av 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap framgår att totalförsvaret är den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Härmed omfattas militär verksamhet och civil verksamhet. För att stärka landets försvarsförmåga kan beredskapen höjas till skärpt beredskap eller högsta beredskap. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas. Av 3 § samma lag 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.

Regeringen anser att ett undantag för lagens tillämpning när det råder höjd beredskap inte är nödvändigt. Enligt regeringens förslag ska skyldigheten att konsultera inte gälla för ärenden som rör totalförsvaret eller Sveriges säkerhet i övrigt (se avsnitt 5.5). I händelse av högsta beredskap är som angetts ovan totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas, vilket innebär att konsultationsskyldigheten inte kommer att gälla i en sådan situation. För det fall skärpt beredskap råder kommer myndigheterna fortfarande bedriva sin vanliga verksamhet så långt det är

möjligt. (Se bl.a. 4 § förordningen [2015:1053] om totalförsvaret och höjd beredskap där det framgår 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.) Något behov att undanta ärenden som inte rör totalförsvaret eller Sveriges säkerhet i övrigt, endast av den anledning att höjd beredskap råder, har inte framkommit. Regeringen anser därför att lagen bör gälla även när det råder höjd beredskap.

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Den nya lagen och ändringarna i sametingslagen och lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk ska träda i kraft den 1 juli 2021. Den nya lagen ska inte tillämpas på ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

Regeringens bedömning: Det behövs i övrigt inga övergångsbestämmelser.

Promemorians förslag och bedömning: 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.

Förslaget och bedömningen i utkastet till lagrådsremiss överensstämmer delvis med regeringens. I utkastet föreslås att ikraftträdandet ska vara den 1 juli 2020.

Remissinstanserna: Nästan samtliga remissinstanser lämnar förslaget utan invändning. *Naturvårdsverket* och *Bergsstaten* anser att lagen ska träda i kraft vid en senare tidpunkt bl.a. eftersom de myndigheter som berörs av de nya reglerna behöver tid att förbereda sig.

Skälen för förslaget: Den nya lagen om regeringens, statliga förvaltningsmyndigheters, regioners och kommuners konsultations-skyldighet 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 län*, *Naturvårdsverkets* och *Bergsstatens* 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 2021.

Eftersom bestämmelserna i den föreslagna lagen är processuella skulle de, utan särskilda övergångsbestämmelser, träda i kraft direkt och gälla för alla öppna ärenden, även de 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 bör lämpligen 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. Förslagen till relaterade lagändringarna är inte sådana att det finns behov av övergångsbestämmelser.

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. *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. *Bergsstaten*, *Malmö stad*, *Länsstyrelserna i Stockholms, Dalarnas, Norrbottens och Västerbottens län* samt *Luleå tekniska universitet* ser också positivt på att en utvärdering sker efter en viss tid av frågor rörande bl.a. ökad arbetsbelastning, ökande kostnader och om lagen fyller sitt syfte.

Det står klart att det är lämpligt att konsultationslagen utvärderas några år efter att den har trätt i kraft för att exempelvis analysera dess tillämpning och om den uppfyller sitt syfte samt 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.

Av avsnitt 5.2 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 5.3 ska andra tillståndsprovande 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 5.5 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 bör därför omfatta konsekvenserna av att skyldigheten att konsultera i ärenden enligt plan- och bygglagen är begränsad till dessa ärenden.

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

Konsekvenserna av konsultationsordningen i form av eventuella ökade kostnader för Sametinget och andra statliga myndigheter, kommuner och regioner samt samebyar och samiska organisationer bör även följas upp. Vid en utvärdering bör det identifieras om någon myndighet har fått en märkbart ökad arbetsbelastning till följd av förslaget.

Regeringen anser således att utvecklingen bör följas och effekterna av konsultationsordningen utvärderas. Vid denna uppföljning är det viktigt att olika aktörer deltar för att olika aspekter av konsultationsordningen ska kunna belysas. Samiska företrädare ska involveras i uppföljningen.

11 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 regioner att påverkas eftersom de ska konsultera samerna då de handlägger ett ärende som kan få särskild betydelse för samerna, om ärendet inte är undantaget från konsultationsplikt.

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, FN:s rasdiskrimineringskommitté och Europarådets expertkommittéer, 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 och urfolks rättigheter, 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.

11.1 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 regioner 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. *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR, tidigare Sveriges Kommuner och Landsting)* anser att förslaget innebär att det måste ske flera samråd respektive konsultationer i respektive fråga. Det leder till ytterligare samråd och konsultationer för de kommuner och regioner som berörs och därmed en förlängd och mer omfattande beslutsprocess. Mot den bakgrunden anser SKR att konsekvensbeskrivningen är bristfällig och att de kostnader som den nya lagstiftningen innebär för kommuner och regioner underskattas.

De förvaltningsmyndigheter, kommuner och regioner som berörs av förslaget ska redan i dag 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. Denna skyldighet gäller samtliga kommuner och regioner och inte endast inom ett förvaltningsområde. Det får därmed förutsättas att flertalet myndigheter, kommuner och regioner

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 i dag finns hos de konsultationsskyldiga organen.

Vattenfall anser att för att kunna ställa om till ett förnybart elsystem krävs välfungerande tillståndprocesser, en förutsägbar lagstiftning och process samt att myndigheternas handläggning inte innebär onödiga dröjsmål. *Vattenfall* framhåller att det därför är viktigt att de konsultationsskyldiga myndigheterna och Sametinget får tillräckliga resurser för att inte konsultationsordningen ska leda till fördröjda tillståndprocesser. Besluten i dessa ärenden innebär 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 handläggningstiderna kan förlängas något, men denna olägenhet uppvägs av att en förbättrad kvalitet i besluten många gånger kan åstadkommas och samernas rättigheter som urfolk bättre tas tillvara. Som ett resultat av förbättrat förankring och kvalitet kan antalet överklaganden i många ärendetyper väntas minska.

11.1.1 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, som *Naturvårdsverket* framhållit, lämpligt att Sametinget på olika sätt informerar om det nya regelverket. *Civil Right Defenders*, *Bergsstaten*, *Länsstyrelsen i Västerbotten* och *Luleå tekniska universitet* ser alla ett stort behov av utbildnings- och informationsinsatser, helst inför ikraftträdandet och att medel måste tillföras detta ändamål. Som påpekats av flera remissinstanser behövs insatser för att förmedla information kring det nya arbetssättet och rutiner kommer att behöva byggas upp.

Enligt 2 kap. 1 § sametingslagen (1992:1433) hör det till Sametingets uppgifter att bl.a. medverka i samhällsplaneringen och bevaka att samiska behov beaktas, däribland rennäringens intressen vid utnyttjande av mark och vatten och att informera om samiska förhållanden. I samband med att Sametinget konsulteras ter det sig naturligt att man även informerar om konsultationsordningen, dess syfte och regler. Det är dock viktigt att undvika nationell detaljstyrning och ge frihet till myndigheter, kommuner och regioner att i samråd med Sametinget ta fram praxis för hantering av olika typer av ärenden när det gäller konsultationsförfarandet. En detaljreglering är inte möjlig med hänsyn till de olika myndigheternas verksamhet och ärenden som omfattas av lagen.

Alla berörda myndigheter har dessutom en skyldighet att hålla sig informerade om förändringar i lagar och andra regelverk.

11.1.2 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. Samiska kvinnor kan ha svårt att agera utifrån positionen som same och samtidigt som kvinna. I många situationer måste kvinnorna underordna sig för att i stället betona sin samiskhet. Det kan förklara varför det inte funnits en stark samisk kvinnorörelse. *Jämställdhetsmyndigheten* framhåller att lagförslaget borde bidra till att både samiska kvinnor och män får ökade möjligheter till inflytande och delaktighet – bidra till ökad jämställdhet – givet att jämställdhetsperspektivet tas till vara. När Sametinget nu 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 därför få en positiv påverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män.

11.1.3 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 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 och fjällmiljöns 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 bedöms därför medföra positiva konsekvenser för miljön.

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. Vad gäller det av riksdagen antagna klimatpolitiska ramverket som bl.a. omfattar klimatmål och klimatlag samt behovet av förnybar elproduktion och eldistribution vilket tagits upp av bl.a. *Vattenfall* och *Svensk Vindenergi* kan det konstateras att en konsultationsordning inte står i motsättning till detta (se avsnitt 5.5). Hållbara miljö- och naturhänsyn ska gälla även vid olika tillstånds- och koncessionsprövningar och en avvägning mellan olika intressen innebär ofta en förbättrad kvalitet i besluten.

11.2 Konsekvenser för enskilda

Förslaget rör regeringen, förvaltningsmyndigheter, kommuner och regioner 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 det finns en påtaglig risk, att hanteringen kommer att leda till långa handläggningstider, vilket i sin tur kan leda till att beslut tar ännu längre tid än i dag, vilket riskerar att hämma tillväxt och investeringar, främst i norra Sverige. *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 det inte har framkommit att de krav som ställs på Sverige utifrån internationella åtaganden medför att landet ska införa en så omfattande reglering att i det närmaste samtliga myndigheter kan tvingas att i både övergripande ställningstaganden och enskilda förvaltningsärenden konsultera en mängd företrädare för samiska intressen.

Förslaget påverkar inte förvaltningsmyndigheters rätt att självständigt fatta beslut i ärenden utifrån en objektiv prövning av relevanta omständigheter och materiell rätt. 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. Förslaget om en konsultationsordning är att betrakta som processuella regler som avser att skapa mer processuella jämbördiga villkor i förhållande till ett folk som

har en grundlagsskyddad rätt att bedriva näring och vars språk och kultur under tid varit både hotad och undanträngd.

Som tidigare redogjorts för har den internationellt rättsliga diskussionen utvecklats mot en starkare betoning på staters skyldighet att 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.

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. Konsultationer bör dock handläggas så skyndsamt som möjligt i dessa ärenden. Fördröjningen kan 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 i möjligaste mån beakta en sökandes intresse av en snabb handläggning och att enskilda har en möjlighet att i dessa ärenden väcka en s.k. dröjsmålstalan enligt 12 § förvaltningslagen (2017:900) som kan påskynda ett beslut.

11.3 Konsekvenser för staten

11.3.1 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 5.2 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 transmissionsnätledning. Även handläggningen i dessa ärenden kan komma att påverkas något av den föreslagna lagen.

För regeringen bedöms kostnaderna bli obetydliga med hänsyn till det beredningskrav som redan gäller för handläggning av ärenden i

11.3.2 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, Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket, Kammarkollegiet, Statens fastighetsverk, Fortifikationsverket, Rymdstyrelsen, Energimarknadsinspektionen, Affärsverket svenska kraftnät, Transportstyrelsen, Trafikverket, Tillväxtverket, Jordbruksverket, Boverket, Statens kulturråd, Riksantikvarieämbetet samt Sveriges geologiska undersökning och dess beslutsorgan Bergsstaten.

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 anser att bedömningen att påverkan bör vara begränsad och rymmas inom befintliga budgetramar möjligtvis stämmer för de områden som redan genomför samråd, men för övriga områden kommer konsultationsordningen leda till en betydligt ökad arbetsbelastning. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* anför att lagen kommer att innebära en ökad administrativ börda jämfört med i dag då det finns en risk för att processer kommer att ta längre tid då flera konsultationer i samma ärende behöver ske.

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 rennärings- och viltförvaltningsdelegationerna.

Även vissa andra statliga förvaltningsmyndigheter torde ha upparbetade rutiner genom de samråd som sker enligt lagstiftning på enskilda områden, såsom samråd enligt exempelvis miljöbalken, väglagen (1971:948), och skogsvårdslagen (1979:279). Dessutom föreligger en allmän samrådsskyldighet för statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter enligt 5 § lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Det sker således redan i dag samråd med samerna inom många frågor och samhällsområden. Samarbeten finns också i särskilda samrådsforum, projekt och regeringssupdrag.

Med hänsyn till de befintliga samrådsförfarandena med samerna och att förvaltningsmyndigheter, som framgår av avsnitt 5.2, 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 om en konsultationsberättigad samisk företrädare begär konsultation i ärendet. Konsultationsordningen påverkar inte antalet ärenden hos de konsulterande myndigheterna, utan endast hur handläggningen ska gå till hos dem. Om en konsultationsskyldighet föreligger gentemot flera samiska företrädare kan konsultation genomföras i ett sammanhang om det är lämpligt (se avsnitt 5.4). 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 en konsultationsberättigad samisk företrädare 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.

11.4 Konsekvenser för kommuner och regioner

11.4.1 Den kommunala självstyrelsen

Förslaget berör främst kommuner i övre Norrland och Norrlands inland och de kommuner som ingår i förvaltningsområdet för samiska. Några kommuner, bl.a. *Sorsele*, *Härjedalens* 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 Regioner* anser att frågan om proportionalitetsprincipen följts bör utredas ytterligare.

Sedan samepolitiken infördes som politikområde har flera insatser på nationell och lokal nivå genomförts för att öka såväl allmänhetens som den offentliga sektorns kunskap om samerna och det samiska folket och de skyldigheter det allmänna har på området. Bland annat ingår det i Sametingets uppdrag att sprida kunskap om det samiska folket och ge stöd

åt förvaltningsmyndigheter i tillämpningen. Flera andra myndigheter har haft uppdrag som syftat till att öka kunskapen om såväl samerna som urfolk och de nationella minoriteterna. Regeringen bedömer förvisso att det finns fortsatt behov av sådana stödinsatser, särskilt i förhållande till den kommunala sektorn, men att det inte sänder en tillräckligt tydlig signal till kommuner och regioner att de berörs av internationella ingångna avtal och förpliktelser. Inte heller kan sådana informationsinsatser ersätta behovet av ett strategiskt arbetssätt. Även beslut på kommunal nivå bidrar till att Sverige uppfyller sina internationella åtaganden om mänskliga rättigheter

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 regioner omfattas av konsultationsskyldigheten. Även sådana ärenden där beslut fattas av kommunala nämnder, kommunfullmäktige och regionfullmäktige ska omfattas. Förslaget får viss påverkan på den kommunala självstyrelsen då det innebär en ny skyldighet för kommuner och regioner att konsultera Sametinget, en sameby eller en samisk organisation innan ett beslut fattas i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna.

Av betydelse i sammanhanget är dock att kommunerna, genom de kommunala förvaltningsmyndigheterna, 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 upparbetade rutiner att samråda med företrädare för samerna. Som framgår av avsnitt 5.2 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 (se avsnitt 5.4), samernas initiativrätt till konsultationer (se avsnitten 5.3 och 5.6) och konsultationsformen (se avsnitt 6.3) 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 6.6 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. Det är även fortsättningsvis kommunen som tar det slutliga beslutet med hänsyn till budget och eventuella andra ramar.

Beslut som fattas på kommun- och regionnivå påverkar på olika sätt samernas språk och kultur. 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. Syftet med den föreslagna lagen bedöms inte kunna uppnås på ett sätt som är mindre ingripande för självstyrelsen (se avsnitten 4.7 och 11.1). 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. Inskränkningen i den kommunala självstyrelsen bedöms därför inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den.

11.4.2 Ekonomiska konsekvenser för kommuner och regioner

Ett flertal remissinstanser, däribland *Arvidsjaur* och *Kiruna kommuner*, *Region Västerbotten* och *Region Norrbotten*, framför att ekonomiska resurser måste tillföras kommuner respektive regioner. Även *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* anser att kommuner och regioner ska ersättas för de kostnader som uppstår. Det är enligt SKR mycket troligt att förslaget leder till en förlängd beslutsprocess, mer tid för handläggning och därmed ökade kostnader. *Region Jämtland Härjedalen* påpekar att lagen kan antas få större konsekvenser för små kommuner och regioner, där resurserna är mindre, samtidigt som det samiska folkets rättigheter är desamma oavsett geografisk hemvist. Att tillföra statliga medel skulle också vara principiellt viktigt eftersom det signalerar till de som omfattas av konsultationsskyldigheten att konsultationer är viktiga och kan tillåtas ta tid.

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, äldreomsorg, utbildning och enligt plan- och bygglagen (2010:900). Begränsningen som innebär att endast ärenden om antagande och ändring 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 aktuell 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 regioner där konsultation blir aktuell 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 och när en samisk företrädare begärt konsultation. 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 och lämpligt 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 regioner, inte minst när det gäller beslutsfattande i kommunala nämnder.

De ekonomiska konsekvenserna för kommunerna bedöms sammantaget vara begränsade. Förslaget i sig innebär inte nya krav på verksamhetens innehåll utan medför i stället vissa krav på verksamhetens former. Den kommunala finansieringsprincipen ska därmed inte tillämpas.

11.5 Konsekvenser för Sametinget, samebyar och samiska organisationer

11.5.1 Sametinget

Förslaget kommer att medföra konsekvenser för Sametinget. Enligt förslaget ska, när ett ärende kan få särskild betydelse för samerna, konsultation genomföras med Sametinget som företrädare för det samiska folket. Många remissinstanser, däribland *Landspartiet Svenska Samerna*, *Länsstyrelsen i Jämtlands län*, *Länsstyrelsen i Stockholms län*, *Östersunds kommun*, *Naturvårdsverket*, *Diskrimineringsombudsmannen*, *Bergsstaten*, *Amnesty International*, *Civil Right Defenders* 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, t.ex. kulturmiljöfrågor och frågor om äldreomsorg och utbildning för samer, kommer 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. För att syftet med konsultationsordningen ska uppnås bör Sametinget, som företrädare för det samiska folket, ha tillräckliga resurser för att delta effektivt i konsultationer.

Sametinget har framfört att myndigheten behöver ett ökat förvaltningsanslag för att kunna medverka i konsultationer. Sametingets förvaltningsanslag 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 regioner. 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.

Utgångspunkten är att förslagen ska hanteras inom de ramar som riksdagen beslutar.

11.5.2 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, Naturvårdsverket, Luleå tekniska universitet, Gällivare kommun, Region Dalarna* och *Region Jämtland Härjedalen*, 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 medför en rättighet för samebyn, ingen skyldighet, att delta i konsultationer och samebyarna kan väntas begära konsultation endast i de frågor som har särskild betydelse för dem. Samebyarnas faktiska möjligheter att delta i konsultationer är dock beroende av att de har

ekonomiska och personella resurser för detta. Avsaknaden av resurser kan medföra att vissa samebyar inte har några faktiska möjligheter att delta i konsultationer och att konsultationsordningen inte uppfyller sitt syfte. Som framgår av avsnitt 10 bör den föreslagna lagens tillämpning, syfte och samhällsekonomiska effekter följas upp och utvärderas. Det är då lämpligt att även kostnaderna för samebyarna följs upp. Utvecklingen kommer således att 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. En ytterligare förutsättning är att organisationen anmält intresse av att delta i konsultationer, t.ex. genom att begära konsultation. Förslaget medför en rättighet, ingen skyldighet, att delta i konsultationer. Det bedöms att samiska organisationer i varierad omfattning kommer att delta i konsultationer.

Samiska organisationer kan komma att få något ökade kostnader till följd av konsultationsordningen, beroende på i vilken utsträckning de vill delta i konsultationer. Avsaknaden av resurser kan medföra att vissa organisationer inte har några faktiska möjligheter att delta i konsultationer och att konsultationsordningen inte uppfyller sitt syfte. Som framgår av avsnitt 10 bör den föreslagna lagens tillämpning, syfte och samhällsekonomiska effekter att följas upp och utvärderas. Det är då lämpligt att även kostnaderna för samiska organisationer följs upp. Utvecklingen kommer således att följas.

11.6 Konsekvenser för domstolar

Förslagets betydelse för rättskipningen kommer att vara begränsad eftersom domstolar inte avses att bli omfattade av konsultationsskyldigheten. Däremot kan frågor om konsultation skulle ha genomförts och 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.

11.7 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. Som framgår av avsnitt 5.4 kan det bli aktuellt att konsultera en organisation som företräder samer i Norge och Finland om ett beslut kan antas vara av särskild betydelse för samer i dessa länder. 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.

12 Författningskommentar

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

Syftet med konsultation och förhållandet till annan reglering

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

Föreskrifter om samrådskyldighet i andra lagar och förordningar gäller oberoende av denna lag. Sådana samrådsförfaranden och andra liknande förfaranden ska så långt som möjligt samordnas med konsultationer enligt denna lag.

Paragrafen motiveras i avsnitt 5.2. I *första stycket* anges det allmänna syftet med lagstiftningen om konsultationer. Syftet är att främja det samiska folkets inflytande över sina angelägenheter. Förslaget utgår från samernas ställning som urfolk (se 1 kap. 2 § sjätte stycket regeringsformen och avsnitt 4.7). Lagen innehåller grundläggande bestämmelser om konsultationsförfarandet och dokumentation för att lagens syfte ska uppnås, se författningskommentarerna till 8–12 §§. Det samiska folket ska konsulteras genom den eller de samiska företrädare som framgår av 7 §.

Av paragrafens *andra stycke första mening* framgår att denna lag inte påverkar andra bestämmelser i lag och förordning om samråd av olika slag med samerna. Föreskrifter om sådan samrådskyldighet finns t.ex. i miljöbalken, lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk och plan- och bygglagen (2010:900). Dessa bestämmelser ska alljämt tillämpas.

Av paragrafens *andra stycke andra mening* framgår att sådana samrådsförfaranden och andra liknande förfaranden så långt som möjligt ska samordnas med konsultationer enligt denna lag. Med samrådsförfaranden och andra liknande förfaranden avses sådan samrådskyldighet som avses i första meningen, föreskrifter om att myndighet ska inhämta yttrande från någon i en fråga och s.k. remissförfaranden. Exempelvis ska en tillståndsprövande myndighet som ska samråda i eller remittera ett ärende så långt som möjligt genomföra

konsultationen med en samisk företrädare som en utökad del av den processen. En förutsättning för att det ska vara möjligt att samordna en konsultation med en remittering är emellertid att remitteringen inte sker i ett så sent skede av handläggningen att syftet med konsultationen motverkas av en samordning, jfr författningskommentarerna till 9 och 11 §§. På motsvarande sätt ska en förvaltningsmyndighet som i ärendet 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. I ett sådant fall kan myndigheten samtidigt uppfylla sin konsultationsskyldighet enligt denna lag och sin samrådsskyldighet enligt minoritetslagen gentemot samerna, såvida inga andra representanter ska delta i samråd än de samiska företrädare som önskar bli konsulterade i ett ärende.

Konsultationsskyldighetens omfattning

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

Paragrafen motiveras i avsnitt 5.3 avseende kretsen av konsultationsskyldiga. Överväganden angående vilka ärenden som kan bli föremål för konsultation finns i avsnitt 5.4.

I paragrafen anges att regeringen, statliga förvaltningsmyndigheter, regioner och kommuner har en skyldighet att konsultera. Med regioner och kommuner avses såväl kommun- och regionfullmäktige som kommunala förvaltningsmyndigheter. De beslutande församlingarna kommun- och regionfullmäktige kan av naturliga skäl inte själva genomföra konsultationer. Konsultationsförfarandet får anses vara en del av beredningen av ärendet och får ankomma på den nämnd som bereder det. Ansvar för att regeringens konsultationer i praktiken genomförs åligger Regeringskansliet. Domstolar är inte förvaltningsmyndigheter och omfattas därmed inte av konsultationsskyldigheten.

Lagen omfattar både ärenden som mynnar ut i ett förvaltningsbeslut och ärenden om meddelande av föreskrifter (normbeslut). Även ärenden hos myndigheter i kommuner och regioner där besluten kan laglighetsprövas omfattas av regleringen. Vad gäller regeringen omfattas såväl författningsärenden, t.ex. propositioner, som förvaltningsärenden. När det gäller åtgärder av olika slag hos förvaltningsmyndigheter bör det avgörande i regel vara om det är fråga om ärendehandläggning enligt förvaltningslagen eller inte. Utanför uttrycket ärende faller s.k. faktiskt handlande (se avsnitt 5.4). Om statliga eller kommunala organ uppträder i en privaträttslig roll i förhållande till en motpart, som exempelvis vid ingående av civilrättsliga avtal, anses det inte vara fråga om ett ärende i lagens mening.

Av bestämmelsen följer att konsultation ska ske 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 och kunna få direkt inverkan på samernas språk, kultur, näringar och ställning som urfolk. Det kan exempelvis bli aktuellt med konsultation i ärenden om

markanvändning, näringsfrågor, renskötsel, fiske, jakt, rovdjur, gruvor, vindkraft, skogsfrågor, kulturmiljöfrågor, ortnamn och biologisk mångfald på renbetesmark samt i ärenden om samisk förskola, utbildning och forskning samt äldrevård och sjukvård som särskilt vänder sig till samerna. Även ärenden som rör samiskt kulturarv, traditionell kunskap, samiska språk och samisk kultur inom musik, teater, litteratur och konst samt religion kan omfattas av konsultationsskyldigheten. Exemplifieringen är inte uttömmande. Ärenden av generell karaktär som får antas påverka hela samhället på liknande sätt ska emellertid inte kräva konsultation.

Rekvisitet ”särskild betydelse för samerna” innebär alltså att konsultationsskyldigheten aktualiseras i ärenden som berör samerna som urfolk och inte endast enskilda samer. Ärenden som rör brottsbekämpande verksamhet kan exempelvis inte anses ha särskild betydelse för samerna. Rekvisitetet innebär även ett visst kvalifikationskrav. Konsultation krävs inte i mindre frågor. Ett exempel på en mindre fråga är planerade avverkningar som enligt Skogsstyrelsens föreskrifter undantagits från samrådspikten enligt 20 § skogsvårdslagen (1979:429) med hänsyn till att de avser små områden och inte påverkar värden av intresse för rennäringen.

Konsultationen ska genomföras med den eller de samiska företrädare som anges i 7 § och som önskar bli konsulterade i ett ärende. De samiska företrädare som avses där har också rätt att initiera konsultationer i ärenden som de anser har särskild betydelse för samerna och har då tolkningsföreträde i den frågan, se 6 §.

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 och Sameskolstyrelsen.

Paragrafen, som motiveras i avsnitt 5.3, undantar i första stycket dels förvaltningsmyndigheter som är domstolsliknande nämnder, dels sådana organ i förvaltningsmyndigheter som har domstolsliknande uppgifter från skyldigheten att konsultera. Europadomstolens praxis om rätten till domstolsprövning och om vilka organ som kan anses vara domstolar kan ge vägledning. Som exempel på domstolsliknande nämnder som faller utanför regleringen kan nämnas hyres- och arrendenämnderna, Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård och Överklagandenämnden för högskolan. Utmärkande för särskilda beslutsorgan med domstolsliknande uppgifter inom en förvaltningsmyndighet är att ordföranden ska vara lagfaren, ofta ordinarie, domare. Exempel på sådana organ i en förvaltningsmyndighet som har domstolsliknande uppgifter är de miljöprövningsdelegationer som prövar vissa ärenden hos länsstyrelserna. Andra exempel är Tillsynsnämnden för revisorer i Revisorsinspektionen och mediestödsnämnden 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 och Sameskolstyrelsen.

4 § Skyldigheten att konsultera gäller inte för ärenden som rör

1. allmän ordning och säkerhet, totalförsvaret, säkerhetskänslig verksamhet enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) eller Sveriges säkerhet i övrigt,

2. statsbidrag i enskilda fall,

3. forskning i enskilda fall,

4. skadeståndsanspråk mot staten, en region eller en kommun,

5. tillsyn,

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

7. remissyttranden.

Skyldigheten att konsultera gäller inte heller frågor som rör ersättning till en enskild då ersättningen ska bestämmas med tillämpning av expropriationslagen (1972:719) eller 5 kap. 2 § fastighetsbildningslagen (1970:988).

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

Paragrafen, som motiveras i avsnitt 5.5, anger i första och andra stycket undantag från konsultationsskyldigheten och i tredje 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, säkerhetskänslig verksamhet enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) eller Sveriges säkerhet i övrigt. Ärenden som rör allmän ordning och säkerhet kan t.ex. vara ärenden som Polismyndigheten handlägger, däribland ärenden enligt ordningslagen (1993:1617). Uttrycket totalförsvaret definieras i 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap som den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas. Ärenden som rör totalförsvaret omfattar därmed militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Säkerhetskänslig verksamhet är enligt 1 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen (2018:585) sådan verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett internationellt åtagande om säkerhetsskydd. Uttrycket Sveriges säkerhet omfattar såväl den yttre säkerheten till skydd för Sveriges försvarsförmåga, politiska oberoende och territoriella suveränitet som den inre säkerheten till skydd för Sveriges demokratiska statskick. Ärenden som rör totalförsvaret och Sveriges säkerhet i övrigt är av mycket varierande slag och kan avse bl.a. ärenden om Försvarsmaktens övningsverksamhet och genomförande av militära operationer, internationellt säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete och utnyttjande av svenska prov- eller övningsplatser.

Undantaget enligt *första stycket andra punkten* avser ärenden som rör statsbidrag i enskilda fall, dvs. ärenden som utmynnar i förvaltningsbeslut om statsbidrag. Det innebär att det inte finns någon skyldighet att konsultera inför fördelning av statsbidrag i enskilda fall.

Undantaget enligt *första stycket tredje punkten* avser ärenden som rör forskning i enskilda fall, dvs. ärenden som utmynnar i förvaltningsbeslut

om forskning. Undantaget omfattar universitetets och högskolors beslut om enskilda forskningsprojekt, forskningsrådets beslut om finansiering samt Etikprövningsmyndighetens beslut om godkännande av etikprövning av forskning.

Undantaget enligt *första stycket fjärde punkten* avser ärenden som rör skadeståndsanspråk mot staten, en region 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 anspråk på ersättning liksom vissa förvaltningsmyndigheter om anspråket avser en skada som har inträffat inom myndighetens verksamhetsområde. Någon konsultationsskyldighet gäller inte heller för en region eller en kommun i ärenden som avser skadeståndsanspråk som riktats mot dem.

Undantaget enligt *första stycket femte punkten* avser ärenden som rör tillsyn. Det kan t.ex. röra sig om tillsynsärenden avseende miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken och ärenden om tillsyn enligt skogsvårdslagen (1979:429). Även s.k. anmälnings- och underrättelseärenden enligt skogsvårdslagen och miljöbalken, som närmare regleras i föreskrifter som meddelats med stöd av dessa författningar, omfattas av undantaget för tillsynsärenden. 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 (2018:1192), där beslut undantagsvis skulle kunna få särskild betydelse för samerna.

Undantaget enligt *första stycket 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 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 *första stycket sjunde punkten* gäller ärenden som rör remissyttranden. Det innebär att samtliga ärenden som mynnar ut i ett beslut om ett remissyttrande är undantagna, dvs. även länsstyrelsernas ärenden som uppkommer till följd av att Miljöprövningsdelegationen skickat en ansökan till länsstyrelsen på remiss.

Undantaget i *andra stycket* avser frågor som rör ersättningar till enskilda då ersättningen ska bestämmas med tillämpning av expropriationslagen (1972:719) eller fastighetsbildningslagen (1970:988). Ett flertal lagar har bestämmelser som hänvisar till expropriationslagen när en ersättning ska bestämmas. I dessa ärenden ska någon konsultation i frågor om ersättning inte ske. Det gäller även om bestämmelserna inte behövt tillämpas för att parterna kommit överens om en ersättning. Frågor om ersättning i form av mark eller andel i samfällighet enligt 5 kap. 2 § fastighetsbildningslagen är också undantagna från konsultationsskyldigheten. Frågor om

bestämmande av sådan ersättning kan avgöras genom ett av flera beslut som fattas i ett ärende eller avgöras i ett särskilt ärende. Undantaget omfattar exempelvis sådan ersättning som en sameby kan ha rätt till på grund av intrång i renskötselrätten vid ändrad markanvändning.

Av *tredje 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. Andra beslut inom ramen för en planprocess bör i regel inte kunna få sådan rättsverkan att de kan få särskild betydelse för samerna (se avsnitt 5.4). Konsultationsskyldigheten gäller alltså inte för varje beslut inom ramen för en planprocess. Begränsningen innebär att skyldigheten att konsultera inte gäller i t.ex. en fråga om ett bygglov, ett planbesked, ett program eller ett planeringsbesked.

5 § Skyldigheten att konsultera gäller inte

1. för en förvaltningsmyndighet som hos en annan myndighet som är konsultationsskyldig eller hos regeringen ansöker om tillstånd för en verksamhet som kan bedrivas av enskilda,

2. för en förvaltningsmyndighet eller för regeringen när ett beslut överklagas dit och en konsultation i den fråga som prövats i beslutet har genomförts i den lägre instansen,

3. för regeringen om ett ärende i annat fall än som avses i 3 § första stycket har överlämnats dit och en konsultation i den fråga som ska prövas i ärendet har genomförts i den lägre instansen,

4. om ärendet är brådskande och ett dröjsmål skulle medföra risk för betydande olägenheter,

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

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

Paragrafen, som utformas enligt Lagrådets förslag med mindre språkliga justeringar, anger ytterligare undantag från konsultationsskyldigheten. Övervägandena finns i avsnitt 5.5.

Undantaget enligt *första punkten* gäller fall då en förvaltningsmyndighet ansöker om ett tillstånd för en verksamhet hos en annan myndighet som är konsultationsskyldig eller regeringen om verksamheten är sådan att den kan bedrivas av enskilda. Det förekommer att myndigheter behöver söka tillstånd enligt t.ex. ellagen (1997:857) för att bedriva en verksamhet som följer av myndighetens uppdrag. Undantaget innebär att den ansökande myndigheten inte behöver konsultera samiska företrädare inför en ansökan om tillstånd till en sådan verksamhet om konsultation ska ske vid den tillståndsgivande förvaltningsmyndigheten eller regeringen. Det gäller om ansökan avser en verksamhet som kan bedrivas av enskilda. Det saknar betydelse om verksamheten i praktiken bedrivs endast av det allmänna, såsom transmissionsnätverksamhet enligt ellagen (1997:857). Undantaget omfattar inte sådan verksamhet som enbart kan bedrivas av det allmänna, t.ex. framtagande av vägplaner enligt väglagen (1971:948).

Undantagen enligt *andra* och *tredje punkten* gäller fall då ett ärende ska prövas av regeringen eller en förvaltningsmyndighet efter överklagande

eller överlämnande och den samiska företrädaren redan har fått tillfälle att framföra sina åsikter vid en konsultation i en lägre instans. Förutsättningen är att konsultationen i den lägre instansen har avsett samma fråga som den som ska prövas i den högre instansen. Även då kan det dock i vissa fall finnas skäl till en ny konsultation. Det kan vara fallet om det för frågans bedömning har tillkommit nya viktiga omständigheter, 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. Om ärendet är så brådskande att ett dröjsmål med beslut i ärendet skulle medföra risk för betydande olägenheter behöver inte konsultation genomföras. Undantaget kan bli tillämpligt i krissituationer, t.ex. vid beslut enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, polislagen (1984:387), smittskyddslagen (2004:168) eller epizootilagen (1999:657). 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. Rekvisitet ”risk för betydande olägenheter” är ett högt ställt krav. Undantaget bör inte vara tillämpligt om brådskande uppstått enbart till följd av myndighetens tidigare handläggning av ärendet.

Ett annat fall som bör kunna falla under undantaget är när den lagstiftning som reglerar förfarandet i det aktuella ärendet ställer krav på handläggningstiden och dröjsmål med beslutet medför risk för betydande olägenheter. Undantaget innebär emellertid inte att myndigheten alltid kan avstå från att konsultera samerna i ärenden som ska avgöras inom en kort tid. Om ett ärende är brådskande kan det emellertid påverka bedömningen av vad som är en skälig tidsfrist för att svara samt formen för konsultation, se författningskommentaren till 8–9 §§.

I *femte punkten* undantas fall där man från samiskt håll avstår från konsultation. Det kan t.ex. röra sig om ärenden där den samiska företrädaren som ska konsulteras anser att någon konsultation inte behövs. Undantaget innebär också att konsultation inte behöver genomföras med en samisk företrädare som inte svarat på en förfrågan om konsultation inom en skälig tidsfrist, eftersom det enligt 8 § andra stycket får betraktas som att den samiska företrädaren i ett sådant fall avstår från konsultation i ärendet.

Slutligen undantas i *sjätte punkten* bl.a. fall där det är uppenbart att konsultation inte behövs. Kravet på att konsultation ska vara uppenbart obehövlig innebär att det ska stå helt klart att det saknas ett samiskt intresse av konsultation t.ex. på grund av att frågan redan varit föremål för konsultation. Undantaget medför att dubbla konsultationer i samma fråga inte behöver hållas. När 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 kan anses uppenbart obehövlig. Exempelvis bör Trafikverket inte vara skyldig att konsultera samerna inför beslut om fastställande av vägplaner om konsultation hållits av Väghållningsmyndigheten i samband med framtagandet av vägplanen. Om förhållandena har ändrats under ärendets gång på ett sådant sätt att det inte längre kan anses avse väsentligen samma

fråga aktualiseras inte undantaget. Vid bedömningen av om undantaget är tillämpligt kan dokumentationen från den tidigare konsultationen eller en samrådsredogörelse få betydelse.

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. Om samerna har tillstyrkt utredningsförslaget och propositionen har samma förslag, eller om propositionens förslag tillgodoser det samiska remissyttrandet, kan undantaget aktualiseras.

Undantaget är också tillämpligt när det i ett tidigt skede står klart för en myndighet att en ansökan inte kommer att beviljas och beslutet därför inte kommer att påverka samerna.

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 ärendet 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 finnas fall, som inte täcks av de övriga undantagen, där det är uppenbart olämpligt att genomföra en konsultation. Uppenbarhetsrekvisitet innebär att undantaget ska tillämpas mycket restriktivt. Undantaget är emellertid tillämpligt t.ex. om konsultation skulle begäras i ett ärende som rör brottsbekämpande verksamhet.

6 § Om den samiska företrädare som avses i 7 § anser att ett ärende kan få särskild betydelse för samerna och begär konsultation ska ärendet anses få sådan betydelse vid tillämpning av denna lag.

Paragrafen, som utformas enligt *Lagrådets* förslag med en mindre språklig justering, reglerar de samiska företrädarnas tolkningsföreträde när de begär konsultation. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.

Av paragrafen följer att om den samiska företrädare som avses i 7 § begär konsultation i ett ärende som den anser kan få särskild betydelse för samerna ska ärendet anses få sådan betydelse vid tillämpning av denna lag. Paragrafen innebär att samerna har en initiativrätt eftersom konsultation då ska genomföras enligt 2 § om något undantag från konsultationsskyldigheten inte är tillämpligt (se 2–5 §§). Det är den konsultationsskyldige som avgör om det finns någon sådan grund för undantag från konsultationsskyldigheten. Den konsultationsskyldige avgör också om det är fråga om en sådan samisk organisation som avses i 7 §. Paragrafen innebär att de samiska företrädarna har ett tolkningsföreträde i frågan om vilka ärenden som kan få särskild betydelse för samerna och att det organ som fått begäran inte ska överpröva den samiska företrädarens bedömning att ärendet kan få sådan betydelse och underlåta konsultation av det skälet. När en samisk företrädare på eget initiativ begärt konsultation och en myndighet anser att ett undantag är tillämpligt bör den kort motivera sitt ställningstagande på lämpligt sätt, jfr 32 § förvaltningslagen (2017:900). När en konsultation har genomförts och avslutats kan den samiska företrädaren inte begära en ny konsultation

i ärendet med stöd av bestämmelsen, om inte nya omständigheter tillkommit som omkullkastar resultatet av den genomförda konsultationen, jfr 5 § sjätte punkten.

De samiska företrädarna som ska konsulteras

7 § Sametinget ska konsulteras i ett ärende som företrädare för det samiska folket. Om 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 och organisationen anmält intresse av att delta i konsultationer, ska även organisationen konsulteras.

När en sameby eller en samisk organisation ska konsulteras anses de vara samiska företrädare.

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

Paragrafen motiveras i avsnitt 5.4. Av första stycket framgår vilka samiska företrädare som ska konsulteras. Sametinget ska konsulteras i ett ärende som företrädare för det samiska folket. Det innebär att Sametinget alltid ska få information om ärenden som kan få särskild betydelse för samerna och tillfrågas om konsultation begärs, se 8 §.

Om ett ärende även 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.

Om ärendet kan få särskild betydelse för en samisk organisation med hänsyn till dess ändamål enligt stadgarna och organisationen anmält intresse av att delta i konsultationer, ska även organisationen konsulteras. Den konsultationsskyldige får utifrån vad ärendet gäller och organisationens ändamål enligt stadgarna bedöma om organisationen ska konsulteras. Den samiska organisationen ska ha anmält intresse av att delta i konsultationer och på så sätt uppmärksamma myndigheten på den egna verksamheten och att den vill delta i konsultationer. Den samiska organisationen bör samtidigt även tillhandahålla myndigheten dess stadgar. Myndigheterna har alltså inte någon skyldighet att på eget initiativ göra efterforskningar och löpande hålla sig informerad om olika samiska organisationer och dess stadgar men bör notera om en samisk organisation anmält intresse av att bli konsulterad i vissa frågor. Om myndigheten bedömer att den handlägger ett ärende som har särskild betydelse för en samisk organisation med hänsyn till ändamålet i dess stadgar och ärendet inte är undantaget från konsultation ska myndigheten tillfråga organisationen om konsultation begärs, se 8 §. Om en samisk organisation på eget initiativ begär konsultation enligt 6 § anses den även ha anmält intresse av att delta i konsultationer. Det kan bli aktuellt att konsultera såväl samiska riksorganisationer som lokala sameföreningar.

Bestämmelserna i första stycket innebär att det i vissa ärenden kan bli aktuellt att konsultera flera samiska företrädare. När konsultation ska ske med flera samiska företrädare i ett ärende kan den genomföras gemensamt, om det bedöms lämpligt. I författningsärenden och inför beslut av övergripande karaktär som berör samtliga eller ett stort antal samebyar på ett likartat sätt bör konsultation normalt ske med Sametinget och eventuellt

en eller flera samiska riksorganisationer som berörs, och inte även med alla samebyar. Om en sameby ändå skulle anse att ärendet har särskild betydelse för samebyn har samebyn möjlighet att begära konsultation med stöd av 6 §.

I *andra stycket* anges att när en sameby eller en samisk organisation ska konsulteras anses de vara samiska företrädare. Det innebär att reglerna om konsultationsförfarandet i 8–12 §§ och initiativrätten som följer av 2 och 6 § gäller för dem på samma sätt som för Sametinget.

I *tredje stycket* anges att Sametinget ska informeras om en konsultation med en sameby eller en samisk organisation som inte ska genomföras gemensamt med Sametinget.

Konsultationsförfarandet

8 § När det finns en skyldighet att konsultera i ett ärende ska den konsultations-skyldige i ett tidigt skede informera den samiska företrädaren om ärendet och fråga om den begär konsultation. Det ska framgå av förfrågan när den senast ska ha besvarats. Tidsfristen ska vara skälig.

Om den samiska företrädaren inte svarar inom den utsatta tidsfristen får det betraktas som att företrädaren avstår från konsultation i ärendet.

Skyldigheten i första stycket gäller inte i förhållande till en samisk företrädare som på eget initiativ begärt konsultation enligt 6 §.

Paragrafen, som utformas enligt *Lagrådets* förslag, reglerar hur konsultationsförfarandet inleds när en samisk företrädare inte redan begärt konsultation med stöd av 6 §. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Enligt paragrafens *första stycke* ska myndigheten, när det finns en skyldighet att konsultera i ett ärende, informera den samiska företrädaren om ärendet och fråga om konsultation begärs. Informationen ska lämnas i ett tidigt skede i processen, vilket innebär att den ska lämnas så snart det kan bedömas att ett beslut i ärendet kan få särskild betydelse för samerna. I den information som lämnas ska anges vad ärendet handlar om och när förfrågan senast ska ha besvarats. Den samiska företrädaren bör lämpligen även upplysas om vad konsekvensen blir om svar inte inkommer inom den utsatta fristen och uppmanas ange eventuella önskemål om handläggningsform.

Det ska framgå av förfrågan när den senast ska ha besvarats och tidsfristen ska vara skälig. Vad som är en skälig tidsfrist får bedömas utifrån ärendets karaktär. Bedömningen bör alltså främst bero på ärendets komplexitet och hur brådskande ärendet är. En tid om en månad kan normalt anses skälig för att besvara en förfrågan om konsultation. Om ärendet är mycket omfattande och komplext bör den skäliga tidsfristen emellertid vara något längre för att den samiska företrädaren ska kunna fatta ett välgrundat beslut. Om ärendet är av enklare karaktär eller brådskande kan den skäliga tidsfristen vara betydligt kortare. Den konsultationsskyldige bör säkerställa att tidsfristen är skälig räknat från när informationen och förfrågan sänts till den samiska företrädaren. Det är därför ofta lämpligt att skicka information och förfrågan per e-post, men detta är inte ett krav. Om information och förfrågan ska skickas till flera samiska företrädare bör detta lämpligen ske samtidigt och svarstiden bör vara densamma för alla mottagare, jfr 26 § andra stycket förvaltningslagen (2017:900).

Av *andra stycket* följer att om den samiska företrädaren inte svarar inom den utsatta tidsfristen får det betraktas som att företrädaren avstår från konsultation i ärendet. Den konsultationsskyldige kan då, med tillämpning av undantaget från konsultationsskyldigheten i 5 § femte punkten, avgöra ärendet utan att en konsultation genomförts. En förutsättning för att uteblivet svar ska få en denna konsekvens är att myndigheten angett en bestämd svarsfrist som är skälig.

I *tredje stycket* anges att skyldigheten att sända information och förfrågan enligt första stycket inte gäller i förhållande till en samisk företrädare som på eget initiativ redan begärt konsultation enligt 6 §.

9 § Den konsultationsskyldige bestämmer på vilket sätt en konsultation ska genomföras men ska så långt som det är möjligt och lämpligt tillgodose den samiska företrädarens önskemål om konsultationsform.

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

Paragrafen motiveras i avsnitt 6.3 och innehåller bestämmelser om konsultationens form och förberedelser inför konsultationen.

I *första stycket* anges att den konsultationsskyldige bestämmer på vilket sätt en konsultation ska genomföras. Den konsultationsskyldige ska dock så långt som möjligt och lämpligt tillgodose den samiska företrädarens önskemål om bl.a. konsultationsform och eventuell tid och plats för konsultation. Den samiska företrädaren kan exempelvis önska att konsultation ska genomföras genom ett personligt möte med myndigheten eller i vart fall muntligen, t.ex. genom telefon- eller videokonferens. För att konsultationen ska uppnå sitt syfte kan det i vissa ärenden krävas att flera sammanträden hålls.

Av 9 § första stycket förvaltningslagen (2017:900) följer att myndigheter ska handlägga förvaltningsärenden så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Om den konsultationsskyldige bedömer att den samiska företrädarens önskemål om konsultationsform inte är möjligt eller lämpligt att tillgodose med hänsyn till bl.a. de krav som följer av förvaltningslagen eller speciallagstiftning som är tillämplig i ärendet, t.ex. om ett fysiskt möte inte kan ordnas inom rimlig tid och ärendet är brådskande, kan myndigheten bestämma att konsultation ska genomföras i annan form. Det bör även vara möjligt att frånga en samisk företrädarens önskemål om konsultationsform om en annan mer kostnadseffektiv form i det enskilda fallet inte motverkar den samiska företrädarens möjlighet till påverkan genom att få framföra, utveckla och bemöta ståndpunkter i ärendet. Det innebär alltså att den konsultationsskyldige får göra avvägningar mellan krav på handläggningen av ett ärende och den samiska företrädarens önskemål om konsultationsform.

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

Enligt *andra stycket* ska den samiska företrädaren inför en muntlig konsultation ha rätt att få en skriftlig redogörelse för de frågor som ärendet

rör. Den samiska företrädaren ska även ges skälig tid att förbereda sig inför en konsultation. Vad som är en skälig tid beror främst på ärendets svårighetsgrad och hur brådskande ärendet är. Ska konsultationen genomföras skriftligen kan myndigheten meddela den samiska företrädaren att en motiverad ståndpunkt bör ges in inom viss skälig 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.

Den samiska företrädaren 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 den samiska företrädaren inte behöver någon ytterligare diskussion eller förberedelser efter att ha tagit del av myndighetens redogörelse för ärendet. Ett sådant medgivande bör framgå av den dokumentation som ska ske enligt 12 §. Även en avvikande mening från en samisk företrädare i någon fråga som rör konsultationsförfarandet bör 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 den samiska företrädaren vilken inställning den har till ett sådant deltagande.

Paragrafen, som motiveras i avsnitt 6.4, innebär att en myndighet kan låta även andra intressenter delta vid konsultationen i ett ärende, om det är lämpligt. 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 den samiska företrädaren som ska delta i konsultationen tillfrågas om inställningen till att även andra deltar. 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. Det kan exempelvis vara lämpligt i ärenden där det finns enskilda parter att låta dessa delta. Det kan även vara lämpligt med utökat deltagande i ärenden när konsultationer samordnas med samråd enligt t.ex. lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Det förhållandet att den konsultationsskyldiges handläggning finansieras av parterna genom avgifter bör beaktas som ett skäl för att dessa parter ska tillåtas att delta i konsultationen och kunna påverka förfarandet och därigenom avgiftens storlek. En situation där det inte kan anses lämpligt med utökad närvaro är om myndigheten befarar att det kan motverka syftet med konsultationen, exempelvis om ärendet avser en fråga där det finns starka motstående intressen och konfliktytan skulle förvärras vid närvaro. Denna bedömning får göras av den konsultationsskyldige. Den samiska företrädarens inställning och synpunkter är av stor betydelse för den bedömningen.

Förutsättningarna för deltagande skiljer sig åt om konsultationen genomförs skriftligen eller muntligen. I ärenden där det finns enskilda

parter och konsultation sker skriftligen torde det sällan vara olämpligt att dessa parter deltar vid konsultationen. Bestämmelsen ska inte påverka en parts rätt till partsinsyn enligt 10 § förvaltningslagen (2017:900).

Om en myndighet, organisation eller enskild närvarar och har en särskild ståndpunkt kommer detta att omfattas av dokumentationsskyldigheten enligt 12 §.

11 § Vid konsultationen ska den konsultationsskyldige, den samiska företrädaren 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 part. Konsultationen ska genomföras i god anda.

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

Paragrafen motiveras i avsnitt 6.5.

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 part i ärendet. I ärenden där parter deltar vid konsultationen innebär det att parten och den samiska företrädaren ska utbyta ståndpunkter. Den konsultationsskyldige kan i dessa fall i den utsträckning det med hänsyn till den materiella rätten är möjligt och lämpligt verka för att en överenskommelse nås mellan parten och den samiska företrädaren. En myndighet kan inom ramen för sin serviceskyldighet redogöra för gällande rätt (se 6 § förvaltningslagen). Om den konsultationsskyldige noterar att en överenskommelse riskerar att få ett sådant innehåll att den på grund av de rättsregler som ska tillämpas i ärendet inte kan besluta i enlighet med denna bör den konsultationsskyldige uppmärksamma parten och den samiska företrädaren på det.

I första stycket betonas även – genom att det anges att konsultationen ska genomföras i god anda – den självklara principen att konsultationen ska präglas av oppriktighet och ärlighet. Detta innebär bl.a. att den konsultationsskyldige, med de begränsningar 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 den konsultationsskyldige eller den samiska företrädaren kan konsultationen avslutas utan att enighet eller samtycke uppnåts. I ärenden där det finns en part är det avgörande för konsultationens slutpunkt om enighet kan nås mellan parten och den samiske företrädaren eller att det kan konstateras att enighet inte kan nås. Att konsultationen kan 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 de rättsregler som gäller för ärendet och en objektiv prövning av relevanta sakomständigheter. Det får inte innebära att myndigheten gör något avsteg från kraven på likabehandling, saktlighet och opartiskhet (se 1 kap. 1 och 9 §§ regeringsformen).

När det gäller ärenden där den konsultationsskyldige 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 konsultationsskyldige i ett förhållandevis tidigt skede kan bedöma om enighet eller samtycke kan uppnås i ärendet eller inte. Detta kan även vara fallet vid konsultationer i ärenden enligt plan- och bygglagen (2010:900) om att anta eller ändra en regionplan, en översiktsplan, en detaljplan eller områdesbestämmelser.

Det allmänna kravet på myndigheter i 9 § förvaltningslagen (2017:900) att handlägga ett ärende 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.

En konsultationsskyldig bör i övrigt avge en förklaring att enighet eller samtycke inte kan uppnås och avsluta konsultationen först när det står klart att en fortsatt konsultation inte kan leda till enighet eller samtycke i ärendet.

Dokumentation

12 § Den konsultationsskyldige ska dokumentera vad som kommit fram vid konsultationen. Av dokumentationen ska det framgå när och hur konsultationen har genomförts, vilka som har deltagit och vem som har gjort dokumentationen.

Paragrafen, som motiveras i avsnitt 6.7, innehåller en bestämmelse som kompletterar det allmänna dokumentationskravet i 27 § förvaltningslagen (2017:900).

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 framförts och dess resultat, dvs. om samtycke eller enighet uppnåtts eller inte. Det innebär att den samiska företrädarens ståndpunkter i ärendet alltid ska 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, de beslut som fattats och vem som har gjort dokumentationen. För det fall konsultationen genomförts skriftligen är det i regel tillräckligt med en hänvisning till de handlingarna i ärendet där det framgår vad som framkommit vid konsultationen och vilka som deltagit.

För det fall dokumentationen kommuniceras med en part i ärendet är det lämpligt att den samtidigt även skickas till den samiska företrädaren som deltagit i konsultationen om den önskar ta del av dokumentationen. Dokumentationen kan på begäran skickas till den samiska företrädaren när den justerats eller färdigställt på annat sätt.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.
2. Lagen tillämpas inte på ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna motiveras i avsnitt 9. Övergångsbestämmelsen i den andra punkten innebär att lagens tillämpning har begränsats till att gälla för ärenden som inleds efter ikraftträdandet.

12.2 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 5.4. Punkten innebär att Sametinget har till uppgift att delta i konsultationer med regeringen, statliga förvaltningsmyndigheter, regioner och kommuner i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna. I övrigt har en redaktionell ändring gjorts genom att de efterföljande punkterna i paragrafen har numrerats om.

12.3 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 5.2. 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 samrådskyldighet i andra lagar och förordningar oberoende av den nya lagen. Sådana samrådsförfaranden och andra

Prop. 2020/21:64 liknande förfaranden ska så långt som möjligt samordnas med konsultationer. I den utsträckning det är möjligt ska alltså förvaltningsmyndigheter som i ett ärende både ska samråda med samerna enligt denna paragraf och genomföra en konsultation enligt den nya lagen samordna dessa förfaranden. Om deltagarkretsen är densamma, dvs. när inga andra representanter ska delta i samråd än de samiska företrädare som önskar bli konsulterade i ett ärende, kan myndigheten samtidigt uppfylla sin konsultationsskyldighet och sin samrådsskyldighet enligt minoritetslagen gentemot samerna.

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

Prop. 2020/21:64
Bilaga 1

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 obehövligt.

Konsultationsförfarandet

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)

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §³

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.

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

Prop. 2020/21:64
Bilaga 2

Härigenom 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 – Ds 2017:43

Efter remiss har följande instanser yttrat sig över departementspromemorian:

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

Yttranden har därutöver kommit in från:

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

Därutöver har ett yttrande kommit in från en enskild person.

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

Bergvik Skog AB, Boliden AB, Fröberg & Lundholm Advokatbyrå,

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

Lagförslaget i utkastet till lagrådsremiss

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.

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

Prop. 2020/21:64
Bilaga 4

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §⁴

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.

⁴ Senaste lydelse 2010:868.

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 §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.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

Förteckning över remissinstanserna – utkastet till lagrådsremiss

Prop. 2020/21:64
Bilaga 5

Efter remiss har yttranden kommit in från

Affärsverket svenska kraftnät, Amnesty International, Arvidsjaurs kommun, Bergsstaten, Boverket, Civil Rights Defenders, Diskrimineringsombudsmannen, Dorotea kommun, Energiföretagen Sverige, Energimarknadsinspektionen, Fortifikationsverket, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas), Forum för levande historia, Front Advokater, Försvarets materielverk, Försvarmakten, Girona Sámeseravi/Kiruna sameförening, Havs- och vattenmyndigheten, Hovrätten för Övre Norrland, Härjedalens kommun, ILO kommittén, Institutet för språk och folkminnen, Jakt- och fiskesamerna, Justitiekanslern, Jämställdhetsmyndigheten, Kammarkollegiet, Kammarrätten i Sundsvall, Kiruna kommun, Krokoms kommun, Landspartiet svenska samer, Lantbrukarnas riksförbund, Lantmäteriet, Livsmedelsverket, LRF Skogsägarna, Luleå tekniska universitet, Lunds universitet (Juridiska fakulteten), Lycksele kommun, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt, Mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt, Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt, Malmö kommun, Mittuniversitetet, Myndigheten för press, radio och tv, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Norra Skogsägarna, Polismyndigheten, Region Dalarna, Region Jämtland Härjedalen, Riksantikvarieämbetet, Riksdagens ombudsmän (JO), Riksorganisationen Same Átnam, Rymdstyrelsen, Sameföreningen i Stockholm, Sameskolstyrelsen, Sametinget, Sámiid Riikkasearvi/Svenska Samernas Riksförbund, Skellefteå kommun, Skogsindustrierna, Skogsstyrelsen, Skogsägarna Mellanskog, Skogsägarna Norrskog, Socialstyrelsen, Statens fastighetsverk, Statens historiska museer, Statens jordbruksverk, Statens kulturråd, Statens skolverk, Statskontoret, Stiftelsen Nordiska museet, Stockholms kommun, Stockholms universitet (Juridiska fakulteten), Storumans kommun, Strömsunds kommun, Sveaskog Förvaltnings AB, SveMin AB, Svensk Vindenergi, Svenska kyrkan, Svenska Tornedalingarnas Riksförbund, Svenska Turistföreningen, Sveriges Bergmaterialindustri, Sveriges geologiska undersökning, Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges lantbruksuniversitet, Säkerhetspolisen, Tillväxtverket, Trafikverket, Transportstyrelsen, Umeå kommun, Umeå universitet (Centrum för samisk forskning), Uppsala universitet (Juridiska fakulteten), Valmyndigheten, Vattenfall AB, Vetenskapsrådet, Vilhelmina kommun, Vindelns kommun, Västerbottens Allmäningsförbund, Åre kommun, Älvdalens kommun, Örnsköldsviks kommun och Östersunds kommun.

Därutöver har yttrande inkommit från

Baste čearru, Företagarna Västerbotten, LRF kommungrupp Nordmaling

Myndigheten för yrkeshögskolan, Nordmalings kommun, Saarivuoma sameby, Svenska Jägareförbundet, Sveriges allmänningsskogars förbund, Vapstens sameby och Vännäs kommun.

Därutöver har ett yttrande kommit in från en enskild person.

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

Álbmut, Arjeplogs kommun, Arvidsjaurs sameförening, Bergs kommun, Bergvik Skog AB, Boazoeaigggádiid oktavuohhta/Renägarförbundet, Boliden AB, Branschföreningen Svensk Torv, Fröberg & Lundholm Advokatbyrå, Göteborgs kommun, Härnösands kommun, Förvaltningsrätten i Härnösand, Giron Sámi Teáhter/Samiska teatern, Guovssonásti, Gällivare kommun, Jokkmokks kommun, Koncessionssamebyarnas intresseförening, Lainiovuoma sameby, Landsförbundet Svenska Samer, Luleå kommun, Malå kommun Mannheimer Swartling Advokatbyrå, Min Geaidnu/Mijá Gájno/Mijjan Geájdnuo/Mijjen Geajnoe, Norrbottens Allmänningssförbund, Norrbottens läns landsting, Piteå kommun, Rans sameby, Region Västerbotten, Region Västernorrland, Samerna/Sámit, Samernas Utbildningscentrum/Sámij áhpadusguovdásj, Samerådet/Sámiráddi, Sámiid Riikkabellodat/

Samelandspartiet, Sáminourra, Samiska folkomröstningspartiet, Samverkansorganet i Dalarna län, Samverkansorganet i Västerbottens län, Sorsele kommun, Stiftelsen Ájtte, Stiftelsen Gaaltije, Stockholm Environment Institute, Sundsvalls kommun, Svensk Vindkraftförening, Svenska Naturskyddsföreningen, Svenskt Näringsliv, Sveriges kvinnolobby, Tuorpons sameby, Tåssåsen sameby, Vuovdega/Skogssamerna, Wesslau Söderqvist Advokatbyrå, Åsele kommun, Östersunds sameförening och Östra Kikkejaure sameby.

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

Härigenom föreskrivs följande.

Syftet med konsultation och förhållandet till annan reglering

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 och förordningar gäller oberoende av denna lag. Sådana samrådsförfaranden och andra liknande förfaranden ska så långt som möjligt samordnas med konsultationer enligt denna lag.

Konsultationsskyldighetens omfattning

2 § Regeringen, statliga förvaltningsmyndigheter, regioner 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 och Sameskolstyrelsen.

4 § Skyldigheten att konsultera gäller inte för ärenden som rör

1. allmän ordning och säkerhet, totalförsvaret, säkerhetskänslig verksamhet enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) eller Sveriges säkerhet i övrigt,

2. beslut i enskilda fall om statsbidrag,

3. beslut i enskilda fall om forskning,

4. skadeståndsanspråk mot staten, en region eller en kommun,

5. tillsyn,

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

7. remissyttranden.

Skyldigheten att konsultera gäller inte heller frågor som rör ersättning till en enskild då ersättningen ska bestämmas med tillämpning av expropriationslagen (1972:719) eller 5 kap. 2 § fastighetsbildningslagen (1970:988).

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

5 § Skyldigheten att konsultera gäller inte om

1. ärendet rör en ansökan om tillstånd till en verksamhet som kan bedrivas av enskilda om den är riktad till en förvaltningsmyndighet som är konsultationsskyldig eller regeringen,
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 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 och begär konsultation ska konsultation genomföras om inte ärendet ska undantas från konsultation enligt 4 eller 5 §.

De samiska företrädarna som ska konsulteras

7 § Sametinget ska konsulteras i ett ärende som företrädare för det samiska folket. Om 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 och organisationen anmält intresse av att delta i konsultationer, ska även organisationen konsulteras.

När en sameby eller en samisk organisation ska konsulteras anses de vara samiska företrädare.

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 den samiska företrädaren om ärendet och fråga om den begär konsultation. Det ska framgå av förfrågan när den senast ska ha besvarats. Tidsfristen ska vara skälig.

Om den samiska företrädaren inte svarar inom den utsatta tidsfristen får det betraktas som att den avstår från konsultation i ärendet.

Skyldigheten i första stycket gäller inte i förhållande till en samisk företrädare som på eget initiativ begärt konsultation enligt 6 §.

9 § Den konsultationsskyldige bestämmer på vilket sätt en konsultation ska genomföras men ska så långt som det är möjligt och lämpligt tillgodose den samiska företrädarens önskemål om konsultationsform.

Den samiska företrädaren ska inför en muntlig konsultation ha rätt att få en skriftlig redogörelse för de frågor som ärendet rör. Den samiska företrädaren 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 den samiska företrädaren vilken inställning den har till ett sådant deltagande.

11 § Vid konsultationen ska den konsultationsskyldige, den samiska företrädaren 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 part. Konsultationen ska genomföras i god anda.

Konsultationen ska 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.

Dokumentation

12 § Den konsultationsskyldige ska dokumentera vad som kommit fram vid konsultationen. Av dokumentationen ska det framgå när och hur konsultationen har genomförts, vilka som har deltagit och vem som har gjort dokumentationen.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.
 2. Lagen tillämpas inte på ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

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 §⁶

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 2021.

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

Prop. 2020/21:64
Bilaga 6

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §⁷

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 2021.

⁷ Senaste lydelse 2018:1367.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2020-11-10

Närvarande: F.d. justitierådet Eskil Nord samt justitieråden Inga-Lill Askersjö och Petter Asp

En konsultationsordning i frågor som rör det samiska folket

Enligt en lagrådsremiss den 29 oktober 2020 har regeringen (Kulturdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om konsultation i frågor som rör det samiska folket,
2. lag om ändring i sättingslagen (1992:1433),
3. lag om ändring i lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättsakkunniga Linnéa Sundqvist Kahles.

Förslagen föranleder följande yttrande.

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

5 §

I paragrafen regleras vissa undantag från skyldigheten att konsultera. De tre första punkterna reglerar situationer där regeringen och en myndighet eller flera myndigheter var för sig skulle bli skyldiga att konsultera i samma fråga om inte regleringen funnits. Av författningskommentaren till den första punkten framgår att den gäller fall då en förvaltningsmyndighet ansöker om tillstånd för att få bedriva en verksamhet som kan bedrivas av enskilda. Myndigheten är inte konsultationsskyldig när den tar fram ansökan, om ansökan ska prövas av en myndighet som är konsultationsskyldig eller av regeringen. Konsultationsskyldigheten uppfylls i dessa fall av de senare vid prövningen. Av bestämmelsens föreslagna ordalydelse framgår dock inte klart vem som ska ansöka för att undantaget ska gälla och inte heller om undantaget gäller för den myndighet som ansöker eller för den som prövar ansökan. Bestämmelsen bör omformuleras så att detta framgår tydligare.

Om Lagrådets förslag till formulering av första punkten följs kan bestämmelserna i andra och tredje punkterna med fördel inledas på samma sätt, dvs. på ett sådant sätt att det tydliggörs för vilken instans som undantaget gäller. Dessa punkter bör också omformuleras så att det klart framgår att undantagen endast gäller om konsultation skett i en fråga som prövats i det överklagade beslutet (punkt 2) respektive som ska prövas i det överlämnade ärendet (punkt 3).

Enligt fjärde punkten ska skyldigheten att konsultera inte gälla om

det finns synnerliga skäl på grund av att ärendet är brådskande. Av författningskommentaren framgår att det som avses med synnerliga skäl i detta fall är att ett dröjsmål med beslutet skulle medföra en risk för betydande olägenheter. De exempel som ges i förarbetena är också fall då sådana olägenheter kan anses föreligga. Något utrymme för att av någon annan anledning anse att det finns synnerliga skäl för att undanta en myndighet från konsultations-skyldigheten ger inte förarbetena uttryck för. Vid tillämpningen kommer det att innebära att begreppet ”risk för betydande olägenheter” är det som ska bedömas och ges ett materiellt innehåll. Enligt Lagrådets mening är det därför också det rekvisitet som bör tas in i lagtexten i stället för begreppet ”synnerliga skäl” som enbart är en omväg till begreppet ”risk för betydande olägenheter” och därför är ägnat att förvirra.

Lagrådet föreslår att paragrafen ges följande lydelse.

Skyldigheten att konsultera gäller inte

1. för en förvaltningsmyndighet som hos en annan myndighet som är konsultationsskyldig eller hos regeringen ansöker om tillstånd för att bedriva en verksamhet som kan bedrivas av enskilda,
2. för en förvaltningsmyndighet eller för regeringen när ett beslut överklagas dit och en konsultation i den fråga som prövats i beslutet har genomförts i den lägre instansen,
3. för regeringen om ett ärende i annat fall än som avses i 3 § första stycket har överlämnats dit och en konsultation i den fråga som ska prövas i ärendet har genomförts i den lägre instansen,
4. ärendet är brådskande och ett dröjsmål skulle medföra risk för betydande olägenheter,
5. den samiska företrädare som enligt 7 § ska konsulteras avstår från konsultation, eller
6. det är uppenbart att konsultation inte behövs eller att konsultation är uppenbart olämplig.

6 §

Om en samisk företrädare begär konsultation i ett ärende som den anser kan få särskild betydelse för samerna ska, enligt paragrafen, konsultation genomföras om inte det är fråga om ett ärende som ska undantas enligt 4 eller 5 §.

Det är alltså fråga om något som ger ett slags initiativrätt. Enligt Lagrådets mening bör paragrafen ge tydligare besked om vad denna initiativrätt innebär. Vidare framstår det med den utformning som bestämmelsen nu har som något missvisande att paragrafen hänvisar endast till undantagen i de särskilt angivna paragraferna.

Som Lagrådet uppfattar beskrivningen av denna initiativrätt innebär den att om den samiska företrädaren begär konsultation med hänvisning till sin bedömning att ett ärende kan få särskild betydelse för samerna har denna företrädare ett absolut tolkningsföreträde i frågan om ärendets karaktär. Det innebär att det organ som ska pröva ärendet inte ska göra någon egen bedömning av om lagen ska tillämpas på grund av att ärendet kan få en sådan betydelse. Därmed blir inte endast undantagsregleringen i 4 eller 5 § tillämplig, utan även lagen i övrigt. Ett exempel på en otidlighet som

preciseringen till nämnda paragrafer ger upphov till är att 2 och 3 §§ innehåller bestämmelser om vilka organ som är konsultationsskyldiga och därmed också om vilka som faller utanför konsultationsskyldigheten. Dessa bestämmelser har relevans även i ärenden som initierats av en samisk företrädare med stöd av 6 §, eftersom initiativrätten inte innebär att dessa organs ställning ändras.

Enligt Lagrådets mening skulle initiativrättens innebörd framgå på ett tydligare sätt om 6 § omformuleras så att det framgår att den samiska företrädaren har ett absolut tolkningsföreträde och att detta gäller just i förhållandet till ärendets karaktär. Med en sådan utformning framgår också tydligare att övriga bestämmelser i lagen ska tillämpas och inte endast bestämmelser som avser undantag från konsultationsskyldighet.

Mot denna bakgrund föreslår Lagrådet att paragrafen ges följande lydelse.

Om den samiska företrädare som avses i 7 § anser att ett ärende kan få särskild betydelse för samerna och begär konsultation ska ärendet anses kunna få sådan betydelse vid tillämpning av denna lag.

8 §

I paragrafens första stycke första mening föreskrivs en informations-skyldighet. Den konsultationsskyldige ska i ett tidigt skede informera den samiska företrädaren om ärendet och fråga om den begär konsultation. Informations-skyldigheten gäller enligt bestämmelsen i ett ärende som kan få särskild betydelse för samerna. Bestämmelsen ger intryck av att det alltid föreligger en informations-skyldighet om det är ett ärende av sådan betydelse, oavsett om det finns någon annan bestämmelse som föreskriver att konsultation trots detta inte ska ske, exempelvis på grund av att något av undantagen i 4 eller 5 § gäller. Vid föredragningen har dock klargjorts att bestämmelsen inte ska ges den tolkningen. Paragrafen bör därför rätteligen i stället föreskriva att informations-skyldighet föreligger om det finns en skyldighet att konsultera. Lagrådet föreslår att paragrafen ges följande lydelse.

När det finns en skyldighet att konsultera i ett ärende ska den konsultationsskyldige i ett tidigt skede informera den samiska företrädaren om ärendet och fråga om den begär konsultation. Det ska framgå av förfrågan när den senast ska ha besvarats. Tidsfristen ska vara skäligen.

Om den samiska företrädaren inte svarar inom den utsatta tidsfristen får det betraktas som att företrädaren avstår från konsultation i ärendet.

Skyldigheten i första stycket gäller inte i förhållande till en samisk företrädare som på eget initiativ begärt konsultation enligt 6 §.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Kulturdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 december 2020

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden, Johansson, Baylan, Hultqvist, Andersson, Bolund, Damberg, Shekarabi, Eriksson, Linde, Ekström, Eneroth, Dahlgren, Nilsson, Ernkrans, Lindhagen, Lind, Hallberg, Nordmark, Micko

Föredragande: statsrådet Lind

Regeringen beslutar proposition En konsultationsordning i frågor som rör det samiska folket