

Ds 2017:43

Konsultation i frågor som rör det samiska folket



REGERINGSKANSLIET

Kulturdepartementet

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24672-6

ISSN 0284-6012

Sammanfattning

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.

Innehåll

Sammanfattning	1
1 Författningsförslag	5
1.1 Förslag till lag om konsultation i frågor som rör det samiska folket	5
1.2 Förslag till lag om ändring i sametingslagen (1992:1433)	8
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk	9
2 Bakgrund	11
2.1 Ärendet och dess beredning	11
2.2 Internationella överenskommelser	13
2.3 Norska konsultationsregler	19
2.4 Finländska konsultationsregler.....	23
2.5 Gällande rätt	24
2.6 Sametingets verksamhet	25
2.7 Tidigare förslag till konsultationsordning	29
2.8 Behovet av en ny reglering	33
3 En konsultationsordning i frågor som rör det samiska folket.....	37

3.1	En ny lag om konsultation i frågor som rör det samiska folket.....	37
3.2	Allmänt om en utvidgad samrådsskyldighet	38
3.3	Vilka ska ha en konsultationsskyldighet?.....	43
3.4	Med vilka företrädare för det samiska folket ska konsultation ske?	46
3.5	Konsultationernas omfattning	53
3.6	Undantag från konsultationsplikten.....	57
3.7	Annat än samiskt deltagande vid konsultation	62
4	Konsultationsförfarandet	65
4.1	En reglering av konsultationsförfarandet.....	65
4.2	Inledande förberedelser	66
4.3	Genomförande och avslut	68
4.4	Redovisning av konsultationen	73
4.5	Beslut i strid med samernas ståndpunkt.....	74
4.6	Frågor om överklagande och rättsverkan av bristande konsultation	75
4.7	Begränsning av lagens tillämpning	83
4.8	Ikraftträdande och övergångsbestämmelse	83
5	Konsekvenser av förslaget	85
5.1	Konsekvenser av konsultationsordningen.....	85
5.1.1	Följder för enskilda	86
5.1.2	Följder för domstolarna	87
5.1.3	Följder för myndigheter.....	87
5.1.4	Följder för kommuner	91
5.1.5	Följder för Sametinget och andra samiska organisationer	93
5.1.6	Likabehandlingsprincipen enligt svensk rätt och EU-rätt.....	94

5.1.7	Övriga konsekvenser	95
6	Författningskommentar	97
6.1	Förslaget till lag om konsultation i frågor som rör det samiska folket	97
6.2	Förslaget till lag om ändring i sametingslagen.....	112
6.3	Förslaget till lag om ändring i lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk	113

1 Författningsförslag

1.1 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.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §¹

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

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

2. utse ledamöterna i Sameskolstyrelsen,

3. 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. informera om samiska förhållanden, och

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

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.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

¹ Senaste lydelse 2010:868.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

2 Bakgrund

2.1 Ärendet och dess beredning

Samerna är Sveriges urfolk och identifierar sig själva som ett urfolk. Riksdagen tillerkände 1977 samerna denna ställning. Sedan 2011 föreskrivs i 1 kap. 2 § regeringsformen att det samiska folkets möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas.

Vissa internationella dokument, såväl bindande avtal/konventioner som icke-bindande deklARATIONER, innehåller skrivningar med bäring på samråd med urfolk. Flera internationella granskningsorgan har uppmanat Sverige att vidta ytterligare åtgärder för att säkerställa att det samiska folket och Sametinget kan delta effektivt i beslutsprocesser inom frågeområden som berör samerna. (Se avsnitten 2.2 och 2.5 nedan.) År 2009 utarbetade Regeringskansliet ett förslag till konsultationsförfarande. I departementspromemorian Vissa samepolitiska frågor (Ds 2009:40) var ett av förslagen att införa en ordning för samråd mellan Regeringskansliet och Sametinget. Konsultationer skulle ske med Sametinget vid beredning av sådana ärenden om lagar eller förordningar som särskilt berörde samiska förhållanden och kunde anses vara av vikt för den samiska kulturen eller samiska intressen i övrigt. Vid remissbehandling av promemorian framfördes vissa kritiska synpunkter från bl.a. Sametinget och Svenska Samernas Riksförbund (SSR). Regeringskansliet gick inte vidare med förslaget. (Se avsnitt 2.7 nedan.)

År 2011 inleddes förhandlingar mellan Sverige, Finland och Norge om en nordisk samekonvention. I förhandlingsdelegationerna ingick företrädare för de tre ländernas sameting jämte tjänstemän i ländernas regeringskanslier. Konventionens ändamål är att bekräfta och stärka det samiska folkets rättigheter så

att samerna kan bevara, utöva och utveckla sin kultur och sitt samhällsliv med minsta möjliga hinder av landgränserna. Konventionen behandlar bl.a. rätten till självbestämmande och konsultation med företrädare för det samiska folket. I januari 2017 paraferade förhandlingsdelegationerna en konventionstext, som ska godkännas av de tre nordiska sametingen.

Med anledning av bl.a. de rekommendationer som internationella granskningsorgan riktat till Sverige samt med beaktande av förhandlingarna om en nordisk samekonvention gjorde Regeringskansliet våren 2016 bedömningen att frågan om en konsultationsordning behövde utredas på nytt. I maj samma år beslutade Regeringskansliet om ett uppdrag (Ku2016/02916/DISK) att utreda och analysera en rad rättsliga frågeställningar som aktualiseras om Sverige skulle införa en skyldighet att konsultera företrädare för samerna i vissa frågor, samt att lämna förslag till författningsändringar eller andra åtgärder som föranleds av sådana överväganden.

Regeringskansliet gav gästprofessorn vid Luleå tekniska universitet Bertil Bengtsson det ovan nämnda uppdraget. Utredaren genomförde arbetet sommaren och hösten 2016. Under arbetet skedde samråd med företrädare för det svenska sametinget, SSR och det norska sametinget. Kontakt togs även med det finländska sametinget.

Regeringskansliet gav vidare i uppdrag åt konsulten Ingrid Strömberg att särskilt utreda de ekonomiska följderna av en sådan konsultationsordning.

Bertil Bengtsson och Ingrid Strömberg, som redovisade sina uppdrag den 1 november 2016 respektive den 10 februari 2017, har överlämnat underlag i enlighet med de uppdrag som lämnades.

Underlagen har därefter beretts vidare inom Regeringskansliet. Vissa ändringar har skett med anledning främst av synpunkter framförda av samiska företrädare och av att den nordiska samekonventionen färdigförhandlades i januari 2017.

Vad gäller samråd i ärendet med samiska företrädare behandlades frågan vid möten med Sametingets styrelse den 13 juni och den 29 november 2016 samt den 12 juni 2017 i den fördjupade dialog Regeringskansliet har med styrelsen två gånger om året. Ett särskilt möte om konsultationsordningen skedde den 18 januari 2017 i Kiruna med Sametingets politiska partier och med samiska

organisationer. Inför mötet skickade Regeringskansliet ut ett diskussionsunderlag i vilket huvuddragen i utredaren Bertil Bengtssons förslag framgick. Under 100-årsfirandet i Trondheim av det första samiska landsmötet i februari 2017 behandlades konsultationsordningen vidare i möte med Sametingets styrelse den 6 februari. Möten med Sametingets kansli har skett vid flera tillfällen, bl.a. den 19 januari 2017 i Kiruna och den 23 februari 2017 i Stockholm. Möten med SSR har skett den 29 september och den 7 december 2016. Den 28 augusti 2017 behandlades förslaget till konsultationsordning med Sametingets politiska partier i Östersund.

Vid mötena framförde de samiska företrädarna synpunkter på omfattning och utformning av ett konsultationsförfarande. Regeringskansliet har tagit hänsyn till synpunkterna vid utarbetandet av denna promemoria.

2.2 Internationella överenskommelser

Vissa internationella dokument, såväl bindande avtal/konventioner som icke-bindande deklARATIONER, innehåller skrivningar med bäring på samråd med urfolk.

1965 års FN-konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering påbjuder en rad åtgärder för att motverka diskriminering som sker på grund av ras, hudfärg, härkomst eller nationellt eller etniskt ursprung. Sverige är part till konventionen. Liksom övriga FN-konventioner för de mänskliga rättigheterna har rasdiskrimineringskonventionen en granskningskommitté som bl.a. avger yttranden om tolkning av konventionen och granskar statsparternas efterlevnad av densamma. I sin allmänna rekommendation från 1997 om urfolksfrågor, vilken inte är juridiskt bindande för konventionsstaterna, uppmanade granskningskommittén konventionsstaterna att bl.a. se till att inga beslut som direkt rör urfolks rättigheter och intressen fattas utan urfolkens informerade samtycke;

”ensure that members of indigenous peoples have equal rights in respect of effective participation in public life and that no decisions

directly relating to their rights and interests are taken without their informed consent.”²

I sin granskning av konventionsstaters efterlevnad av konventionen har kommittén belyst staters behandling av urfolk. I sin senaste granskning av Sverige riktade kommittén 2013 kritik mot Sverige för att omfattande aktiviteter som rör samiska intressen sker utan att samiska företrädare har fått möjlighet att påverka besluten i fråga.³

FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter från 1966 föreskriver i artikel 25 att varje medborgare ska äga rätt och möjlighet att utan åtskillnader av något slag och utan oskäligen inskränkningar delta i skötseln av allmänna angelägenheter direkt eller genom fritt valda ombud. Artikeln bör läsas tillsammans med artikel 27, där det framgår att de som tillhör etniska, religiösa eller språkliga minoriteter inte ska förvägras rätten att i gemenskap med andra ha sitt eget kulturliv, att bekänna sig till och utöva sin egen religion eller att använda sitt språk. Sverige är även part till den konventionen.

I sin allmänna rekommendation om artikel 27, vilken inte är juridiskt bindande för konventionsstaterna, skrev granskningskommittén 1994 om urfolks deltagande i beslutsprocesser för att säkerställa åtnjutande av de rättigheter artikeln avser;

“With regard to the exercise of the cultural rights protected under article 27, the Committee observes that culture manifests itself in many forms, including a particular way of life associated with the use of land resources, specially in the case of indigenous peoples. That right may include such traditional activities as fishing or hunting and the right to live in reserves protected by law. The enjoyment of those rights may require positive legal measures of protection and measures to ensure the effective participation of members of minority communities in decisions which affect them.”⁴

² Committee on the Elimination of Racial Discrimination, general recommendation no. 23 – Indigenous Peoples, 18 augusti 1997.

³ Committee on the Elimination of Racial Discrimination – concluding observations on the combined nineteenth to twenty-first periodic reports of Sweden (CERD/C/SWE/CO/19-21), 23 september 2013.

⁴ General comment adopted by the Human Rights Committee under article 40, paragraph 4, of the International Covenant on Civil and Political Rights – general comment no. 23(50) (art. 27) (CCPR/C/21/Rev.1/Add.5), 26 april 1994.

Granskningskommittén har därefter uppmärksammat brister den anser finnas i olika konventionsstaters tillhandahållande av möjligheter för urfolk att påverka beslut i frågor som rör dem. Kommittén har vid sin granskning av Sverige under de senaste 15–20 åren riktat sådan kritik mot svenska förhållanden.⁵

1989 års ILO-konvention nr 169 om ursprungsfolk och stamfolk i självständiga länder innehåller föreskrifter som har bäring på staters skyldighet att konsultera/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 aviserat att den arbetar i riktning mot att tillträda konventionen, samtidigt som ett tillträde ytterst är en fråga för riksdagen att besluta om.⁶

1992 års FN-konvention om biologisk mångfald föreskriver i sin artikel 8(j) att statsparterna så långt som möjligt bör tillvarata traditionella kunskaper hos urfolk och lokalsamhällen, ”med godkännande och deltagande av innehavarna av sådana kunskaper”. Sverige är part till konventionen. Det trettonde statspartsmötet i konventionen antog i december 2016 enhälligt frivilliga riktlinjer om samråd med urfolk i genomförandet av konventionen.⁷

Av Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter av 1995, 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. Som exempel nämns i en förklarande rapport som bifogas konventionen 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

⁵ Concluding observations of the Human Rights Committee – Sweden (CCPR/CO/74/SWE), 24 april 2002.

⁶ Regeringens svar på rekommendation 146.7 i den allmänna ländergranskningen, s.k. Universal Periodic Review av Sverige i januari 2015 i FN:s råd för de mänskliga rättigheterna; se rådets dokument A/HRC/29/13/Add.1. Regeringen upprepade budskapet på s. 19 i sin 4:e rapport i juni 2016 till Europarådet under ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter.

⁷ Beslut CBD/COP/DEC/XIII/18, 17 december 2016.

beröra dem direkt samt effektivt deltagande i beslutsförfarande och i demokratiskt valda organ både på nationell och på lokal nivå. Europarådet har från sin första konventionsgranskning 2003 av Sverige riktat kritik mot Sverige för otillräckligt samråd med samerna och övriga nationella minoriteter.⁸ Kritiken upprepades vid den senaste granskningen 2013.

År 2007 antog FN:s generalförsamling en deklARATION om urfolks rättigheter (urfolksdeklarationen).⁹ Deklarationen antogs av generalförsamlingen i form av en resolution och utgör en politisk viljeyttring. Som sådan är den därmed inte bindande för FN:s medlemsstater men kan sägas vara vägledande och omfattar flera av de frågeställningar som har varit föremål för internationella förhandlingar de senaste årtiondena i frågor som rör urfolk. Vid 2014 års världskonferens i FN om urfolksfrågor, under FN:s generalförsamling, återbekräftade FN:s medlemsstater enhälligt urfolksdeklarationen i och med antagandet av ett slutdokument som befäster denna.¹⁰

Deklarationens artikel 3 föreskriver att urfolk har rätt till självbestämmande och därför fritt får bestämma sin politiska ställning och fullfölja sin egen utveckling på de ekonomiska, sociala och kulturella områdena. Artikel 3 är en ordagrann upprepning av den gemensamma artikeln 1 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter från 1966 och i FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter från samma år. Eftersom bestämmelsen i konventionerna avser alla folk överlag är återgivningen i urfolksdeklarationen en meningsyttring om att självbestämmanderätten också gäller urfolk.

Artikel 4 i urfolksdeklarationen föreskriver att urfolk har rätt till självstyre i interna och lokala frågor.

⁸ Council of Europe Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities – Opinion on Sweden, 20 februari 2003 (ACFC/INF/OP/I(2003)006); Council of Europe Committee of Ministers Resolution ResCMN(2003)12 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Sweden, 10 december 2003.

⁹ FN:s generalförsamlings resolution A/RES/61/295 - Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, 13 september 2007.

¹⁰ FN:s generalförsamlings resolution A/RES/69/2 – Outcome document of the high-level plenary meeting of the General Assembly known as the World Conference on Indigenous Peoples, 25 september 2014.

Artiklarna 18 och 19 innehåller närmare bestämmelser om urfolks deltagande i beslutsfattande och staters samråd med urfolk. Artikel 19 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.”

Enligt artikel 27 har urfolk rätt till en rättvis, oberoende, opartisk och öppen process rörande deras markrättigheter och att delta i en sådan process.

Sverige röstade liksom övriga nordiska länder ja till deklARATIONEN, men gjorde i samband med antagandet en röstförklaring.¹¹ I röstförklaringen erinrade regeringen om att riksdagen har erkänt samerna som ett urfolk. Den svenska statens förhållande till det samiska folket är grundat i dialog, samarbete och självbestämmande. Röstförklaringen erinrar om urfolksdeklarationens artikel 19 och framhåller att artikelns bestämmelser om staters 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 alltjämt giltig, t.ex. i fråga om regeringens syn på den i artikel 19 åberopade principen om fritt och informerat förhandsmedgivande/samtycke (*free, prior and informed consent*) som har kommit att användas i fler internationella sammanhang. Regeringens syn är att principen på intet sätt utgör en vetorätt, men att det är en viktig metod/princip i syfte att säkerställa verkligt samråd och dialog.

Inom ramen för FN:s klimatkonvention antog FN:s medlemsstater i december 2015 det så kallade Parisavtalet om klimatfrågor. I femte stycket i avtalets sjunde artikel åtar sig statsparterna att grunda sina insatser för klimatanpassning bl.a. i urfolks traditionella kunskaper;

”5. Parties acknowledge that adaptation action should follow a country-driven, gender-responsive, participatory and fully transparent approach, taking into consideration vulnerable groups, communities

¹¹ Explanation of vote at the adoption of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples – Permanent Mission of Sweden, 13 september 2007.

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.”¹²

I statsparternas beslut om att anta Parisavtalet ingick att inrätta en plattform för att möjliggöra för urfolk och lokalsamhällen att bidra med erfarenheter och kunskaper i arbetet för att begränsa och anpassa sig till klimatförändringar;

”135. Recognizes the need to strengthen knowledge, technologies, practices and efforts of local communities and indigenous peoples related to addressing and responding to climate change, and establishes a platform for the exchange of experiences and sharing of best practices on mitigation and adaptation in a holistic and integrated manner;”¹³

År 2005 tog en finsk-norsk-svensk-samisk expertgrupp fram ett utkast till en nordisk samekonvention. År 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. 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.

Enligt konventionens artiklar 3 och 4 är samerna ett urfolk som har rätt till självbestämmande. Självbestämmandet utövas genom självstyre i interna frågor och genom konsultation i frågor som kan få särskild betydelse för samerna. 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;

¹² Antagen de 12 december 2015 vid FN:s klimatkonventions 21:a statspartsmöte, återgiven i statspartsmötets rapport i FCCC/CP/2015/10/Add.1.

¹³ I statspartsmötets rapport enligt ovan, beslut 1/CP.21.

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

Förslagen i denna promemoria är utformade i enlighet med bestämmelserna i den nordiska samekonventionen.

2.3 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 förut nämnda ILO-konventionen 169 med dess konsultationsregler (se särskilt artikel 6, som anses utgöra grund för statens konsultationsplikt).

Sametingets verksamhet regleras i Lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven) av 1987. Enligt § 1–2 ska den samiska folkgruppen ha ett eget landsomfattande sameting valt av och bland samerna. Sametingets arbetsområde är alla frågor som efter tingets uppfattning berör den samiska folkgruppen. Det kan ta initiativ och uttala sig om alla frågor inom sitt arbetsområde, hos offentliga myndigheter och inom privata institutioner. Efter delegation kan tinget förvalta anslag till samiska ändamål i den årliga statsbudgeten. Det har beslutsrätt när detta framgår av andra bestämmelser i lagen eller på annat sätt (se § 2–1). Andra offentliga organ bör enligt § 2–2 ge Sametinget möjlighet att uttala sig innan de avgör ärenden på dess arbetsområde. Tinget har 39 ledamöter, valda för fyra år. Plenum är Sametingets högsta organ; det sammanträder vanligen fyra gånger om året. I plenum ges allmänna riktlinjer för verksamheten. Den löpande verksamheten leds av Sametingsrådet, med fem ledamöter, och av Sametingets förvaltning. I § 2–12 sägs att Sametinget ska ha sin egen förvaltning med personal anställda av Sametinget; personalen är underställd den lagstiftning som gäller för statens tjänstemän ”så langt det passer.” Sametinget kan delegera uppgifter till nämnder och enskilda.

Sametinget är alltså samtidigt ett organ som representerar landets samer och en förvaltningsmyndighet – dock med ganska begränsade myndighetsuppgifter, enbart rörande samernas interna förhållanden. Speciella befogenheter har Sametinget i Finnmark.¹⁴ Som framgår har Sametinget viss initiativrätt, men det har samtidigt rådgivande funktioner.

Enligt avtalet *Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget* av den 11 maj 2005 mellan Norges regering och det norska Sametinget gäller följande. Samerna har som urfolk rätt att bli konsulterade i frågor som kan få direkt betydelse för dem. Till grund för konsultationerna ligger bl.a. dessa riktlinjer: Ändamålet med konsultationerna är att bidra till att statens folkrättsliga förpliktelse att konsultera med urfolk genomförs, att söka uppnå enighet mellan statliga myndigheter och samerna när man överväger lagar eller beslut som direkt kan påverka samiska intressen, att främja utvecklingen av ett partnerskapsperspektiv mellan statliga myndigheter och Sametinget som ska stärka samisk kultur och samhälle, samt att utveckla gemensam förståelse för situationen och utvecklingsbehovet i samesamhället. Konsultationsordningen gäller för regeringen, departement och andra statliga myndigheter och verksamheter. Den gäller inte kommuner.

Tillämpningsområdet kan omfatta olika typer av ärenden, såsom lagar, föreskrifter, riktlinjer och andra beslut. Konsultationsplikten kan omfatta alla ideella och materiella former för samisk kultur, t.ex. musik, teater, litteratur, konst, media, språk, religion, kulturarv, immateriella rättigheter, traditionell kunskap, ortnamn, hälso- och sjukvårdsfrågor, förskola, utbildning, forskning, ägande- och bruksrätter, frågor om arealingrepp och arealdisponering, näringsutveckling, renskötsel, fiske, lantbruk, mineralbrytning, vindkraft, vattenkraft, bärkraftig utveckling, kulturminnesvård, biologisk mångfald och naturskydd. I ärenden rörande den materiella grundvalen för kulturen, såsom disponering av och ingrepp i areal och markrättigheter, är det geografiska tillämpningsområdet Finnmark, Troms, Nordland och Nord-Trøndelag fylken samt vissa kommuner i Sör-Trøndelag, Hedmark

¹⁴ Se närmare Finnmarksloven av 2005. - Se vidare allmänt om det norska Sametinget Susann Funderud Skogvang, Samerett (2 utg. 2009) kap. 6.

och Möre og Romsdals fylken. Ärenden av generell karaktär som får antas påverka hela samhället omfattas som utgångspunkt inte av konsultationsskyldigheten.

Statliga myndigheter ska ge full information om aktuella ärenden som kan påverka samerna direkt och om relevanta förhållanden på alla stadier i behandlingen av ärendet. Information mellan statliga myndigheter och Sametinget i samband med konsultationer ska kunna undantas från offentlighet om det finns stöd för detta. Parternas slutliga ståndpunkter i enskilda frågor ska vara offentliga. Varje halvår ska hållas fasta politiska möten mellan statsrådet för samiska ärenden och presidenten för Sametinget. Andra statsråd deltar vid dessa möten efter behov. Vid mötena ska tas upp situation och utvecklingsbehov för samiska samfund, ärenden av grundläggande principiell karaktär och pågående processer. Vidare ska hållas fasta möten varje halvår mellan Sametinget och samordningskommittén (det interdepartementale samordningsutvalget) för sameärenden, där bl.a. ska redogöras för aktuella samepolitiska ärenden under kommande månader.

För konsultationsordningen gäller vissa generella bestämmelser. Konsultationerna med det norska Sametinget ska föras uppriktigt ("i god tro") och med syfte att uppnå enighet om föreslagna beslut. Statliga myndigheter ska så tidigt som möjligt informera Sametinget om inledandet av aktuella ärenden som kan påverka samerna direkt och om vilka samiska intressen och förhållanden som kan beröras. Sedan Sametinget informerats om aktuella ärenden ska Sametinget så snart som möjligt meddela om det är önskvärt att genomföra vidare konsultationer. Sametinget ska också kunna ta upp frågor där det önskar konsultationer. Om statliga myndigheter och Sametinget blir eniga om att hålla vidare konsultationer i ett bestämt ärende, ska man gemensamt söka enighet om uppläggningsen av dessa konsultationer, bl.a. tid och plats för ytterligare kontakter (t.ex. möten, videokonferenser, telefonkontakt, utväxling av skriftligt material, tidsfrister för svar, eventuellt behov av konsultationer på politisk nivå och politisk behandlingsform). Tillräcklig tid ska ges för att genomföra verkliga konsultationer och politisk behandling av förslag. Eventuell plenumbehandling i Sametinget ska ske så tidigt som möjligt. Då ärendet kräver det ska ordnas så att flera konsultationsmöten ska

kunna hållas och ärendet ska inte avslutas så länge Sametinget och staten antar att det är möjligt att uppnå enighet.

I ärenden som behandlas i regeringen ska det i meddelandet till övriga berörda departement tydligt framgå vilka förhållanden som det uppnått enighet om med Sametinget och eventuellt vad man inte blivit enig om. I propositioner och meddelanden som läggs fram för Stortinget ska, om regeringen har en annan ståndpunkt än Sametinget, det framgå vilka värderingar och ståndpunkter Sametinget haft. Protokoll ska föras vid alla konsultationsmöten. Kommunal- och regionaldepartementet och Sametinget tillsätter gemensamt en facklig analysgrupp som bl.a. på grundval av samisk statistik avger en rapport om situation och utvecklingsdrag i samiska samhällen. Rapporten läggs till grund för konsultationer i konkreta ärenden och för konsultationer om utvecklingsbehov för samiska samhällen i ett av halvårsmötena mellan statsrådet för samiska ärenden och presidenten för Sametinget.

När en statlig myndighet eller Sametinget anser det behövas utredningar för att stärka underlaget av fakta eller det formella underlaget för värderingar och beslut ska detta meddelas så tidigt som möjligt och parterna ska ta in frågor knutna till uppdrag för eventuella utredningar i konsultationsprocessen. Staten och Sametinget ska söka uppnå enighet både om uppdrag och om vem som ska stå för ett eventuellt utredningsarbete. Staten och Sametinget är skyldiga att bistå med nödvändiga upplysningar och material som behövs för utredningsarbetet. Avtalet öppnar också möjlighet till konsultation med andra representanter för samiska intressen. I ärenden där staten planerar att samråda med samiska lokalsamhällen och (eller) särskilda samiska intressen som direkt kan påverkas av lagstiftning eller myndighetsbeslut ska staten så tidigt som möjligt informera om vilka intressen och (eller) organisationer staten anser ärendet röra, och diskutera samordningen av konsultationerna.

Avtalet har bl.a. lett till konsultation rörande flera lagändringar rörande renskötsel och olika fastighetsrättsliga frågor.¹⁵

¹⁵ Se NOU 2007:13 s. 875 ff. Konsultationsordningen kommenteras utförligt i den norska handledningen för Sametingets konsultationer (Gjennomføring av konsultasjon. Veileder for Sametinget), i fortsättningen kallad Veileder.

Det kan nämnas att Samerettsutvalget i betänkandet NOU 2007:13, Den nya sameretten, föreslagit att närmare bestämmelser om konsultation ska införas i en ny lag, Saksbehandlings- og konsultationsloven. Förslaget har ännu inte resulterat i någon lagstiftning.

2.4 Finländska konsultationsregler

I Finland finns regler om det finska sametinget i sametingslagen från 1995. Av 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 (5 §). Sametinget ska i dessa ärenden företräda samerna i nationella och internationella sammanhang (6 §).

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

2.5 Gällande rätt

Av 1 kap. 2 § sjätte stycket regeringsformen framgår att det samiska folkets möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas. Bestämmelsen tar sikte på samernas ställning som urfolk. Redan 1977 erkände riksdagen det samiska folket som urfolk genom att fastställa att samerna i egenskap av ursprunglig befolkning i Sverige intar en särställning.¹⁶

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. Såvitt angår frågor som berör samernas intressen omfattar bestämmelsen därmed också kontakter med Sametinget.

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 representanter för 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. 2008/2009: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.¹⁷

Bestämmelser om samråd med samiska intressen, när företrädare för dessa är sakägare, finns också i lagstiftning inom t.ex. miljörätten och fastighetsrätten. Bland annat ska näringsidkare i

¹⁶ Prop. (1976/77:80) Om insatser för samerna, bet. KrU 1976/77:43, rskr. 1976/77:289.

¹⁷ Prop. (2008/09:158) Från erkännande till egenmakt – regeringens strategi för de nationella minoriteterna, avsnitt 11.2.3 Skyldighet att samråda, s. 69-70.

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

Samråd med representanter för det samiska folket förekommer även i de delegationer för rennärlingsfrågor som ska finnas inom länsstyrelserna i Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Västernorrlands län. Rennärlingsdelegationerna är ett särskilt beslutsorgan inom länsstyrelserna. Bestämmelser om delegationerna finns i 31–35 §§ förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

I övrigt gäller allmänna regler om regeringens och myndigheternas inhämtande av yttranden från berörda parter. Inom förvaltningen har myndigheterna på liknande sätt en skyldighet att utreda ärenden bl.a. genom att andra myndigheter får yttra sig, även om något sådant utredningsansvar inte är uttryckligen föreskrivet (se däremot 8 § förvaltningsprocesslagen [1971:291] om domstolens utredningsskyldighet). I 7 § förvaltningslagen (1986:223) föreskrivs att vid handläggningen av ärenden ska myndigheten beakta möjligheten att själv inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter, om sådana behövs (se också 13 § om remiss). I ärenden rörande frågor med samiska intressen förekommer regelbundet remissförfarande till sakkunniga myndigheter och organisationer.

2.6 Sametingets verksamhet

Sametinget är en statlig förvaltningsmyndighet under regeringen och ett samiskt folkvalt parlament. Sametingets organisation och

uppgifter regleras huvudsakligen i sametingslagen (1992:1433) och förordningen (2009:1395) med instruktion för Sametinget.

Sametinget har som uppgift främst att bevaka frågor som rör samisk kultur i Sverige enligt 1 kap. 1 § sametingslagen. Av 2 kap. 1 § den nämnda lagen 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 består av 31 ledamöter utsedda genom direkta val av samerna enligt ett proportionellt valsysteem (se 3 kap. sametingslagen). Sametinget ska bland tingets ledamöter utse en styrelse som ska sköta den löpande verksamheten. Styrelsen ska bereda och yttra sig i ärenden som ska handläggas av Sametinget, handha den ekonomiska förvaltningen, verkställa Sametingets beslut och fullgöra uppdrag som det lämnat till styrelsen (se 2 kap. 4 § den nämnda lagen). Styrelsen ska besluta om årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag och säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. Styrelsen ska även besluta om riktlinjer och revisionsplan för internrevision, om åtgärder med anledning av revisionsrapporter och revisionsberättelse. Vidare ska styrelsen besluta om föreskrifter som riktar sig till enskilda, kommuner och landsting samt besluta om åtgärder med anledning av Riksrevisionens revisionsrapporter. Styrelsen ska även pröva om myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och i överstämmelse med syftet med verksamheten (8 och 9 §§ förordningen med instruktion för Sametinget).

Sametinget kan vidare tillsätta vissa nämnder som behövs för beredning, förvaltning och verkställighet (2 kap. 5 § sametingslagen). Sametingets styrelse och nämnder beslutar i frågor som rör förvaltningen och Sametingets myndighetsutövning samt i andra frågor som de enligt lag eller annan författning ska ha hand om (2 kap. 6 a § den nämnda lagen).

Sametinget ska ha ett kansli som leds av en chef. Kanslichefen får inte samtidigt vara ledamot eller ersättare i Sametinget, Sametingets styrelse eller någon av Sametingets nämnder. Kanslichefen ansvarar för myndighetens verksamhet och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel. Kanslichefen ska dessutom se till att regeringen får det underlag som den behöver för att ta ställning till omfattningen och inriktningen av myndighetens verksamhet. Kanslichefen ska hålla Sametingets styrelse informerad om myndighetens verksamhet, förse styrelsen med underlag för beslut och verkställa styrelsens beslut (7, 11 och 12 §§ förordningen med instruktion för Sametinget).

Sametinget kan delegera till ordföranden i Sametinget, ordföranden i styrelsen eller till någon som tjänstgör hos Sametinget att avgöra ärenden som är av det slaget att de inte behöver prövas av Sametinget eller styrelsen. När ärenden av större vikt handläggs i Sametinget eller styrelsen ska om möjligt samtliga ledamöter vara närvarande (15 och 16 §§ förordningen med instruktion för Sametinget).

Närmare bestämmelser om Sametingets arbete finns i en arbetsordning, beslutad i oktober 2012. Av arbetsordningen framgår bl.a. att Sametingets plenum ska utse en styrelse om högst sju ledamöter och lika många ersättare för att sköta den löpande verksamheten. En av ledamöterna ska utses att vara ordförande i styrelsen (1 §). Plenum ska vidare tillsätta en valnämnd och vissa andra nämnder, som ska ha i uppdrag att jämte styrelsen bereda, förvalta och verkställa plenums beslut (2 §). Sametingets nämnder beslutar inom sina verksamhetsområden enligt fastställd delegationsordning och politiskt handlingsprogram i frågor som rör förvaltningen och Sametingets myndighetsutövning samt i andra frågor som de enligt lag eller annan författning ska ha hand

om samt bereder och yttrar sig i ärenden som plenum överlämnat till dem. I arbetsordningen anges vidare uppgifter för valnämnden, kulturnämnden, näringsnämnden, rennäringsnämnden och språknämnden.

Sametingets kansliordning, beslutad i december 2013, innehåller interna föreskrifter om organisation och arbetsfördelning, ansvar och befogenhet, samt handläggning och föredragning på kansliet. Kanslichefen ska ge stöd till styrelse, nämnder och råd och genom avdelningarna se till att styrelse, nämnder och råd har tillgång till det kanslistöd som krävs för verksamheten enligt de mål, riktlinjer och prioriteringar som Sametinget beslutat om i handlingsprogram.

Sametinget är alltså en statlig förvaltningsmyndighet under regeringen där både Sametinget och dess styrelse har myndighetsuppgifter av olika slag. Att det är fråga om en myndighet, inte något organ för självstyre understryks särskilt i lagens motiv.¹⁸ Samtidigt är det fråga om ett folkvalt organ som företräder samernas intressen. Denna dubbla funktion saknar motsvarighet i svensk förvaltning. Vid diskussioner om konsultationer med ett organ för samerna har det alltså varit fråga om ett samråd med en myndighet med ansvar för förvaltningsuppgifter på området. Samtidigt har den politiska och den myndighetsutövande delen av verksamheten till stor del skilts åt: den politiska ankommer i första hand på plenum, den myndighetsutövande på styrelsen och olika nämnder.

Sametingets uppgifter som myndighet var från början att besluta om fördelning av statens bidrag till samisk kultur och samiska organisationer samt andra medel som ställts till samernas förfogande, att leda det samiska språkarbetet, att medverka i samhällsplaneringen och se till att samiska behov beaktades, att informera om samiska förhållanden samt att utse sameskolstyrelsen och anställa sameskolchef. Genom ändringar i rennäringslagen (1971:437) och sametingslagen överfördes år 2006 vissa ytterligare myndighetsuppgifter till Sametinget. Sametinget ska numera bl.a. besluta om indelning av renbetesområdet (7 § rennäringslagen), pröva överklagande av samebys beslut att vägra medlemskap och vissa andra beslut av bystämma eller samebys styrelse (12 och 97 §§ rennäringslagen), registrera samebyar och deras stadgar (39 §

¹⁸ Prop. (1992/93:32) Om samerna och samisk kultur m.m., s. 35.

rennärlingslagen), förordna syssloman för sameby när styrelse saknas (50 § rennärlingslagen), i visst fall utlysa bystämma (62 § rennärlingslagen), och sköta registrering av renmärken (74 § rennärlingslagen).

Bakom dessa ändringar låg bl.a. följande. En utgångspunkt för rennärlingspolitiken var att samerna så långt möjligt skulle ha bestämmanderätt över frågor som rör samiska förhållanden. De myndighetsuppgifter som skulle överföras till Sametinget borde inskränkas till detta och inte beröra andra än samer. Syftet var att gradvis öka samernas självbestämmande genom att undan för undan ge Sametinget som myndighet fler uppgifter. Eftersom Sametinget är en förvaltningsmyndighet under regeringen som på vanligt vis kan styras genom föreskrifter, direktiv och budgetbeslut var det onödigt att reglera alla dess uppgifter i lag. Som framgår gällde de nya uppgifterna till stor del myndighetsutövning. Det var i detta sammanhang som det klargjordes att sådana beslut ankom på Sametingets styrelse och dess nämnder.

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

2.7 Tidigare förslag till konsultationsordning

Såsom anförts ovan har i olika internationella sammanhang kritik riktats mot brister i Sverige när det gäller samernas möjligheter till inflytande över sina livsförhållanden, t.ex. i fråga om beslut som berör renskötsel och samekulturen. Det har betonats att samerna inte har fått delta effektivt i beslutsprocesser som påverkar deras möjligheter att forma den samiska kulturen och tillvarata samiska intressen. Synpunkter av detta slag har framförts av bl.a. Europarådet och FN:s kommitté för mänskliga rättigheter i deras granskningar av Sveriges efterlevnad av internationella konventioner (se avsnitt 2.2 ovan).

Mot denna bakgrund utarbetades departementspromemorian Vissa samepolitiska frågor (Ds 2009:40) om ett ökat samiskt inflytande. I promemorian framhålls att samerna genom Sametinget

och andra företrädare hade goda möjligheter att i samma utsträckning som andra intressenter delta i beslutsprocesser som rörde samiska frågor. Sverige var emellertid förpliktat att bereda samerna som urfolk särskilda möjligheter att komma till tals i beslutsprocesserna. Behovet att utöka deras inflytande kunde tillgodoses genom att införa en konsultationsordning mellan Regeringskansliet och Sametinget. På detta vis kunde man öka möjligheterna till samarbete och markera respekten för samerna som urfolk. Man kunde uppnå större förståelse för samernas speciella situation och om möjligt åstadkomma enighet med samernas representanter i frågor av väsentlig betydelse för samerna, deras näringar och kultur.

Enligt departementspromemorian skulle det emellertid innebära en alltför långtgående ändring i dåvarande ordning att föreskriva en konsultationsskyldighet för alla statliga myndigheter. Det framhölls att på senare år hade vissa uppgifter inom rennäringens område överförts från Jordbruksverket och berörda länsstyrelser, och dessa hade redan gett samerna ett ökat inflytande genom rennäringens delegationer. Syftet att på lämpligt sätt förstärka det samiska inflytandet borde kunna uppnås genom att föreskriva att regeringen skulle konsultera Sametinget i frågor av betydelse för samerna. De ärenden där en konsultationsskyldighet framstod som närliggande och rimlig rörde lagar och förordningar. Frågorna berörde särskilt samiska förhållanden och var samtidigt viktiga för samerna från olika synvinklar, såsom användning av mark och vatten och övriga inslag i den samiska kulturen, t.ex. språk- och utbildningsfrågor.

Vad som avsågs i departementspromemorian var frågor som angick samerna mer än andra grupper. Det ankom på regeringen att bestämma om någon konsultation borde ske. I alla händelser borde regeringen i propositioner redovisa inte bara om konsultationer hade ägt rum i ärendet i fråga utan också om Sametinget utan resultat begärt konsultation. Någon konsultation borde inte föreskrivas i frågor som avsågs i 9 kap. regeringsformen, alltså angående finansmakten.

Konsultationerna skulle föras med målsättning att uppnå enighet om den föreslagna åtgärden, men det gällde inget krav på att enighet eller samtycke alltid skulle uppnås. En procedur borde etableras som gav Sametinget möjlighet till ett verkligt inflytande

på processen. Ansvaret för att konsultation genomfördes skulle vila på Regeringskansliet, som dock borde samråda med Sametinget om hur konsultationerna skulle ske. Utöver konsultationer borde det hållas fasta möten varje halvår mellan Sametingets styrelse och berörda departement.

I departementspromemorian föreslogs att en regel om konsultation skulle tas in i en ny paragraf – 16 a § – i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, med följande lydelse:

”Vid beredning av sådana ärenden om lagar eller förordningar som särskilt berör samiska förhållanden och kan anses vara av vikt för rennäringsen, den samiska kulturen eller för samiska intressen i övrigt ska konsultationer ske med Sametinget enligt vad som närmare anges i en arbetsordning. Detta gäller dock inte om konsultationen skulle fördröja ärendets behandling så att avsevärd olägenhet skulle uppkomma. Konsultation behöver inte heller ske i frågor som avses i 9 kap. regeringsformen.”

Vid remissbehandlingen av departementspromemorian riktades åtskillig kritik mot detta förslag, inte bara från sameorganisationer utan också från andra remissinstanser. Att konsultation bara skulle ske med Regeringskansliet ansågs otillräckligt, och det framhölls att förslaget i promemorian lades fram utan att några representanter för samerna medverkat.

Av remissvaren framgår bl.a. följande. Diskrimineringsombudsmannen fann det anmärkningsvärt att samtidigt som en konsultationsordning föreslogs lyste samisk delaktighet, samiska röster och perspektiv med sin frånvaro i promemorian. Den föreslagna konsultationsordningen skapade inte en långsiktig struktur för reell delaktighet och inflytande. Det ifrågasattes om en konsultationsordning mellan Regeringskansliet och Sametinget var tillräckligt långtgående för att säkerställa samisk delaktighet i enlighet med Sveriges internationella åtaganden. Enligt Diskrimineringsombudsmannen krävde detta att samer hade möjlighet att delta, utöva inflytande och påverka beslutsfattandet på alla nivåer i samhället, såväl administrativt och politiskt som lokalt, regionalt och nationellt. Sametinget avvisade förslaget i dess helhet, varvid i korthet framhölls bl.a. att ett löfte från regeringens sida om fortlöpande konsultationer under arbetets gång inte hade efterlevts, att kritiken och rekommendationer från olika

internationella organ helt hade förbisetts och att de folkrättsliga principerna om nationella minoriteters och urfolks rättigheter inte hade beaktats. Den föreslagna konsultationsordningen berördes inte särskilt. SSR och Samerådet ansåg att promemorians förslag borde förkastas i sin helhet, varvid bl.a. betonades att konsultationer inte skett med samiska representanter. Det saknades en folkrättslig analys och den internationella kritik som riktats mot Sverige hade inte bemötts. Vad särskilt gällde föreslaget om samråd med Sametinget – som inte konsulterats i ärendet – var det enligt SSR alltför begränsat; också myndigheter borde ha en konsultationsskyldighet. Även Renägarförbundet ville avvisa förslaget i dess helhet.

Beträffande Sametingets inflytande framhölls att formerna för samråd inte borde ensidigt fastställas av den ena parten. Ett samrådsförfarande efter norskt mönster borde införas i Sverige. Riksorganisationen Same Ätnam ställde sig positiv till ett ökat inflytande för Sametinget i beslutsprocessen men framhöll att förslaget kunnat gå avsevärt längre, såsom skett på annat nordiskt håll. Svea hovrätt (Miljööverdomstolen, numera Mark- och miljööverdomstolen) tillstyrkte förslaget om konsultation mellan Sametinget och Regeringskansliet men ifrågasatte om inte en sådan skyldighet att konsultera borde gälla även för statliga myndigheter i frågor som berörde samiska intressen. Statskontoret, som också påtalade att arbetet med promemorian skett utan samråd med Sametinget, hade svårt att se hur den föreslagna konsultationsordningen skulle kunna anses uppfylla de folkrättsliga kraven på urfolks deltagande i samhällslivet och på det enskilda urfolkets godkännande av beslut som direkt berör urfolkets rättigheter och intressen. Vidare ställde sig Statskontoret frågande till det föreslagna undantaget för konsultation som skulle fördröja ärendets behandling. Justitiekanslern framhöll i ett kort yttrande att det var angeläget att Sametinget deltar vid beredningen av lagar och förordningar som berör samiska intressen på det sätt som föreslogs i promemorian.

Departementspromemorian ledde varken i den del som avsåg en konsultationsordning eller i övrigt till någon proposition. Frågan om samråd med representanter för samerna har emellertid fortsatt att diskuteras, bl.a. i samband med arbetet med en nordisk samekonvention.

2.8 Behovet av en ny reglering

Bedömning: Det finns ett behov av att vidta ytterligare åtgärder för att säkerställa samernas inflytande i frågor som särskilt berör dem.

Skälen för bedömningen: Regeringen och förvaltningsmyndigheter har som redogjorts för ovan en skyldighet att höra berörda parter i beredningen av ärenden. För förvaltningsmyndigheter gäller, enligt 5 § lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk, en allmän skyldighet att samråda med samerna och övriga nationella minoriteter i frågor som särskilt berör dem. Bestämmelser om myndigheters samrådsplikt med samiska intressen finns också i lagstiftning på enskilda områden, såsom minerallagen och skogsvårdslagen.

Det är tydligt att den ordning som föreslogs i departementspromemorian Vissa samepolitiska frågor (Ds 2009:40) inte uppfyller det krav på samiskt inflytande som i dag anses önskvärt. Särskilt de kritiska remissyttrandena från samiskt håll tog synbarligen i första hand sikte på andra delar av promemorian och hur den hade tagits fram, men samtidigt framgår att promemorians förslag till konsultationsordning ansetts som otillräckligt, en uppfattning som också delats av andra remissinstanser. Som nämnts kritiserades bl.a. att samråden enligt promemorian skulle begränsas till regeringsärenden, utan att det motiverades på annat sätt än att det skulle gå för långt att kräva konsultationer också av myndigheter som behandlar samiska frågor. Härvid lämnades det åt regeringen att bestämma när konsultationer skulle ske. I sammanhanget bör också beaktas att Sverige har fått återkommande kritik i internationella konventionsgranskningar för brister i att tillgodose det samiska folkets möjligheter att påverka beslut som rör dem (se avsnitt 2.2).

I både Norge och Finland finns en mer omfattande konsultationsskyldighet som också omfattar myndigheter. En sådan ordning skulle vara i enlighet med rekommendationer bl.a. från FN:s kommitté mot rasdiskriminering och kommittén för mänskliga rättigheter, liksom med den europeiska ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter samt den numera paraferade nordiska samekonventionen. Det kan tilläggas

att den rådgivande kommittén för ramkonventionen i ett yttrande 2012 framhöll att Sverige omedelbart borde vidta ytterligare åtgärder för att säkerställa att Sametinget effektivt kan delta i beslutsprocesser inom alla områden som påverkar samerna, bl.a. när det gäller offentliga angelägenheter som samhällsplanering och rennäring samt frågor som rör utbildning och kultur. Det inflytande samerna har fått genom de s.k. rennäringssdelegationerna i de nordligaste länen är visserligen ett värdefullt inslag i det nuvarande systemet, men det kan inte ses som tillräckligt eftersom inflytandet bara gäller en begränsad del av alla de beslut som berör samernas näringsverksamhet och livsförhållanden.

Skyldigheten att samråda enligt lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk är allmänt hållen. I lagen föreskrivs att samråd ska ske ”så långt det är möjligt”, varvid tröskeln är låg för underlåtande av samråd. Lagstiftning om samrådspåbikt finns på vissa områden, men inte på andra. Sådan lagstiftning är dessutom begränsad till samråd med sakägare, vanligen angående rennäringen, och omfattar därmed inte andra samiska intressen som kan finnas i det enskilda ärendet. Den berörda samiska sakägaren får ofta tillfälle att ge sin mening först när ett ärende är långt framskridet, vilket minskar möjligheten till verkligt inflytande.

Som nämnts ovan i avsnitt 2.5 finns samrådskrav för vissa verksamheter och åtgärder såsom vid avverkning av skog på renskötens året-runt-marker. För andra verksamheter eller åtgärder finns dock inte en skyldighet att samråda. Skyldigheten att samråda är begränsad till att avse samråd med sakägare, vanligen angående rennäringen, och omfattar därmed inte andra samiska intressen som kan finnas i det enskilda ärendet.

I det aktuella landområdet kan samtidigt finnas kulturhistoriska värden för samisk del, värden det är ett samiskt intresse att värna i skyddet av den samiska kulturen. I detta sammanhang bör dock noteras att värdefulla samiska kulturmiljöer har ett skydd i annan lagstiftning, även om detta inte är uttryckt som specifikt samiskt. Sådant lagskydd finns dels i miljöbalken genom det allmänna skyddet för värdefulla kulturmiljöer i 1 kap. 1 § och bestämmelserna om riksintressen i 3 kap., dels i kulturmiljölagen (1988:950) för det fall kulturmiljön utgörs av vissa lämningar som har tillkommit före år 1850 och därmed utgör fornlämningar enligt lagens 2 kap. Exempel på sådana lämningar kan bl.a. vara boplatser

men även sådana naturbildningar som ålderdomliga bruk, sägner eller märkliga historiska minnen är knutna till. Hit hör bl.a. offerkast och samiska offerplatser (se prop. 1987/88:104 s. 73). I fråga om sådana naturbildningar gäller ingen fast tidsgräns, se 2 kap. 1 a § första stycket. Naturbildningar kan också skyddas som naturminnen enligt 7 kap. 10 § miljöbalken. Som har framkommit ovan är det emellertid inte alltid en självklarhet att samråd sker med Sametinget angående dessa andra samiska intressen än renskötseln.

Det kan även finnas samisk turistverksamhet som behöver beaktas vid nya verksamheter och åtgärder.

Som part till FN-konventionen om biologisk mångfald är Sverige dessutom skyldigt att tillvarata urfolks traditionella kunskaper på konventionens område, vilket bl.a. innebär att det ska ske ”med godkännande och deltagande av innehavarna av sådana kunskaper”.¹⁹ Dessa hänsyn kan svårigen beaktas, eftersom det oftast endast är renskötseln av dessa specifikt samiska intressen som uttryckligen anges i de aktuella bestämmelserna.

En sammantagen bedömning ger vid handen att befintliga bestämmelser inte säkerställer att samråd med det samiska folket sker på ett enhetligt och genomgripande sätt. De åtgärder som hittills vidtagits är inte tillräckliga för att säkerställa samiskt inflytande. En förstärkt ordning för konsultation skulle kunna omhänderta tillkortakommanden i nuvarande rätt för det samiska folkets möjlighet att påverka beslut som rör dem. Det finns ett behov av samråd tidigt i ett ärendes beredning för att ge det samiska folket bättre förutsättningar att påverka ärenden innan de är alltför långt gångna.

¹⁹ FN:s konvention om biologisk mångfald, artikel 8(j).

3 En konsultationsordning i frågor som rör det samiska folket

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

Förslag: En särskild konsultationsordning för frågor som rör det samiska folket ska införas. Bestämmelserna tas in i en särskild lag.

Skälen för förslaget: Mot bakgrund bland annat av den kritik som riktats mot Sverige från internationella granskningsorgan samt att förhandlingarna om en nordisk samekonvention nu är avslutade finns anledning att införa bestämmelser om en utökad samrådsskyldighet med det samiska folket. Genom att bestämmelserna införs i lag blir det vidare möjligt att också låta konsultationsplikten omfatta kommunala myndigheter, något som allmänt sett kan förefalla önskvärt (se avsnitt 3.3 nedan). Det föreslås därför i promemorian att konsultationsordningen ska regleras i lag.

Det finns olika tänkbara lösningar för att reglera den efterfrågade ordningen för konsultation. En lösning kunde vara att föra in bestämmelserna i de författningar som kan bli aktuella, som förvaltningslagen, kommunallagen och lagar på områden som skog, gruvnäring och naturvård. En betydande svårighet med en sådan reglering vore att finna en rimlig avgränsning. Efter att ha reglerat frågan i vissa lagar är det tänkbart att ytterligare lagar kunde framstå som lämpliga, medan andra lagar där regleringen redan hade införts kunde framstå som överflödiga. Om en ny fråga av särskild betydelse skulle komma upp på ett område som inte är reglerat, skulle frågor uppkomma om konsultationsskyldighet

borde gälla på det området eller inte. Omfattande och långvarigt lagstiftningsarbete skulle krävas och leda till ytterligare fördröjningar av reformen (se vidare avsnitt 3.5 nedan).

Det finns därmed anledning att reglera frågan om konsultationsplikt i frågor som rör det samiska folket samlat. En möjlighet kunde vara att införa bestämmelserna i en befintlig lag. Sametingslagen (1992:1433) behandlar de uppgifter som Sametinget har, bl.a. att verka för en levande kultur, medverka i samhällsplanering och bevaka samiska behov, däribland rennäringens intressen vid utnyttjande av mark och vatten. Sametingslagen är den enda lagen som behandlar övergripande samiska frågor. Mot denna lösning talar dock att den konsultationsskyldighet som föreslås principiellt kommer att omfatta regeringen, kommuner och landsting liksom förvaltningsmyndigheter, även om det visserligen också blir en uppgift för Sametinget att delta i konsultationerna. Bestämmelserna hör därför närmast samman med andra lagar som reglerar myndigheternas handläggning av ärenden. Mot denna bakgrund får en ny lag som särskilt reglerar konsultationsskyldigheten anses vara den mest lämpliga lösningen.

3.2 Allmänt om en utvidgad samrådsskyldighet

Förslag: För att främja det samiska folkets inflytande över sina angelägenheter ska samråd ske enligt vad som närmare anges i den särskilda lagen. Samrådet ska benämnas konsultation.

Konsultationsordningen ska gälla utöver vad som föreskrivs om samråd i annan lagstiftning.

En hänvisning till lagen om konsultation med det samiska folket förs in i 5 § lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

Skälen för förslaget

Samråd som främjar samiskt inflytande över samiska angelägenheter

Samråd är som framgått ett vanligt inslag i myndigheternas beslutsprocess. Ibland regleras förfarandet närmare i lagtext (se t.ex. 6 kap. 4 § miljöbalken om samråd inför en miljökonsekvensbeskrivning och 5 kap. 13 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, angående samråd om ett planförslag). Ett samråd är ett viktigt led i bl.a. i kommunernas planprocess och i miljöbalkens regelsystem om tillstånd till miljöfarliga verksamheter eller vattenverksamheter. Sådana samråd brukar hållas både med andra myndigheter och med enskilda med intresse i saken. Samråd enligt PBL syftar till att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och ge möjlighet till insyn och påverkan (jfr 3 kap. 9 § och 5 kap. 12 § PBL). Samma ändamål har samrådsreglerna enligt miljöbalken.

Det förekommer som ovan nämnts redan nu samråd med Sametinget och andra samiska organisationer liksom med enskilda samebyar och sakägare i olika ärenden. En allmän samrådsplikt med representanter för de nationella minoriteterna, bland dem samerna, föreligger också enligt 5 § lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Som tidigare påtalats är dock den allmänna samrådskyldigheten enligt lagen om nationella minoriteter villkorad av att samrådet ska ske ”så långt det är möjligt”. Lagen har därför kritiserats från samiskt håll för att inte vara tillräcklig.

Den samrådsplikt som föreslås i denna promemoria kan också fylla sådana funktioner som ovan nämnda samråd enligt annan lagstiftning. Sametinget är särskilt sakkunnigt beträffande samernas förhållanden, och gäller det frågor om renskötsel och samebyars verksamhet i övrigt kan detsamma sägas om t.ex. Svenska Samernas Riksförbund (SSR). Det samråd med Sametinget som föreslås i denna promemoria uppvisar emellertid vissa särskilda drag i förhållande till vanliga samråd. Utöver den vanliga samrådsfunktionen ska konsultation ge samerna insyn i processen och frågan i ett tidigt skede. Den kan också bidra till samernas förståelse för myndigheternas beslut, liksom till myndigheternas

förståelse för samernas ståndpunkter. Detta är dock inte de tyngst vägande skälen för konsultationsregeln. Det mest centrala är möjligheten till påverkan genom att samerna får utveckla sina synpunkter i ärendet, vilket är ett sätt att förstärka samernas inflytande på beslut av särskild betydelse för dem.

Det bör framhållas att syftet med den nya ordningen inte är helt detsamma som med befintlig lagstiftning, undantaget lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk. I den föreslagna konsultationsordningen avses samernas representanter inte delta som sakägare eller parter i ärendet utan som företrädare närmast för samernas allmänna intressen som urfolk. Den ska vara ett sätt att regelmässigt tillgodose att samerna ges möjlighet till inflytande över sina angelägenheter. Det kommer dock av naturliga skäl ibland att vara svårt att skilja mellan enskilda och allmänna samiska intressen eftersom dessa ofta sammanfaller.

En terminologifråga

En fråga som uppkommer är vilken terminologi som bör användas för en utvidgad samrådspåikt – samråd eller konsultation. Samråd innebär enligt vanligt språkbruk något annat än information från myndighetens sida, då bara myndigheten agerar, eller yttrande till myndigheten, då det inte förekommer någon diskussion i frågan mellan myndigheten och den andra parten. Ett samråd förutsätter att båda parter bidrar till ett meningsutbyte genom att framföra sina motiverade åsikter i frågan, och detta bör gälla också här. Uttrycket ”konsultation” brukar i Sverige vanligen användas med innebörden ”rådfrågning”, man vänder sig till någon som är sakkunnig beträffande de aktuella frågorna, och behöver vid den tolkningen inte heller innebära någon diskussion mellan parterna. I urfolkssammanhang har dock ordet en annan betydelse och innebär snarare förhandlingar, inte bara rådfrågning.

När det gäller myndigheternas kontakter med Sametinget är det inte i första hand goda råd som myndigheten önskar, även om det ofta rör samiska näringar och förhållanden där samiska organisationer har den största sakkunskapen. Syftet med den samrådsåkyldighet som föreslås i promemorian är framför allt att få en uppfattning om samernas inställning i det aktuella ärendet som

myndigheten kan beakta vid sitt beslut; samerna ska få ett medinflytande. Genom den utvidgade samrådsskyldigheten ökar samernas möjlighet att bidra med kunskap i frågan och belysa beslutets konsekvenser för samernas del. Samerna får även möjlighet att påverka beslutfattarens bedömning. Något liknande gäller också konsultationsordningarna enligt norsk och finländsk rätt, i vilka också terminologin konsultation används för den kommunikation som sker i form av förhandlingar.

Den särskilda samrådsordning, som föreslås i denna promemoria, följer som nämnts i första hand av staters skyldighet att samråda med urfolk i frågor som rör dem (se avsnitt 2.2). Förslaget ligger också väl i linje med den nordiska samekonventionen där dessa principer bekräftas. I den numera paraferade nordiska samekonventionens artiklar 17 och 18 används begreppet konsultation och det föreskrivs att staten ska konsultera företrädare för samerna och att enighet eller samtycke ska eftersträvas. Detta ger uttryck för att konsultationerna närmast ska ta sig formen av överläggningar eller förhandlingar och inte endast utgöra rådföring.

Den samrådsordning som föreslås i denna promemoria bör, för att överensstämma med den terminologi som används i internationella urfolkssammanhang, däribland den nordiska samekonventionen och även i Norge och Finland, benämnas konsultation, trots det som anförts ovan om det allmänna språkbruket av ordet konsultation. Innebörden av begreppet konsultation ska dock i detta sammanhang vara närmast överläggningar eller förhandlingar på det sätt som beskrivits ovan. Att använda termen konsultation underlättar möjligheten att kunna särskilja denna form av samråd från andra former.

Konsultation utöver annat samråd

Enligt 2 kap. 1 § sametingslagen ska Sametinget medverka i samhällsplaneringen och bevaka att samiska behov beaktas, däribland rennäringens intressen vid utnyttjande av mark och vatten – något som bör kunna leda till samråd med Sametinget oavsett den nu föreslagna lagstiftningen. Ett annat exempel utgörs av de diskussioner som förs i rennäringens delegationerna vid

länsstyrelsen. En föreskrift om samråd i en viss situation kan också medföra att en samisk företrädare deltar. Vanligare torde dock vara att myndigheten bara är skyldig att höra någon sådan part i ärendet.

Även andra ärenden kan beröra samer, samebyar eller andra sameorganisationer på sådant sätt att det är naturligt att kontakta dem. I den mån sådana kontakter redan sker på grund av författningsföreskrifter eller av lämplighetsskäl finns det ingen anledning att ändra på detta. Den i promemorian föreslagna lagstadgade skyldigheten att konsultera Sametinget, en samisk organisation eller sameby kommer att bli aktuell i en del av dessa ärenden och då kan samråd på annan grund bli överflödigt, men behöver inte heller bli det. I de andra fallen bör samråd och andra kontakter fortsätta som hittills. Den nya konsultationsplikten bör alltså gälla utöver vad som annars föreskrivs för samråd och andra kontakter med Sametinget, samiska organisationer eller samebyar. Eftersom bestämmelserna om samråd i 5 § lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk också syftar till att ge samerna som nationell minoritet möjlighet till inflytande i frågor som berör dem bör det framgå att det också finns särskilda bestämmelser om konsultation med det samiska folket i föreslagen lag. En sådan hänvisning föreslås därför.

Det förekommer att myndigheter behöver söka tillstånd enligt t.ex. miljöbalken eller ellagen (1997:857) för att bedriva en verksamhet som följer av myndighetens uppdrag. Ofta krävs i sådana fall att myndigheten genomför samråd vid utarbetandet av ansökan (t.ex. enligt 6 kap. miljöbalken). Det är i dessa fall naturligt att myndigheten genomför konsultationen som en utökad men integrerad del av det samråd som ska hållas enligt andra bestämmelser. På så vis begränsas resursåtgången både vid den konsulterande myndigheten och vid de samiska organisationerna. I många fall kommer inte heller någon konsultation att behövas vid den tillståndsprövande myndigheten om den har genomförts tidigare (jfr avsnitt 3.6). På samma sätt bör en tillståndsprövande myndighet som ska samråda i eller remittera ett ärende se till att konsultationen med samiska organisationer görs som utökad del av den processen.

3.3 Vilka ska ha en konsultationsskyldighet?

Förslag: Regeringen, en statlig förvaltningsmyndighet, ett landsting eller en kommun ska vara skyldiga att konsultera företrädare för det samiska folket i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna. Även sådana ärenden där beslut ska fattas av kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige ska omfattas. Skyldigheten ska inte gälla 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.

Skälen för förslaget: En konsultationsskyldighet som bara omfattar regeringen på det sätt som föreslogs i departementspromemorian Vissa samepolitiska frågor (Ds 2009:40) framstår som otillräcklig när det gäller att uppnå syftet med den avsedda reformen. Det är naturligtvis av värde att samiska intressen beaktas vid lagstiftningen på många olika områden, t.ex. miljö- och fastighetsrätt samt social- och skollagstiftning. Samernas situation beror väsentligen av myndigheternas tillämpning av gällande regler, t.ex. fastighetsrättsliga och miljörättsliga bestämmelser som påverkar renskötsel. Även frågor om språk och utbildning kan ha särskild betydelse för samernas del. Med begreppet lagstiftning i konventionen får förstås lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter.

Beslut av det redovisade slaget fattas i viss utsträckning av kommunala myndigheter, framför allt vid tillämpning av plan- och bygglagen. För landstingen kan det också bli aktuellt på bl.a. sjukvårdens och kollektivtrafikens områden. De flesta ärenden av detta slag kan inte anses vara av särskild betydelse för samernas del, men det kan dock förekomma frågor vars bedömning kan få ingripande verkan på samernas markanvändning och levnadsförhållanden. Vill man åstadkomma ett bättre skydd för samernas markanvändning och kultur bör rimligen också beslut av förvaltningsmyndigheter i kommuner och landsting omfattas av konsultationsplikten. Visserligen kan sägas att statliga myndigheter, särskilt länsstyrelserna, och domstolarna, främst mark- och miljödomstolar, har ett betydande inflytande även på

dessa bedömningar, men första instans är mycket ofta en kommunal nämnd, och det är av vikt 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. En konsultation med företrädare för det samiska folket måste därmed ske i första instans, alltså i den kommunala nämnden. Beslut som fattas av kommun- och landstingsfullmäktige kommer att omfattas av konsultationsplikten genom att konsultationen, när det är dags att besluta i ärendet, redan ska ha skett i den nämnd som enligt 3 kap. kommunallagen (1991:900) bereder fullmäktiges ärenden. (Se vidare avsnitt 5.2.4 nedan om följder för kommuner.)

För att vara tillräckligt genomgripande bör en mer enhetlig konsultationsordning omfatta både regeringen och statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Det förutsätts dock att beslutet har särskild betydelse för samerna (jfr nedan).

En invändning mot en så omfattande konsultationsplikt som den nu beskrivna kan vara att den kan komplicera och fördröja beslutsfattandet i olika förvaltningsmyndigheter. Den invändningen kan göras gällande inte minst när det gäller beslutsfattande i kommunala nämnder. Sametingets ställningstagande i ärendet kan ta tid och ibland kan förseningarna medföra olägenheter från samhällets synpunkt. Å andra sidan innebär besluten i dessa ärenden typiskt sett avvägningar mellan ett flertal intressen, varvid redan nu hänsyn tas till berörda samebyar eller enskilda samer. Att samernas ståndpunkter blir närmare belysta vid en konsultation kan något förlänga handläggningen – det är en närmast oundviklig följd av att en konsultationsskyldighet införs – men kommer inte göra bedömningen så mycket mer omfattande än tidigare. I och med att en allmän samrådsskyldighet redan gäller för statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter sedan ikraftträdandet 2010 av lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk kan berörda myndigheter förväntas redan ha utvecklat fungerande rutiner. Som framhållits angående den norska konsultationsordningen kan en konsultation också få ett ovälkommet beslut att bli mera legitimt för samerna och underlätta att det genomförs utan större problem.

En förutsättning för att en konsultationsplikt ska gälla för regeringen och alla statliga och kommunala förvaltnings-

myndigheter är som ovan konstaterats emellertid att den begränsas till beslut som verkligen kan väntas få en särskild betydelse just för samernas del. Frågan vilka som ska vara skyldiga att konsultera sammanhänger också nära med vad konsultationen ska gälla. Den frågan berörs närmare i avsnitt 3.5 nedan.

Det bör dock framhållas att den konsultationsskyldighet som diskuteras här inte är förenlig med en domstolsprocess. Grundsatserna om rättskipningens självständighet finns i 11 kap. regeringsformen och svensk rätt saknar föreskrifter om skyldighet för domstolar att samråda med någon part i prövandet av en rätts sak. Det är tänkbart att en domstol i något fall inhämtar yttrande t.ex. av Sametinget, men någon konsultation blir inte aktuell. Detsamma bör rimligen också gälla för sådana organ som har domstolsliknande uppgifter. För att ta ställning till vilka organ som bör undantas från konsultationsplikten ligger det nära till hands att snegla på de organ som uppfyller kraven på att ses som domstolar i artikel 6 i Europakonventionen. Av Europadomstolens praxis framgår att kravet på rätt till domstolsprövning kan vara uppfyllt när en fråga prövas av ett organ som vid sin prövning erbjuder de rättssäkerhetsgarantier som krävs enligt Europakonventionen. Som domstol i denna mening har t.ex. godtagits bl.a. en medicinsk besvärnämnd (Le Compte, Van Leuven och De Meyere, dom d. 23 juni 1981, Serie A nr 43), en nämnd för prövning av tillstånd till förvärv av fast egendom (Sramek, dom d. 22 okt. 1984, Serie A nr 84), samt, såvitt gäller svenska förhållanden, Brottskadenämnden (Rolf Gustafson mot Sverige, dom d. 1 juli 1997, Reports 1997-IV). Som exempel på sådana organ i förvaltningsmyndigheter som har domstolsliknande uppgifter kan nämnas Hyres- och arrendenämnden och Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård. I ett avgörande från Högsta domstolen (NJA 2002 s. 288) ansågs även Presstödsnämnden leva upp till kraven på domstolsliknande organ. HD 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, såsom rätten att ta del av allt processmaterial, möjligheten att lägga fram sin sak muntligen samt offentlighet, varit uppfyllda mot bakgrund av vad sakens beskaffenhet krävt i det

enskilda fallet. Kravet på opartiskhet anses innebära bl.a. att det för en objektiv iakttagare inte får föreligga några legitima farhågor för att domstolen skulle kunna agera partiskt (Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 2012 s. 199 f.f.).

Miljöprövningsdelegationerna vid vissa länsstyrelser har enligt 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. Mot bakgrund av den ordning som gäller för miljöprövningsdelegationerna bör inte heller dessa ha konsultationsskyldighet.

Att varken domstolar, domstolsliknande nämnder eller sådana organ i förvaltningsmyndigheter som har domstolsliknande uppgifter, som t.ex. miljöprövningsdelegationer, ska ha konsultationsplikt innebär att tillståndsprövningen av såväl miljöfarliga A- eller B-verksamheter som vattenverksamheter enligt miljöbalken inte kommer att omfattas av konsultationsplikt. När frågan är färdig för tillståndsprövning bör dock konsultation redan ha genomförts i ett tidigare skede under länsstyrelsens handläggning, t.ex. i anslutning till det samråd som ska ske enligt 6 kap. 4 § miljöbalken vid framtagandet av en miljökonsekvensbeskrivning. En konsultation bör således ha skett redan innan frågan om en verksamhet har betydande miljöpåverkan eller inte prövas.

Vissa ärenden som prövas av domstolar, domstolsliknande nämnder eller sådana organ i förvaltningsmyndigheter som har domstolsliknande uppgifter kan överklagas till regeringen eller överlämnas till regeringen för prövning. I de fall någon konsultation inte skett i den lägre instansen bör inte heller regeringen vara skyldig att konsultera.

3.4 Med vilka företrädare för det samiska folket ska konsultation ske?

Förslag: Konsultation ska ske med Sametinget som företrädare för det samiska folket. Om 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 att konsultation ska ske också med samiska organisationer eller samebyar.

En bestämmelse införs i sametingslagen enligt vilken Sametinget ges i uppgift att delta i konsultationer.

Bedömning: En konsultationsordning kräver inga ändringar i Sametingets organisation. Sametinget bör självt bestämma vilken intern funktion inom myndigheten som ska företräda det samiska folkets intresse vid konsultationerna.

Skälen för förslaget och bedömningen

Sametinget som företrädare för det samiska folket

Förslaget till konsultationsordning i departementspromemorian Vissa samepolitiska frågor (Ds 2009:40) gällde enbart konsultation med Sametinget. På liknande sätt innebär det norska konsultationsavtalet enbart en skyldighet att konsultera det norska sametinget, även om avtalet också berör möjligheten till konsultationer med samiska organisationer. Den finländska ordningen avser bara konsultation med det finländska sametinget. Enligt den numera paraferade nordiska samekonventionen föreskrivs att konsultation ska ske med Sametinget vid lagstiftning, beslut eller andra åtgärder som kan få särskild betydelse för samerna.

Det är naturligt att även den svenska lagstiftningen i första hand tar sikte på konsultation med det svenska sametinget. Sametingets plenum är ett folkvalt organ vars ledamöter väljs i allmänna val för alla som uppfyller rösträttskraven enligt 3 kap. sametingslagen. Från det första valet 1993 har partier som företräder det samiska samhället blivit invalda i plenum. Vidare har Sametingets folkvalda del genomgående behandlat en bred mängd samepolitiska frågor. I sin folkvalda del är därför Sametinget att anse som företrädare för det samiska folkets intressen. Regeringen och förvaltningsmyndigheterna bör därför vända sig till Sametinget i samtliga fall där konsultation sker. En sådan ordning ger också Sametinget möjlighet att ha överblick över den samlade omfattningen och inriktningen på aktuella frågeställningar som rör det samiska folket.

En överblick stärker i sin tur Sametingets förutsättningar att företräda samiska intressen.

Här uppkommer dock problemet att det svenska sametinget i dag inte kan ses enbart som företrädare för samiska intressen. Som har framgått av det föregående har inte bara Sametingets styrelse utan också själva Sametinget vissa myndighetsuppgifter. Det kan därför vara svårt att se en skyldighet att konsultera Sametinget som en oavkortad bekräftelse på samernas självbestämmanderätt. Det är inte särskilt anmärkningsvärt att regeringen eller myndigheter rådgör med en annan myndighet rörande frågor inom dess verksamhetsområde. Det kan visserligen sägas att en konsultationsskyldighet ändå inte ger samerna något avgörande inflytande på regeringens och myndigheternas beslut; också en konsultation med Sametinget såsom en statlig myndighet skulle naturligtvis bli till nytta för både statsmakten och samerna.

Den rådgivande kommittén för Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter har påpekat att Sametingets dubbla roll kan leda till konflikter mellan dess politiska och administrativa funktion.²⁰ Kommittén uttalade att Sverige omedelbart borde vidta ytterligare åtgärder för att säkerställa att Sametinget kan delta effektivt i beslutsprocesser inom alla områden som påverkar samerna, bl.a. offentliga angelägenheter som samhällsplanering och rennäring samt frågor som rör utbildning och kultur.

År 2010 genomförde Statskontoret en myndighetsanalys av Sametinget vilken därefter redovisades i promemorian (2010:15) Myndighetsanalys av Sametinget. I myndighetsanalysen framhölls att Sametingets dubbla funktion i sig påverkar Sametingets förutsättningar att fullgöra sina myndighetsuppgifter. Den har skapat en osäkerhet inom organisationen om vad Sametinget i grunden är – en myndighet med folkvalda ledamöter eller ett folkvalt organ med myndighetsuppgifter. De målkonflikter som kan uppstå inom organisationen medför enligt Statskontoret att kansliet ibland utsätts för ett dubbelkommando från regeringens sida respektive från Sametingets plenum. Statskontoret föreslog bl.a. av sådana skäl en rad förändringar i fråga om Sametingets

²⁰ Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities; Third Opinion on Sweden (ACFC/OP/III(2012)004), 23 maj 2012.

verksamhet som förvaltningsmyndighet: ett samlat ansvar för verksamheten, möjligheter för regeringen att utkräva ansvar, fortsatt internt arbete med uppgifts- och ansvarsfördelningen samt stärkt intern styrning och kontroll.²¹ Regeringskansliet har inte vidtagit några åtgärder med anledning av rapporten.

Sametingets dubbla roller, med den oklarhet som den innebär för Sametingets arbete, har även fått kritik i statsvetenskaplig litteratur.²²

I oktober 2016 uppdrog regeringen åt Ekonomistyrningsverket (ESV) att analysera Sametingets arbete med intern styrning och kontroll och hur myndigheten använder statliga medel.²³ Analysen skulle även omfatta förutsättningarna för att verksamheten bedrivs effektivt utifrån gällande reglering och hur verksamheten kunde effektiviseras. ESV redovisade uppdraget i februari 2017.²⁴ I rapporten menar myndigheten att Sametinget i viss mån har dubbla roller som folkvalt organ och statlig myndighet. ESV bedömde samtidigt att det inte finns anledning att ifrågasätta grundkonstruktionen. Sametinget är en myndighet och de två delarna måste kunna samexistera. ESV föreslår en rad åtgärder för förtydligad ansvarsfördelning och ändrade arbetssätt. ESV:s rapport bereds för närvarande i Regeringskansliet.

I detta sammanhang finns det skäl att erinra om de norska och finländska sametingens organisation och uppgifter. Som framgått fungerar också det norska sametinget som en myndighet i vissa ärenden, samtidigt som det utgör ett folkvalt organ som representerar samiska intressen. (Se avsnitt 2.3 ovan.) Såvitt framkommit har denna dubbelställning inte medfört några nackdelar av betydelse när det gäller samrådet med regering och myndigheter. Något liknande kan sägas om det finländska sametinget, som också har en del myndighetsuppgifter. (Se avsnitt 2.4 ovan.) Det är inte i nuläget påkallat att det svenska sametinget skulle omorganiseras av de skäl som här har berörts, när en

²¹ Se Statskontorets rapport 2010:15, bl.a. s. 9 ff, 47 ff.

²² Se Rebecca Lawrence & Ulf Mörkenstam, *Självbestämmande genom myndighetsutövning?* (Statsvetenskaplig tidskrift 2012 s. 207 ff.).

²³ Regeringens beslut (Ku2016/02297/DISK) den 13 oktober 2016.

²⁴ Ekonomistyrningsverkets rapport (2017:6) *Analys av Sametinget – Finansiering och intern styrning och kontroll*, den 14 februari 2017.

liknande dubbelfunktion kan konstateras hos dess motsvarigheter i Norge och Finland.

Vidare kan framhållas att nackdelen med Sametingets dubbla roll trots allt inte är ett lika stort problem i detta sammanhang. Den myndighetutövning som ankommer på Sametinget rör som framgått bara samiska förhållanden och sköts normalt av dess styrelse och nämnder, inte av Sametingets plenum. Även om det har förekommit att plenum fattat beslut som närmast avsett myndighetsutövning framstår det väsentligen som ett politiskt organ. Det kan vidare göras gällande att frågan om lämpligheten att rådgöra med Sametinget med dess nuvarande organisation framför allt bör ses ur samernas synvinkel. Om Sametinget och andra samiska organisationer inte uppfattar Sametingets dubbla funktion som något avgörande hinder för att på bästa sätt ge uttryck för samernas intressen, finns det ingen anledning att föreslå några mera ingripande förändringar i Sametingets organisation just med tanke på konsultationsordningen. Från regeringens och myndigheternas perspektiv bör en konsultation ha väsentligen samma värde även om synpunkterna skulle komma från personer som samtidigt utövar vissa myndighetsuppgifter beträffande samernas interna förhållanden. Det väsentliga är att synpunkterna är väl genomtänkta och ger uttryck för samernas inställning.

Slutsatsen blir att om man vill åstadkomma en fungerande konsultationsordning inom rimlig tid får man utgå från den nuvarande organisationen. För att tydliggöra att deltagande i konsultationer är en av Sametingets uppgifter bör en bestämmelse om detta införas i sametingslagen.

Sametingets representant vid konsultationen

Av den slutsats som dragits ovan framgår att Sametingets dubbla ställning som folkvalt organ och myndighet under regeringen inte utgör något hinder för Sametinget att företräda det samiska folkets intressen.

Sametinget i plenum har tillsatt nämnder inom sakområdena kultur, näring, rennäring och språk. Nämndernas uppgifter regleras i en särskild arbetsordning för Sametingets styrelse och nämnder som är beslutad av Sametinget. Sametinget beslutar också om

nämndernas särskilda politiska handlingsprogram med mål, riktlinjer och prioriteringar för sakområdena. Nämnderna ska se till att verksamheten inom nämndens ansvarsområde 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 skyldiga att följa handlingsprogrammen i sitt arbete.

Enligt 2 kap. 6 a § sametingslagen beslutar Sametingets styrelse och nämnder i frågor som rör förvaltningen och Sametingets myndighetsutövning samt i andra frågor som de enligt lag eller annan författning ska ha hand om. Arbetsordningen föreskriver närmare att nämnderna beslutar inom sitt verksamhetsområde och i enlighet med fastställd delegationsordning och politiskt handlingsprogram i sådana frågor som anges i sametingslagen. Sametingets styrelses och nämndernas uppgifter regleras närmare i särskilda delegationsordningar. I delegationsordningarna regleras även vilka uppgifter som delegerats till Sametingets kanslichef (förvaltningsorganisationen). En uppgift som enligt en delegationsordning 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 i samiska frågor har sin utgångspunkt från de folkvalda. Genom arbetsordningar och delegationsordningar regleras styrelsens och nämndernas arbete. Frågor om vilken inställning Sametinget ska inta i samråd skiljer sig inte från liknande frågor som Sametinget annars har att hantera, där inriktningen framgår av t.ex. de politiska handlingsprogrammen. Den befintliga ordningen inom Sametinget tillgodoser att även konsultationerna sker med dem som företräder det folkvalda uttrycket för det samiska folkets intressen. Det saknas således anledning att närmare beröra frågan om hur Sametinget organiserar sig i frågor där konsultation ska ske.

Sametinget bör således ges en betydande frihet att organisera samrådet på lämpligt sätt, enligt riktlinjer Sametinget får förutsättas införa i sin arbetsordning.

Konsultation med andra samiska företrädare

Förutom Sametinget kan det också finnas andra som kan vara berörda i frågor som kan få särskild betydelse för det samiska folket. Som ovan nämnts följer också av den numera paraferade nordiska samekonventionens artikel 18 att i ärenden som kan få särskild betydelse för andra samiska intressen än Sametinget, såsom samebyar, siidaer, renbeteslag, skoltsamernas byastämma eller andra samiska organisationer, ska de konsulteras om det finns skäl för det.

Att märka är att åtskilliga av de ärenden där konsultation är viktig kommer att särskilt beröra renskötseln och därmed också samebyarnas verksamhet. Det kan då särskilt finnas anledning att konsultera med en organisation som företräder dem och har särskild sakkunskap på området som SSR. Att föreskriva en skyldighet för myndigheten att konsultera t.ex. SSR i vissa ärenden kan dock leda till besvärliga gränsdragningar. Däremot bör den konsulterande myndigheten, utöver kontakten med Sametinget, även kontakta SSR eller annan företrädare om det gäller en samebys verksamhet. Sametinget bör i sådana fall underrättas om att myndigheten valt att också vända sig till SSR. Det bör vara möjligt att konsultera Sametinget och organisationen vid samma tillfälle men om detta inte skulle vara möjligt bör konsultationen kunna ske vid olika tillfällen. Om Sametinget anser att en konsultation med SSR är tillräckligt har Sametinget möjlighet att avstå från att delta. Det har därigenom skett en konsultation med samiska företrädare, och Sametinget har haft möjlighet att delta i konsultationen. Lösningen får därför anses väl förenlig med konsultationsordningens syfte och är också i linje med artikel 18 i den nordiska samekonventionen.

Sametinget bör i allmänhet i ärenden som rör renskötseln ta kontakt med t.ex. SSR eller annan organisation i en fråga där konsultation ska ske. I sådana fall kan det vara av värde att denna organisation direkt deltar i konsultationen.

Även i andra fall än sådana som rör renskötseln kan det finnas anledning att förutom Sametinget också konsultera samiska organisationer eller företrädare för samiska intressen t.ex. en enskild sameby. Om det finns skäl bör konsultation då också kunna ske även med sådana organisationer t.ex. med

Renägarförbundet, Same Ätnam, Sáminuorra, Gaaltije, Samernas idrottsförbund, lokala sameföreningar och enskilda samebyar. Deras synpunkter kan vara av betydelse i ärendet. Någon skyldighet att höra alla företrädare bör däremot inte föreskrivas. En obligatorisk konsultation med alla samiska organisationer som kan vara intresserade av frågan skulle innebära ett alltför tungt och tidsödande system.

Den ordning som gäller enligt norsk rätt innebär att samråd också kan ske med lokala representanter för samerna. Ofta har det varit samiska lokalsamhällen som kan ge bäst besked om vad ett tilltänkt beslut kan få för konsekvenser för samernas del. I Norge anses myndigheterna rentav skyldiga att konsultera lokala organisationer i vissa ärenden av detta slag. Utifrån uppgiften att företräda det samiska intresset vid konsultationerna, enligt förslaget i denna promemoria, får man emellertid anta att Sametinget eller andra företrädare för samernas intressen i samband med konsultation inhämtar behövliga synpunkter från detta håll. Att endast kontakta lokala grupper – samebyar eller andra – kan i vart fall inte anses tillräckligt i ärenden av särskild betydelse för samerna. En annan sak är att en myndighet ibland kan ha anledning att vid sidan av den obligatoriska konsultationen också ta sådana kontakter.

3.5 Konsultationernas omfattning

Förslag: Konsultation ska ske i frågor som kan få särskild betydelse för samerna som folk.

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

Skälen för förslaget: Nästa fråga som uppkommer är vad konsultationsplikten ska omfatta, dvs. i vilka frågor konsultation ska ske.

Enligt den norska ordningen ska skyldigheten att konsultera gälla för regeringen, departement och andra statliga myndigheter och verksamheter när det övervägs att införas lagar eller beslut ("åtgärder") som kan direkt påverka samiska intressen. Konsultationerna kan omfatta lagar, föreskrifter, riktlinjer och

andra beslut. Av det norska avtalet framgår att enighet ska sökas mellan statliga myndigheter och samerna när man överväger lagar eller beslut som direkt kan påverka samiska intressen. I avtalet uppräknas sedan en mängd olika frågor som exempel på ärenden där konsultationer ska ske.

I den finländska sametingslagen anges konsultationsplikten omfatta 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 en rad uppräknade frågor av detta slag (se avsnitt 2.4 ovan).

Förslaget i departementspromemorian Vissa samepolitiska frågor (Ds 2009:40) innebar att regeringens konsultationsplikt skulle gälla vid beredning av sådana ärenden om lagar eller förordningar som särskilt berörde samiska förhållanden och kunde anses vara av vikt för rennäringen, den samiska kulturen eller för samiska intressen i övrigt. Denna bestämmelse av konsultationsskyldigheten kritiserades inte särskilt vid remissbehandlingen av departementspromemorian.

I den numera paraferade nordiska samekonventionens artikel 17 och artikel 18 föreskrivs en konsultationsskyldighet med Sametinget och andra företrädare för samerna i frågor ”som kan få särskild betydelse för samerna.” Även om man kunde tänka sig en tydligare beskrivning av konsultationsplikten – t.ex. i frågor ”som särskilt rör samerna och har väsentlig betydelse för deras näring, kultur eller levnadsförhållanden i övrigt” – finns det skäl att följa konventionstexten, som i sak lär ha samma innebörd. Om man närmare försökte ange vilka frågeområden som omfattades skulle det, som påtalats i avsnitt 3.1 ovan, finnas en betydande svårighet i att hitta en rimlig avgränsning som inte utesluter viktiga frågor.

Tidigare har framhållits att en förutsättning för en så långtgående samrådsplikt som en konsultationsordning är att den bara avser beslut av större vikt för samerna. Ärendet ska i särskild grad angå just dem (jfr den norska konsultationsordningens bestämmelse om konsultation beträffande lagar och beslut som kan direkt påverka samerna). Beslutet bör vidare kunna få väsentlig inverkan på deras näringar eller kultur. Konsultation i mera bagatellartade frågor kan inte krävas. Det skulle fördröja och komplicera myndigheternas arbete och bli alltför tidsödande också för Sametinget och andra samiska intressenter. Det ligger således

även i samernas intresse att begränsa vilka frågor som konsultationsskyldigheten ska omfatta. Detta får anses framgå av kravet på särskild betydelse för samerna. Vad som nu sagts hindrar naturligtvis inte att en myndighet även i ärenden av mindre vikt kan finna det motiverat att kontakta Sametinget eller någon samisk organisation eller sameby. Det bör framhållas att också beslut med mera lokala verkningar, t.ex. exploatering eller annan markanvändning i en viss del av renskötselområdet, kan anses ha särskild betydelse för samerna, men förutsättningen är då att konsekvenserna med viss sannolikhet kan bli ingripande för samer i området. I så fall bör konsultationsplikten gälla även om bara någon enstaka sameby berörs. Som exempel på bagatellartade frågor kan nämnas planerade avverkningar som har undantagits från samrådsplikten enligt 20 § skogsvårdslagen (1979:429) med hänsyn till att de avser små områden och utan att påverka värden som är av intresse för rennäringsen.

Det kunde verka närliggande att i en lagregel räkna upp de författningar vars tillämpning skulle omfattas av konsultationsskyldigheten. Detta skulle emellertid leda till en relativt omfattande reglering. En mängd lagar och andra författningar kan under vissa förhållanden påverka samernas förhållanden. Gränsdragningen blir ändå inte klar, eftersom ärenden av mindre betydelse för samerna i vart fall skulle undantas. En uppräkningslista av författningar skulle också ständigt behöva kompletteras när ny lagstiftning tillkommer som kan tänkas beröra även samernas förhållanden. Dessutom skulle en sådan reglering inte passa för regeringsärenden. Avgränsningen bör i stället lämpligen ske genom det nämnda kravet på särskild betydelse för samerna. Det kan naturligtvis invändas att en sådan formulering inte tillräckligt tydligt visar skyddets omfattning, men en exakt gränsdragning synes inte möjlig om regeln ska fungera på avsett sätt.

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, t.ex. om en bussficka vid en väg är att se som en bagatellartad åtgärd.

Som redan tidigare framhållits bör konsultationsskyldigheten gälla för regeringen, statliga förvaltningsmyndigheter, kommuner och

landsting och berör således inte domstolarna. Regleringen avses omfatta både föreskrifter (normbeslut) och förvaltningsbeslut. Besluten kan fattas av regeringen, förvaltningsmyndighet samt kommun- och landstingsfullmäktige. Någon inskränkning till ärenden som innebär myndighetsutövning – en vanlig gränsdragning bl.a. i förvaltningsrättsliga sammanhang – synes således inte befogad. En sådan inskränkning passar inte heller för regeringsbeslut. En inskränkning som utelämnar normbeslut skulle också utesluta en del beslut som är av särskild betydelse för samerna, när de fattas av staten, kommuner eller landsting som fastighetsägare eller som utövare av tjänster, t.ex. sjukvård, äldreomsorg och utbildning m.m. Som förut har framhållits kan också sådana beslut ha särskild betydelse för samerna och bör därför omfattas av konsultationsplikten. Denna bör dock gälla enbart ärenden i vilka myndighetsbeslut fattas och inte gälla faktiska åtgärder av olika slag eftersom det skulle göra den ytterligt svår att hantera i praktiken. Sådana faktiska åtgärder avser åtgärder som omsätter redan fattade beslut, som att en lärare håller en lektion i en samisk grundskola eller en kommunanställd tillhandahåller äldreomsorg på samiska. Man kan anta att sådana åtgärder som har särskild betydelse för samerna i regel bygger på ett tidigare myndighetsbeslut där konsultationsplikten har gällt.

Frågan om konsultationsskyldighetens innebörd berörs närmare i författningskommentaren, där exempel ges på ärenden där konsultation bör ske. Exempel på ärenden som inte omfattas av konsultationsplikten på grund av att det är fråga om faktiska åtgärder är ärenden om underrättelse om avverkning enligt skogsvårdslagen (1979:429, s.k. avverkningsanmälan) i de fall när Skogsstyrelsen inte avser att fatta ett beslut.

Det finns i 9 kap. regeringsformen 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. Riksdagen och Riksbanken omfattas inte av förslaget eftersom konsultationsplikten endast ska gälla för regeringen, statliga förvaltningsmyndigheter samt kommuner och landsting. I departementspromemorian Vissa samepolitiska frågor (Ds 2009:40) undantogs ärenden om finansmakten

(9 kap. regeringsformen) från regeringens samrådsplikt. Motsvarande undantag framstår som motiverat här. Det innebär t.ex. att regeringens skyldighet att konsultera inte ska omfatta ärenden som avser budgetpropositionen. Inte heller i beredningen av de regleringsbrev genom vilka regeringen verkställer den budget som riksdagen har beslutat har regeringen en konsultationsskyldighet. Andra exempel på undantag är ärenden hänförliga 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).

Det bör i sammanhanget också erinras om att statsbudgeten är undantagen från den samiska konsultationsordningen i Norge.

Vad som är ovan anfört om 9 kap. regeringsformen gäller den formella beredningen av ärenden om finansmakten. Naturligtvis hindrar detta dock inte samiska företrädare från att ändå framföra sin mening i en fråga på området.

3.6 Undantag från konsultationsplikten

Förslag: Konsultation ska kunna underlåtas om det finns synnerliga skäl med hänsyn till ärendets brådskande art. Det kan också underlåtas om ärendet överklagats eller överlämnats till regeringen eller överklagats till en förvaltningsmyndighet och konsultation i samma fråga redan skett i en lägre instans. Detsamma gäller om Sametinget, en samisk organisation eller sameby anser att en konsultation är onödig eller om det annars är uppenbart obehövligt. Konsultation kan också underlåtas om ärendet rör allmän ordning och säkerhet, totalförsvaret eller Sveriges säkerhet i övrigt eller om ärendet rör ingripanden mot enskild och en konsultation skulle vara uppenbart olämplig.

Bedömning: Någon särskild rätt för Sametinget, en samisk organisation eller sameby att begära konsultation behöver inte införas.

Skälen för förslaget och bedömningen: Det kan ibland finnas anledning att göra undantag från konsultationsplikten. Enligt

departementspromemorian Vissa samepolitiska frågor (Ds 2009:40) skulle konsultation inte behövas om detta skulle fördröja ärendets behandling så att avsevärd olägenhet skulle uppkomma. Ett sådant undantag för särskilt brådskande ärenden är nödvändigt. Undantaget bör dock ha mindre räckvidd än förslaget i nämnda promemoria. Lämpligen bör konsultation kunna underlåtas om det finns synnerliga skäl för detta med hänsyn till ärendets brådskande art. Det fordras alltså att ett dröjsmål för att hinna genomföra en konsultation skulle medföra mycket stora olägenheter från allmän synpunkt. Ett annat fall som bör kunna falla under undantaget är när den lagstiftning som reglerar förfarandet i det aktuella ärendet ställer krav på handläggningstiden. Om lagstiftningen kräver att ett ärende avgörs inom en kort tid, är det inte rimligt att kräva konsultation. Ett exempel på en sådan ärendetyp är anmälningsärenden enligt miljöbalken. En sådan anmälningspliktig verksamhet får påbörjas sex veckor efter det att en anmälan har gjorts.

Ett annat fall då konsultation framstår som överflödigt är när ärendet har överklagats eller överlämnats till regeringen eller överklagats till en förvaltningsmyndighet och konsultation i samma fråga redan skett i lägre instans. 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 denna instans att i mån av behov hålla ny konsultation med Sametinget, en samisk organisation eller sameby, t.ex. med anledning av att viktiga nya omständigheter tillkommit i ärendet. Under alla förhållanden kan regeringen eller myndigheten inhämta nytt yttrande av Sametinget, en samisk organisation eller enskild sameby, utan att det blir fråga om ett egentligt konsultationsförfarande.

Om ärendet har överklagats till en domstol, blir däremot inte konsultation hos domstolen aktuell. Ett förfarande av detta slag är inte förenligt med domstolsprocessen (se ovan avsnitt 3.3).

Ett ytterligare fall där konsultation inte behöver ske är när Sametinget, en berörd samisk organisation eller sameby förklarar att konsultation är onödig, t.ex. med hänvisning till att den närmast berörda samiska parten redan har haft möjlighet till samråd enligt speciallagstiftning på området.

Konsultation behöver inte heller ske om det är uppenbart obehövt. När lagar tillämpas parallellt och beslut i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna fattas av olika myndigheter ska konsultation ske om sådan inte redan skett i väsentligen samma fråga eftersom konsultation då är uppenbart obehövt. En sådan situation kan t.ex. uppkomma i samband med prövning av en ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen och miljötillstånd enligt miljöbalken. Andra exempel på sådana situationer är när en exploatering kräver både bygglov enligt plan- och bygglagen och miljötillstånd enligt miljöbalken samt vid byggande av allmän väg enligt väglagen (1971:948). Den som ska bygga vägen har då samråd med berörda vid flera tillfällen under planeringsprocessen, samtidigt som processen innebär flera beslutstillfällen för länsstyrelsen och oftast även för kommunen. Om förhållandena har ändrats under ärendets gång på ett sådant sätt att det inte längre kan anses vara väsentligen samma fråga är undantaget inte tillämpligt.

Konsultation kan även vara uppenbart obehövt 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.

En relativt stor mängd ärenden kan få särskild betydelse för samerna. Variationen av ärendetyper är stor och det är svårt att förutse alla ärenden som kan komma i fråga. Även om man i vissa ärenden kan konstatera att det finns skäl att ha konsultation så kan det ändå finnas intressen som vid en avvägning inte är lämpliga för konsultation. Ärenden som rör totalförsvaret och Sveriges säkerhet i övrigt utgör typiskt sett en sorts ärenden där konsultation bör kunna underlåtas.

Uttrycket Sveriges säkerhet anknyter till begreppet rikets säkerhet som använts sedan länge för att avgränsa ett för Sverige särskilt skyddsvärt område. Rikets säkerhet har ingen legaldefinition men har ansetts omfatta såväl den yttre säkerheten till skydd för Sveriges försvarsförmåga, politiska oberoende och territoriella suveränitet som den inre säkerheten till skydd för Sveriges demokratiska statskick. Skyddet för den yttre säkerheten tar i första hand sikte på totalförsvaret, dvs. den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig, men ett hot mot rikets

yttre säkerhet kan även förekomma utan att det hotar totalförsvaret. Också rikets inre säkerhet kan vara hotad utan att totalförsvaret berörs (prop. 1995/96:129 s. 22 f.). Uttrycket rikets säkerhet har i lagstiftningsammanhang gradvis utmönstrats till förmån för den mer moderna termen Sveriges säkerhet. I betänkandet En ny säkerhetsskyddslag (SOU 2015:25) framförs att den utvecklingen bör fortsätta bl.a. mot bakgrund av att särskilt skyddsvärda områden kan förekomma inom fler samhällsområden än tidigare. I betänkandet föreslås vidare att begreppen Sveriges säkerhet och verksamhet som avses i ett internationellt säkerhetsskyddsåtagande ska samlas under benämningen säkerhetskänslig verksamhet. Om verksamheten grundas i ett internationellt säkerhetsskyddsåtagande finns mycket liten möjlighet att frångå de krav på sekretess och skyddsåtgärder som följer av avtalet med den andra staten eller mellanfolkliga organisationen. Regeringen har i propositionen Försvarspolitisk inriktning - Sveriges försvar 2016–2020 (prop. 2014/15:109 s. 7 f.) uttalat att säkerhetspolitik byggs i solidaritet med andra och att bi- och multilaterala försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten stärker säkerheten i vår del av världen. Det är därför viktigt att regeringen och de statliga förvaltningsmyndigheterna kan verka för sådana samarbeten och för goda relationer till andra stater och mellanfolkliga organisationer.

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

Ärenden som rör totalförsvaret eller Sveriges säkerhet i övrigt innehåller vidare ofta uppgifter som omfattas av sekretess, t.ex. utrikes- eller försvarssekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Konsultation behöver därför kunna underlåtas om ärendet innehåller sådana uppgifter eller berör säkerhetskänslig verksamhet i övrigt.

Möjlighet till undantag från konsultationsskyldigheten kan också behövas i situationer och i ärenden som rör allmän ordning och säkerhet. Det 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.

Det är inte möjligt att i en lagregel räkna upp alla typer av ärenden som rör allmän ordning och säkerhet, totalförsvaret eller Sveriges säkerhet i övrigt där konsultation bör kunna underlåtas. I stället bör det finnas en generell möjlighet för den handläggande myndigheten att bedöma om konsultation är lämplig i det enskilda fallet.

Utöver de nämnda möjliga undantagen från konsultation bör den även kunna underlåtas i ärenden som rör ingripanden mot enskild i vilket en konsultation skulle vara uppenbart olämplig. I undantagsfall kan ärenden som avser enskilda få särskild betydelse för samerna om det har större faktisk eller principiell räckvidd. En sådan frågeställning skulle t.ex. kunna uppkomma i ett kontrollärende mot enskild enligt djurskyddslagen (1988:534). Kontrollmyndigheten kan i ett sådant ärende besluta om ingripanden mot enskild, t.ex. att omhänderta djur eller besluta om förelägganden eller förbud gentemot renägaren. Även om ett sådant ärende undantagsvis skulle uppfylla kriteriet att det kan få särskild betydelse för samer skulle det kunna vara uppenbart olämpligt att inleda ett konsultationsförfarande i ärendet eftersom det görs gällande att enskild kan ha misskött sina djur. I ett sådant fall bör den enskildes intresse av integritet väga tyngre än intresset av konsultation varför en konsultation bör underlåtas. Den norska konsultationsordningen undantar ”saker av generell karaktär som må antas å ville påvirke hele samfunnet.” från konsultationsplikten. I regel förekommer denna typ av ärenden hos regeringen, men någon gång kanske också hos centrala statliga myndigheter. En konsultationsskyldighet i dessa fall torde emellertid normalt

uteslutas om man i den svenska lagen kräver att frågan ska "särskilt" beröra samerna.

Av det norska konsultationsavtalet framgår att Sametinget ska kunna ta upp saker där tinget önskar att genomföra konsultationer. Frågan är om en liknande regel bör tas in i svensk lag. Att Sametinget, en samisk organisation eller sameby genom ett sådant meddelande ska kunna fästa regeringens, eller en förvaltningsmyndighets, uppmärksamhet på att en fråga av särskild betydelse för samerna har aktualiserats lär inte kunna möta några invändningar. Däremot är det inte givet att en skyldighet för regeringen eller förvaltningsmyndigheten att i sådana situationer konsultera samerna, bör regleras i lag. I de fall där ett faktiskt ärende föreligger torde i de allra flesta fall regeringen eller den kontaktade myndigheten ändå godta uppfattningen att en konsultation behövs. I de fall inget ärende föreligger kan det förutsättas att myndigheten ändå bemöter inkommande förfrågningar i god anda, i enlighet med bl.a. 4 och 5 §§ förvaltningslagen (1986:223). I frågor som rör det samiska folket stärks rimligheten i detta antagande ytterligare av andemeningen i de författningsändringar som föreliggande promemoria föreslår om konsultation. Någon särskild regel om Sametingets, en samisk organisations eller en samebys rätt att begära konsultation torde därför inte behövas.

3.7 Annat än samiskt deltagande vid konsultation

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

Skälen för förslaget: En annan fråga som kommer upp i sammanhanget är om även andra intressenter än samer bör delta i konsultationen. Även om ett huvudsyfte med konsultationen är att myndigheten ska få ett bra beslutsunderlag kan det också sikta till att uppnå en lämplig kompromiss mellan allmänna och enskilda intressen. Miljöbalken och plan- och bygglagen ger exempel på åtskilliga sådana fall. Exempelvis kan ett företag söka tillstånd till en exploatering som är miljöfarlig eller på något annat sätt kan

strida mot ett allmänt intresse, t.ex. genom att den inte stämmer med kommunal planering. I så fall sker samrådet mellan representanter för staten eller kommunen och företaget, men också andra som berörs av projektet – kanske även en sameby – kan delta eller i vart fall komma med synpunkter, t.ex. i tillståndsfrågan. Samrådet kan samtidigt, eller ibland enbart, vara av tekniskt slag. Målet är att finna ett sätt att uppnå en lösning som på båda håll anses önskvärd. I sådana fall kan samrådet ha nära samband med skyldigheten att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning (se 6 kap. 4 § miljöbalken), t.ex. när det gäller att utreda frågan om lokalisering.

Konsultation med samiska företrädare har inte denna karaktär. Samerna har ju normalt inte någon avsikt att exploatera marken på ett nytt sätt eller något intresse av detta. Staten eller ibland kommunen kan däremot företräda ett sådant intresse, vilket ofta uppfattas som samhällsnyttigt. Också en tredje part, exploatören, är då beroende av lösningen, och om inte denne äger marken är även markägaren berörd.

Det kan tyckas att konsultationen, för att ge en allsidig bild av problemen, också skulle inbegripa representanter för dessa parter. En obligatorisk konsultation av denna omfattning skulle dock bli ett alltför vidlyftigt inslag i beslutsprocessen. Det kan nämnas att det norska förfarandet inte tar sikte på några sådana enskilda parter. Inställningen synes vara, att det i vart fall inte föreligger någon skyldighet för enskilda parter att konsultera Sametinget om tilltänkt verksamhet av detta slag, men att det kan vara praktiskt att detta sker. Norska myndigheter kan också ställa upp som villkor för en verksamhet att den ska företa sådana konsultationer.

Vad angår markägaren hindrar naturligtvis inget att också denne får yttra sig i ärendet, men ska myndigheten 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 17 § förvaltningslagen följer t.ex. att ett ärende som avser myndighetsutövning mot någon enskild inte får avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom eller henne själv och han eller hon har fått tillfälle att yttra sig över den. Det är svårt att tänka sig fall där markägaren kan

förbigås när det gäller tillstånd till viss markanvändning. I många fall föreskriver lagen direkt ett samråd med denne. Någon särskild regel om konsultation med markägaren i dessa ärenden synes därför 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 behövs någon ytterligare regel om konsultation.

Någon skyldighet för myndigheten att låta andra berörda enskilda delta i konsultationen med Sametinget, en samisk organisation eller sameby bör alltså inte föreskrivas. Om det verkar lämpligt att någon sådan enskild part deltar vid en konsultation bör dock myndigheten eller regeringen kunna förordna om detta. Detsamma bör gälla när frågan berör en annan myndighet på ett sådant sätt att dess synpunkter bör framföras vid konsultationen. En sådan möjlighet har därför införts i promemorians förslag.

4 Konsultationsförfarandet

4.1 En reglering av konsultationsförfarandet

Bedömning: En detaljreglering av konsultationerna bör undvikas. Vissa grunder bör dock vara reglerade i lag för att säkerställa ett verkligt samråd genom konsultationen.

Skälen för bedömningen: Av vad som redogjorts för tidigare i promemorian följer att konsultationsförfarandet måste kunna variera med hänsyn till omständigheterna i det enskilda ärendet. Myndigheten, kommunen eller landstinget och Sametinget bör ha en betydande frihet att ordna samrådet på ett praktiskt sätt.

I departementspromemorian Vissa samepolitiska frågor (Ds 2009:40) föreslogs inga regler om formen för de konsultationer som regeringen skulle föra. Emellertid kan det underlätta för myndigheterna att de får vissa anvisningar i frågan. En detaljreglering av konsultationens gång i lag bör dock undvikas. De frågor som ska behandlas kan ha växlande karaktär, och möjligheterna att uppnå samförstånd kan därmed variera. Den närmare gången av konsultationen får därför till stor del bestämmas av praktiska hänsyn. Man kan räkna med att en praxis så småningom bildas för hantering av olika typer av ärenden. En viss motsvarighet till den avsedda konsultationen förekommer som tidigare nämnts i de rennäringsdelegationer som verkar i länsstyrelserna i Jämtland, Västerbotten och Norrbotten. I delegationerna, som består av sju ledamöter, varav tre renskötare, tas olika frågor rörande renskötsel upp och även andra frågor som berör samerna behandlas. Erfarenheterna från deras verksamhet är goda och kan ge viss ledning för den nu aktuella konsultationen om frågor av särskild betydelse för samerna.

I syfte att säkerställa ett verkligt samråd som går bortom att en myndighet enbart informerar om sina planer utan att fästa särskild vikt vid samernas ståndpunkt bör dock riktlinjer i form av vissa grundläggande bestämmelser ges om förfarandet.

En annan fråga som kan uppstå är om närmare anvisningar för förfarandet kan behövas i annan lagstiftning, som ofta blir tillämplig i sammanhanget eller i instruktioner för olika myndigheter. Att införa detaljregler om just dessa konsultationsfrågor i olika lagar förefaller dock omotiverat. Behovet av närmare anvisningar av detta slag bör bedömas av de enskilda myndigheterna själva. Som nämnts i avsnitt 3.4 bör Sametinget självt kunna reglera hanteringen av konsultationsärendena.

4.2 Inledande förberedelser

Förslag: I ärenden som är av särskild betydelse för samer ska myndigheten snarast underrätta Sametinget om ärendets art och fråga om Sametinget begär konsultation. Konsultationen ska ske i den form Sametinget önskar. Konsultationen får dock ske i annan form om den önskade formen medför olägenhet av betydelse vid ärendets behandling eller om syftet med konsultationen ändå kan uppnås. När regeringen konsulterar 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.

När det gäller konsultation med en samisk organisation eller sameby ska motsvarande principer gälla.

Skälen för förslaget: Några grundläggande regler behövs för att konsultationsförfarandet ska bli ändamålsenligt. Sametinget bör t.ex. innan konsultation inleds informeras om vad ärendet innebär och tillfrågas om konsultation begärs. Detta bör göras skyndsamt. Det är angeläget vid införandet av en ny konsultationsordning att Sametinget som huvudregel har ett inflytande över formen för konsultation. Syftet med den nya konsultationsordningen, som ska

skilja sig från vanligt samråd, är att främja det samiska folkets inflytande över sina angelägenheter. Sametinget bör därför ha möjlighet att välja formen för hur ett inflytande kan utövas. Sametinget ska alltså ha rätt att begära att konsultationen ska genomföras i viss form, t.ex. genom ett personligt sammanträffande med myndigheten, där parterna lägger fram sina motiverade ståndpunkter. Samtidigt måste även det allmänna förvaltningsrättsliga intresset av en snabb och effektiv handläggning av ärenden beaktas i sammanhanget. Konsultationen ska därför få ske i en annan form än den form Sametinget önskar, om den önskade formen medför olägenhet av betydelse vid behandlingen av ärendet, t.ex. genom att ett brådskande ärende avsevärt fördröjs. Det kan vara fallet t.ex. om man från den samiska sidan begär att konsultation ska ske på den aktuella platsen för att konsekvenserna av ett beslut bättre ska belysas, något som kan ställa till betydande komplikationer i myndighetens arbete och försena ett angeläget beslut i ärendet.

Eftersom syftet med att konsultera samerna är att främja deras inflytande över sina angelägenheter bör det även vara möjligt att frångå Sametingets önskade konsultationsform om en annan form inte motverkar möjligheten till verkligt samiskt inflytande i det aktuella ärendet. Även om Sametingets förslag till konsultationsform inte medför olägenhet av betydelse för behandlingen av ärendet ska därför konsultationen få ske i annan form om syftet med konsultationen ändå kan uppnås, dvs. att en annan konsultationsform, t.ex. skriftlig, i det enskilda fallet inte motverkar samernas möjlighet till påverkan genom att få framföra, utveckla och bemöta ståndpunkter i ärendet.

Sametinget bör innan muntlig konsultation få en skriftlig redogörelse för de väsentliga frågor som ärendet rör och få skälig tid för att hämta in behövliga upplysningar om lokala förhållanden och överväga sin ståndpunkt och på annat sätt förbereda sig inför konsultationen. När det gäller konsultation med andra samiska organisationer eller med samebyar bör motsvarande principer gälla.

Motsvarande principer bör även gälla för regeringens konsultation med representanter för samerna. Konsultationerna får ses som ett led i sådan beredning som avses i 7 kap. 2 § regeringsformen. Enligt regeringsformens beredningskrav har regeringen 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. Med regeringsärenden avses både författningsärenden och förvaltningsärenden. Regeringen är således redan skyldig att när det behövs höra Sametinget, som är en myndighet under regeringen, i ärenden som berör samer och samiska frågor. 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 krav som ställs i regeringsformen men är inte på något sätt oförenligt med kravet.

Regeringen bestämmer själv över sina arbetsformer och bör således fritt kunna bestämma i vilken form konsultationen ska genomföras. Det kan dock förutsättas att regeringen här i allmänhet beaktar önskemål från den samiska konsultationsparten. Ansvaret för att regeringens konsultation genomförs åligger Regeringskansliet. Samråd bör ske med Sametinget om hur konsultationerna ska ske, dvs. lämpligheten av möten, videokonferenser, telefonkontakt eller utväxling av skriftligt material, tidsfrister samt behov för konsultationer på politisk nivå etc. Omfattningen på konsultationerna måste också kunna variera. Det är viktigt att det etableras en procedur som gör att Sametinget får en möjlighet till ett reellt inflytande på processen. Ett enda informationsmöte uppfyller normalt inte kravet på konsultation. Däremot är det inte frågan om medling eller vetorätt som avses här vilket behandlas närmare i avsnitt 4.5.

4.3 Genomförande och avslut

Förslag: 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 konsultationspartens ståndpunkt. Konsultationen ska därefter fortsätta tills enighet eller samtycke uppnåtts eller tills den

konsulterande 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.

Motsvarande principer ska gälla vid konsultation med en samisk organisation eller sameby.

Bedömning: I vilket skede, i vilka situationer, eller vid vilka tidpunkter konsultationen ska ske bör avgöras från fall till fall och bör inte regleras.

Skälen för förslaget och bedömningen: Ofta kommer anledningen till samråd med Sametinget att vara en tilltänkt exploatering av marken eller annan ändring av markanvändningen. Meningen är inte att myndigheten redan genom kontakten med Sametinget ska få ett tillräckligt underlag för bedömningen av lämpligheten av sådana planer. Konsultationen ska i första hand ta sikte på vad samerna anser och vilka verkningar beslutet har för deras näring, kultur eller levnadsförhållanden i övrigt. Ett mera allsidigt beslutsunderlag får myndigheten skaffa sig genom att, enligt gällande lagstiftning, inhämta yttranden från annat håll eller genom samråd med andra berörda parter, t.ex. exploitören, markägaren eller vissa intresseorganisationer, eventuellt också med lokala myndigheter eller grupper. Vid den slutliga bedömningen ska sedan Sametingets ståndpunkt vägas in och den bör tillmätas stor betydelse när beslutet berör samernas näring, kultur eller förhållanden i övrigt.

Någon gemensam diskussion med alla berörda parter föreskrivs inte enligt vare sig den norska eller den finländska konsultationsordningen. Som förut framhållits är det inte heller lämpligt att kräva något sådant för svensk del. Även om det kunde ge en god bild av de olika intressen som framträder i ärendet skulle en skyldighet att ordna en sådan diskussion i hög grad komplicera och fördröja beslutsfattandet i många ärenden. Att myndigheterna ska söka medla t.ex. mellan samerna och markexploatörer i syfte att nå något slags samförstånd blir en krävande uppgift som ligger utanför myndighetens normala verksamhet. Någon sådan medlingsuppgift föreslås inte. En annan sak är att myndigheten i vissa särskilt viktiga ärenden kan finna det lämpligt att ordna en

gemensam konsultation. Denna möjlighet bör som ovan konstaterats (avsnitt 3.7) nämnas i lagen.

Genom att konsultationen vanligen inskränks till att omfatta representanter för myndigheten och för Sametinget kan förfarandet alltså förenklas. Konsultationen bör ske i de former som i det enskilda fallet är lämpligast för att nå ett så tillfredsställande resultat som möjligt, med hänsyn till vissa föreslagna riktlinjer i promemorian. Det krävs emellertid att ett verkligt samråd förekommer, där parterna lyssnar på varandra. Det är viktigt att det inte bara är en information från myndighetens sida eller ett yttrande från Sametinget som inte vidare diskuteras av parterna.

Vad angår den norska bestämmelsen att konsultationerna med Sametinget ska föras i ”god tro” och med mål att uppnå enighet om det föreslagna beslutet, kan också detta ses som en självklar följd av att en konsultationsskyldighet införs. Det kan dock finnas anledning att omnämna detta särskilt. En regel med viss motsvarighet till den norska förtydligar också vad som skiljer en konsultation från ett annat samråd. I promemorian föreslås därför att konsultationen ska ske i god anda och att enighet eller samtycke ska eftersträvas innan beslut fattas, vilket också är i linje med skrivningarna i den nordiska samekonventionen. Det bör också föreskrivas att båda sidor ska ange sin motiverade ståndpunkt i ärendet och yttra sig över den andra partens ståndpunkt. En förvaltningsmyndighet kan dock naturligtvis inte i förväg ha en ståndpunkt angående hur den kommer att besluta slutligt i ett ärende som innebär myndighetsutövning gentemot en enskild.

Vissa uppgifter kan vara sekretessreglerade. Av 3 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, framgår att sekretess innebär ett förbud för en myndighet och myndighetens anställda m.fl. att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av en allmän handling eller på något annat sätt. Sekretessen innebär således dels handlingssekretess, dels tystnadsplikt.

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 uppgifter för att kunna utföra sina uppgifter. 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. Definitionen av en sekretessbrytande bestämmelse är att det är en bestämmelse som innebär att en sekretessbelagd uppgift får lämnas ut under vissa förutsättningar (3 kap. 1 § OSL).

I det norska avtalet om konsultation anges bl.a. att information mellan statliga myndigheter och Sametinget i samband med konsultationer ska kunna undantas från offentlighet om det finns stöd för detta, medan parternas slutliga ståndpunkter i enskilda frågor ska vara offentliga. I denna promemoria föreslås dock inga förändringar i frågor som rör offentlighet och sekretess. I enlighet med offentlighetsprincipen kommer allmänheten och massmedierna att ha rätt att ta del av allmänna handlingar i den mån de inte omfattas av sekretess. De begränsningar och möjligheter till utlämnande av uppgifter mellan myndigheter eller mellan myndigheter och enskilda och som följer av gällande rätt, bl.a. OSL, kommer att gälla vid konsultation.

När inte andra intressenter deltar bör det ankomma på myndigheten att återge övriga berörda parter inställning, när dessa har hämtats in på annat sätt. Ibland, t.ex. i frågor om samhällsplanering, torde emellertid Sametingets argumentation motivera ytterligare kontakter med andra berörda parter för att myndigheten ska finna en lämplig lösning. Särskilt gäller naturligtvis detta när nya omständigheter av betydelse kommit fram genom konsultationen med Sametinget. Någon särskild regel om detta synes dock inte behövas.

Regler bör rimligen också ges om konsultationens avslutande, så att parterna vet vad de har att rätta sig efter; om konsultationsparterna är överens, eller om den ena parten bestämt förklarat att enighet inte kan uppnås, får konsultationen rimligen anses avslutad. Det kan inte gärna krävas att en part ska fortsätta en konsultation som parten anser meningslös. Det är viktigt att konsultationerna inte drar ut på tiden i onödan och orsakar det allmänna eller enskilda alltför stora kostnader. I detta sammanhang bör erinras om myndighetens skyldighet att se till att ärendet handläggs skyndsamt enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer.

Det föreslås därför att det särskilt anges att konsultationen ska fortsätta tills enighet eller samtycke uppnåtts eller tills den

konsulterande myndigheten eller Sametinget förklarar att enighet eller samtycke inte kan nås i ärendet. Om konsultation inte kan genomföras inom rimlig tid med hänsyn till ärendets omfattning och art på grund av att Sametinget inte deltar i konsultationen måste det anses saknas förutsättningar att enighet kan nås i ärendet. Den andra myndigheten får i en sådan situation avbryta konsultationen.

Eftersom vissa ärenden enligt bestämmelser i lag eller förordning måste avgöras inom viss tid av den konsulterande myndigheten ska även gälla att konsultationen alltid ska avslutas i god tid före det att ärendet enligt bestämmelser i lag eller förordning måste avgöras av den konsulterande myndigheten. När det gäller konsultation med samiska organisationer och samebyar bör motsvarande principer gälla som för konsultation med Sametinget.

Den norska konsultationsordningen innehåller en del ytterligare regler som kan ha intresse här. Exempelvis föreskrivs att statliga myndigheter ska ge full information om aktuella frågor som kan påverka samerna direkt och om relevanta förhållanden på alla stadier i behandlingen av ärendet. Någon sådan regel lär inte behövas för Sveriges del; informationsskyldigheten följer ändå av konsultationspliktens natur och allmänna förvaltningsrättsliga principer.

I den norska konsultationsordningen finns också bestämmelser om tidpunkter för konsultations genomförande (se 2.3 ovan). Att fastställa i lag hur ofta konsultation enligt förslaget i denna promemoria ska ske kan emellertid få en inskränkande verkan. Det följer av sakens natur att frågor kommer att uppstå i olika grad vid olika tidpunkter. Antalet ärenden kommer också att skilja sig mellan myndigheter, vilket gör det svårt att fastställa en gemensam ram. Den historiska erfarenheten av antalet myndighetsärenden som särskilt rör samiska intressen ger vid handen att antalet ärenden kommer att fortsätta att vara omfattande på det hela taget, hos regeringen och t.ex. statliga myndigheter på riksnivå såväl som lokalt. Det kan därför förutsättas att konsultation kommer att ske regelbundet och återkommande, även om tidpunkterna inte är reglerade i lag. Några sådana bestämmelser föreslås därför inte.

4.4 Redovisning av konsultationen

Förslag: Vad som förekommit vid konsultationen ska dokumenteras. Av dokumentationen ska framgå när den har gjorts, av vem och vilka som deltagit.

Skälen för förslaget: Myndigheten bör vara skyldig att föra anteckningar över konsultationen så att det finns dokumentation på att konsultation har skett och hur den har gått till. Av 15 § förvaltningslagen följer att sådana uppgifter som framkommer på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i målet ska antecknas vilket skulle kunna anses utgöra en tillräcklig reglering av dokumentationsskyldigheten. Det är dock viktigt att det som framförts vid en konsultation dokumenteras även om det inte skulle anses ha betydelse för utgången i målet. Det kan också finnas andra ärenden som inte omfattas av förvaltningslagen för vilka en särskild bestämmelse om dokumentation bör införas.

En konsultation kan bestå av flera tillfällen. Vid varje sådant tillfälle ska anteckningar eller protokoll föras inom ramen för konsultationen. Anteckningarna eller protokollet blir enligt 2 kap. 7 § andra stycket 3 tryckfrihetsförordningen offentliga när de har justerats.

I 20 § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om när motivering av beslut krävs. I de fall beslutet i ärendet ska motiveras med skäl bör beslutet då redovisa Sametingets ståndpunkt. Är det fråga om lagstiftning bör regeringen på motsvarande sätt ange Sametingets inställning i t.ex. propositionen. Beslut om förordningar och myndighetsföreskrifter motiveras i regel inte. Någon särskild regel om motivering av beslut föreslås inte i denna promemoria utan denna fråga får följa de regler enligt vilka ärendet handläggs i övrigt.

4.5 Beslut i strid med samernas ståndpunkt

Bedömning: Sametingets, en samisk organisations eller en samebys samtycke till beslutet ska inte i något fall vara nödvändigt för beslutets giltighet.

Skälen för bedömningen: Syftet med den föreslagna konsultationsordningen i frågor som rör det samiska folket är framför allt att få en uppfattning om samernas inställning och synpunkter i det aktuella ärendet. Denna uppfattning kan myndigheten sedan beakta vid sitt beslut och samerna får på så sätt ett medinflytande i ärendet. Samerna får alltså en möjlighet till påverkan genom att lämna och bemöta synpunkter i ärendet, vilket är ett sätt att förstärka samernas inflytande när det gäller beslut av särskild betydelse för dem. Konsultationen ökar samernas möjlighet att bidra med kunskap i frågan och belysa beslutets konsekvenser för samernas del.

Som framgått innebär förslaget om konsultationens genomförande (se avsnitt 4.3) att enighet eller samtycke ska eftersträvas i den fråga som föranlett konsultationen. Att enighet eller samtycke ska eftersträvas ger uttryck för att konsultationen närmast ska innebära en överläggning eller förhandling. Med hänsyn till syftet med konsultationen bör det dock inte i något fall vara nödvändigt med Sametingets, en samisk organisations eller en samebys samtycke till ett beslut för dess giltighet. Någon motsvarande vetorätt har varken det norska eller det finländska Sametinget.²⁵ Om samtycke skulle krävas för ett besluts giltighet skulle det kunna medföra ingripande samhällsekonomiska konsekvenser när det gäller större projekt. Sådana projekt kan ofta vara till skada för renskötseln eller andra samiska intressen. Från den samiska sidan har visserligen framhållits att i vart fall beslut som får en väsentlig betydelse för rennäringen borde kunna förhindras. Av det som anförts ovan framgår dock att kravet på konsultation inte syftar till att göra besluts giltighet beroende av ett sådant samtycke utan till att närmare belysa frågans inverkan på

²⁵ För Norges del gäller beträffande konsultationer med regeringen att om inte enighet uppnås administrativt kan Sametinget be om politiska konsultationer; uppnås ändå inte enighet ska protokollet angående oenigheten följa ärendet vidare om det går till Stortinget.

samernas förhållanden och på så sätt ge samerna inflytande i processen. Det vore därför inte rimligt att ett beslut i strid med samernas inställning skulle vara en grund för att upphäva beslutet. Vid den slutliga bedömningen ska däremot Sametingets, en samisk organisations eller en samebys ståndpunkt vägas in och den bör tillmätas stor betydelse när beslutet berör samernas näring, kultur eller förhållanden i övrigt. Vidare ska det av dokumentationen i ärendet framgå om Sametinget, en samisk organisation eller en sameby har intagit en avvikande ståndpunkt (se avsnitt 4.4).

I detta sammanhang bör det tilläggas att ett myndighetsbeslut i strid med samernas ståndpunkt kan vara ett vägande skäl för att angripa beslutet, om detta också av andra orsaker kan ifrågasättas. Att Sametinget, en samisk organisation eller en sameby intagit en avvikande ståndpunkt kan då få avgörande betydelse i ärendet. Någon särskild lagregel om detta synes inte nödvändig. Genom att lagtexten anger att konsultationen syftar till att öka samernas inflytande över sina angelägenheter bör det ändå stå klart att samernas ståndpunkt kan få stor betydelse vid en avvägning av skälen för och emot ett beslut.

4.6 Frågor om överklagande och rättsverkan av bristande konsultation

Bedömning: Underlåter en statlig förvaltningsmyndighet, en kommun eller ett landsting att genomföra en konsultation i enlighet med föreskriven ordning kan denna omständighet anföras som ett fel i handläggningen vid ett eventuellt överklagande av ärendet. Om en förvaltningsmyndighet, en kommun eller ett landsting har underlåtit föreskriven konsultation eller i betydande mån har avvikit från vad som föreskrivits om förfarandet följer rättsverkan av ett sådant fel i förfarandet av den lag enligt vilken ärendet handläggs.

Någon självständig överklaganderätt för Sametinget och samiska organisationer bör inte införas. Några särskilda regler om överklagande och rättsverkan bör inte heller införas.

Skälen för bedömningen

Frågor om överklagande

En lagstiftning om konsultation med Sametinget, samiska organisationer och samebyar aktualiserar en närliggande fråga, nämligen om dessa, eller någon av dem, ska ha rätt att överklaga ett beslut där antingen en myndighet, ett landsting eller en kommun anses ha försummat föreskriven konsultation eller beslutet går emot samernas intressen.

Att Sametinget ska höras av myndigheten innebär inte i och för sig att tingen ska behandlas som part i detta ärende. Om beslutet haft konsekvenser för samerna i allmänhet eller för vissa enskilda samer lär inte heller detta medföra att beslutet kan anses ha angått Sametinget och gått tingen emot (jfr 22 § förvaltningslagen). Motsvarande gäller Svenska Samernas Riksförbund (SSR) och andra sameorganisationer. Till detta kommer att Sametinget utgör en statlig myndighet, och huvudregeln är att en sådan myndighet inte utan lagstöd kan överklaga ett beslut av annan myndighet; myndigheterna anses vanligen tillvarata samma offentliga intresse.²⁶ Å andra sidan kan sägas att Sametinget intar en speciell ställning som representant för ett urfolk; skulle Sametinget överklaga sker detta inte främst i egenskap av myndighet utan som företrädare för samernas intressen. Som jämförelse kan nämnas att en kommun anses ha rätt att överklaga en statlig myndighets beslut, om beslutet rör vissa allmänna, till kommunen knutna intressen (t.ex. trafikordning och trivsel).²⁷ Här kan också nämnas den möjlighet vissa ideella organisationer har enligt 16 kap. 13 § miljöbalken att överklaga beslut enligt denna balk; också detta utgör en utvidgning av klagorätten till andra än sakägare i traditionell mening. Det kan vara ett argument för att också ge sameorganisationer klagorätt.

Det kunde synas som en naturlig komplettering av Sametingets, samiska organisationers och samebyars rätt till konsultation att tillåta överklagande när en myndighet vid sitt beslut inte beaktat att

²⁶ Se Bohlin & Warnling-Nerep, Förvaltningsrättens grunder (2 uppl. 2007), avsnitt 10.7.2); Hellners & Malmqvist, förvaltningslagen med kommentarer (3 uppl. 2010) s. 301 ff; Wennergren, Förvaltningsprocesslagen m.m. (5 uppl. 2005) s. 342 ff.

²⁷ Se Hellners & Malmqvist, a.a. s.303.

dessa skulle höras i föreskriven ordning och fattat ett beslut i strid med samernas intressen. Grunden för överklagandet skulle då vara just detta fel i förfarandet – inte att själva beslutet i sak skulle vara felaktigt eller olämpligt. Sätillvida kan dock den materiella innebörden av beslutet få betydelse som myndigheten, i motsats till Sametinget, kan ha menat att beslutet inte skulle ha sådan betydelse för samerna att en samrådsskyldighet skulle gälla. Det kan på detta vis vara svårt att hålla isär formella och materiella grunder för överklagandet. Också på andra sätt kan en överklaganderätt visa sig svårhanterlig; det kan ställa till särskilda problem t.ex. när det gäller överklagande enligt bestämmelserna om laglighetsprövning i 10 kap. kommunallagen (1991:900) eller när ett beslut annars inte får överklagas. Över huvud taget skulle en sådan regel utgöra ett nytt och komplicerande inslag i det förvaltningsrättsliga systemet.

Övervägande skäl synes därför tala mot att ge Sametinget och andra samiska organisationer eller samebyar en sådan överklaganderätt som här har diskuterats.

Däremot bör underlåtenhet att konsultera samiska företrädare på sätt som föreskrivits kunna utgöra ett sådant fel i förfarandet som kan anföras som omständighet eller särskild grund av en part i ärendet vid ett eventuellt överklagande. Den nya lagstiftningen anger en ytterligare lagregel som ska iakttas såväl vid kommunala beslut som vid beslut av myndigheter och domstolar. Beroende på vilken ordning ärendet handläggs enligt kan den som har rätt att föra talan mot beslutet vid ett överklagande eller annan talan mot beslutet då eventuellt få det upphävt.

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

Förvaltningslagen gäller förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden och domstolarnas handläggning av förvaltningsärenden (1 §). Den innehåller bestämmelser om bl.a. motivering av beslut, överklagande och omprövning av beslut samt vissa begränsningar av lagens tillämpning. Av 2 § följer att om en annan lag eller förordning innehåller bestämmelser som avviker från förvaltningslagen så gäller den bestämmelsen. Enligt 31 § framgår att vissa bestämmelser i lagen inte gäller för sådana ärenden vid myndigheter i kommuner eller landsting där beslutet överklagas

enligt 10 kap. kommunallagen. Huvudregeln om överklagande är dock att ett beslut enligt lagen får överklagas av den beslutet angår om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas (22 §). Vid ett överklagande enligt förvaltningslagen kan bristande konsultation åberopas av någon som har talerätt, t.ex. en enskild samisk sakägare eller en sameby. Rätten att åberopa underlåten konsultation gäller oavsett vem den klagande parten är; det behöver inte vara en sameby eller en enskild same som klagar, om beslutet har sådan betydelse för samerna som anges i 2 §. I allmänhet torde dock en konsultationsplikt bli aktuell bara i ärenden som direkt rör samer. Nedan behandlas frågan om vad ett sådant fel i förfarandet får för rättsverkan.

Beslut av en förvaltningsmyndighet överklagas, i den mån inget annat följer av annan lag, till allmän förvaltningsdomstol som tillämpar förvaltningsprocesslagen (1971:291). Enligt 4 § ska de omständigheter som åberopas till stöd för överklagandet anges i överklagandet. En klagande har alltid rätt att åberopa ett formfel, t.ex. att reglerna om konsultation inte iakttagits. Det finns därför inte något behov av att införa en särskild överklaganderegulering om detta i konsultationsordningen eftersom en sådan inte skulle fylla någon självständig funktion.

Kommunala beslut kan i regel överklagas. Beroende på om det är fullmäktige eller en kommunal nämnd som fattat beslutet överklagas det genom laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen eller enligt förvaltningslagen. Varje medlem av en kommun eller ett landsting har enligt 10 kap. 1 § kommunallagen rätt att få lagligheten av kommunens eller landstingets beslut prövad genom att överklaga till förvaltningsrätten. Som regel överklagas kommunala föreskrifter genom laglighetsprövning. Bristande konsultation bör kunna utgöra en grund för upphävande av ett sådant beslut enligt 10 kap. 8 § kommunallagen.

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 eller av kommuner. Meddelade föreskrifter kan i regel inte överklagas. Av myndighetsförordningen (2007:515), som gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen, följer att myndighetens beslut i ärenden om meddelande av föreskrifter som avses i 8 kap.

regeringsformen inte får överklagas. Som ovan nämnts kan dock kommunala föreskrifter i regel överklagas genom laglighetsprövning. Enligt bestämmelserna om lagprövning i regeringsformens 11 kap.14 § får en domstol dock inte tillämpa en föreskrift om stadgad ordning i något väsentlig hänseende har åsidosatts vid föreskriftens tillkomst. Det är fullt tänkbart att en bristande konsultation skulle kunna utgöra en sådan ordning och därför medföra att en domstol kommer fram till att föreskriften inte kan tillämpas.

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

I 13 kap. plan- och bygglagen (2010:900) finns särskilda bestämmelser om överklagande. Som exempel kan nämnas kommunfullmäktiges beslut om översiktsplan vilka överklagas genom laglighetsprövning (1 § 1). Flertalet kommunala beslut enligt plan- och bygglagen överklagas dock till länsstyrelsen (3 §). Enligt 2 a § överklagas dock kommunala beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser till mark- och miljödomstolen. Vissa av länsstyrelsens beslut överklagas till mark- och miljödomstol (6 §).

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 som kan ske till allmän förvaltningsdomstol, mark- och miljödomstol eller regeringen beroende på vad beslutet gäller.

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

Enligt rennäringslagen (1971:437) beslutar länsstyrelserna i vissa ärenden t.ex. om högsta antal renar som får hållas på bete inom en samebys betesområde (15 §) eller tillstånd för en same som inte är

medlem i någon sameby att under vissa förhållanden ta slöjdvirke (17 §). Enligt 26 § rennäringslagen kan regeringen förordna om upphävande av renskötselrätten för visst markområde, när området behövs för ändamål som avses i 2 kap. expropriationslagen (1972:719). Länsstyrelsens beslut enligt lagen, om beslutet rör annat än upplåtelse på sådan kronomark ovanför odlingsgränsen som står under statens omedelbara disposition och på renbetesfjällen som avses i 32 §, överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Beslut om upplåtelse som avses i 32 § får överklagas hos regeringen. Andra beslut enligt lagen fattas av Sametinget vars beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Beslut att bevilja registrering av renmärken får dock inte överklagas. Beslut som avser upplåtelse av rätt till jakt eller fiske får överklagas endast av sameby (99 §).

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

I detta sammanhang bör också nämnas möjligheten till 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 Europakonventionen. Det är möjligt att en samisk organisation eller enskild sameby, vars enskilda intresse sammanfaller med det allmänna samiska intresset, skulle kunna ansöka om rättsprövning av ett regeringsbeslut enligt dessa regler. En situation då regeringen inte iakttagit reglerna om konsultation kan då vara ännu en grund som i vissa fall kan medföra upphävande av ett beslut enligt lagens 7 §. Sametinget som är en myndighet under regeringen kan dock av naturliga skäl aldrig inneha sådana civila rättigheter som krävs för att lagen ska kunna tillämpas och kan därför inte ansöka om rättsprövning i ett sådant fall.

Här bör framhållas att några nya regler om överklagande av myndighetsbeslut inte ter sig motiverade då de inte skulle fylla någon självständig funktion och därför inte föreslås i detta sammanhang. Rätten att överklaga olika beslut ska sålunda vara densamma som tidigare. Överklagande ska ske på samma sätt och till samma instanser som nu. Saknas möjlighet att överklaga ett

beslut ska detta inte ändras. Inte heller behövs några nya bestämmelser om interimistiska beslut eller inhibition.

Rättsverkan av underlåten eller bristande konsultation

Om exempelvis en förvaltningsmyndighet av någon anledning underlåter föreskriven konsultation – saken kanske felaktigt har ansetts sakna särskild betydelse för samernas intressen – uppkommer frågan om beslutet av sådana skäl ska kunna undanröjas. Underlåtenhet att i föreskriven ordning konsultera eller inhämta yttrande har i andra fall fått sådana följder (se bl.a. MÖD 2002:15 och MÖD 2003:68). Om underlåtenheten saknat betydelse för ärendets utgång torde dock inte beslutet undanröjas. Ett beslut bör rimligen undanröjas efter överklagande om konsultation underlåtit utan att något undantag enligt 3 § är tillämpligt. Även när konsultation förekommit före beslutet bör beslutet kunna undanröjas, om förfarandet avviker från vad som sägs i 4–7 §§ utan att man från den samiska sidan medgett avvikelsen. Det torde dock krävas väsentliga avvikelser från det föreskrivna förfarandet. Att Sametinget t.ex. fått alltför kort tid på sig att förbereda konsultationen torde i allmänhet inte kunna motivera att beslutet upphävs, om konsultationen i övrigt skötts korrekt. Inte heller att myndigheten förklarat konsultationen avslutad fast den samiska parten haft berättigade förhoppningar om att enighet så småningom skulle uppnås.

När det gäller regeringsbeslut föreskriver lagen om rättsprövning av vissa regeringsbeslut att beslut som strider mot någon rättsregel ska upphävas. Detta gäller dock inte om det är uppenbart att felet saknar betydelse för avgörandet (se 7 §). En motsvarande regel om underlåtenhet att konsultera Sametinget, vare sig det gäller regeringen eller en myndighet, skulle naturligtvis inskräpa vikten av att samernas synpunkter inhämtas och bör därför övervägas.

I vissa fall kan också ett annat undantag från konsultationsskyldigheten synas motiverat. I rättspraxis förekommer inte sällan att en högre instans underlåter att upphäva ett beslut där ett förfarandefel förekommit eftersom felet utan olägenhet kan avhjälpas i efterhand (se härom t.ex. MÖD 2002:35,

MÖD 2002:39 och MÖD 2003:38; jfr även MÖD 2015:35). Detta är naturligtvis särskilt närliggande när underinstansen försummat att inhämta ett yttrande, vilket i stället kan ske i överinstansen. I varje fall när ett ärende efter överklagande hamnat i en domstol är det dock svårt att rätta till felet på detta sätt. En domstol kan dock begära yttrande t.ex. från Sametinget, men som förut framhållits är det inte möjligt för domstolen att konsultera om hur en fråga ska bedömas. I denna situation framstår det som naturligt att ärendet sänds tillbaka till den myndighet som underlåtit att konsultera. När också överinstansen är en förvaltningsmyndighet – t.ex. i ett ärende som har överklagats till länsstyrelsen – framstår däremot konsultation med Sametinget som en naturlig åtgärd i överinstansen, och då kan denna efter konsultationen fatta beslut i ärendet. Undantag från principen om undanröjande bör också kunna bli aktuellt när konsultation kan ske i den högre instansen utan väsentlig olägenhet.

Frågan blir då om man ska behöva en uttrycklig bestämmelse om att ett beslut i strid med skyldigheten att konsultera ska undanröjas efter överklagande och återförvisas till myndigheten, om inte felet kan avhjälpas utan väsentlig olägenhet eller det är uppenbart att felet saknar betydelse för avgörandet eller om man kan nöja sig med att föreskriva en skyldighet att konsultera och hänvisa till allmänna förvaltningsrättsliga principer när det gäller rättsverkan av att skyldigheten åsidosätts. Till förmån för en regel motsvarande den i rättsprövningslagen kan anföras att konsultation med representanter för ett urfolk utgör ett speciellt krav, som inte helt motsvarar andra förfaranderegler. Det kan också uppkomma tvekan om vad som ska krävas för att man ska bortse från ett handläggningsfel av detta slag från en myndighets sida. Ska det likställas med underlåtenhet att låta en part eller annan som berörs av beslutet yttra sig i ärendet? Goda skäl synes således tala för att införa en regel av detta slag.

Eftersom konsultationsordningen ska tillämpas i många olika ärendetyper som följer olika förfaranderegler med annan given rättsverkan skulle dock en sådan regel bli svår att passa in i det förvaltningsrättsliga systemet. Enligt 10 kap. 8 § kommunallagen ska exempelvis ett beslut som inte tillkommit i laga ordning upphävas. När det gäller kommunala föreskrifter innebär ett formfel, t.ex. bristande kungöranden av kommunala föreskrifter,

normalt sett också att de inte kan göras gällande mot enskilda. Det är möjligt att även bristande konsultation före beslut om kommunala föreskrifter, om dessa är av särskild betydelse för samer, skulle kunna få den rättsverkan.

Mot bakgrund av frågans komplexa natur bör det således överlåtas till rättstillämpningen att avgöra vilken rättsverkan underlåten eller bristande konsultation får utifrån de förfaranderegler som i övrigt gäller för ärendet. Några särskilda regler om rättsföljd vid bristande konsultation föreslås inte.

4.7 Begränsning av lagens tillämpning

Förslag: Under höjd beredskap ska lagen inte gälla.

Skälen för förslaget: Höjd beredskap är enligt 1 § andra stycket lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Av 3 § lagen om totalförsvaret och höjd beredskap följer att högsta beredskap råder om Sverige är i krig samt att regeringen får besluta om skärpt eller högsta beredskap om Sverige är i krigsfara eller det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara. Konsultationsförfarandet kan vid sådana förhållanden tynga handläggningen av ett ärende på ett sätt som inte är godtagbart. För att det inte ska råda någon oklarhet om vilka skyldigheter som åligger regeringen, en förvaltningsmyndighet, ett landsting eller en kommun vid handläggningen av ett ärende när det råder höjd beredskap bör det anges att lagen inte är avsedd att tillämpas vid sådana förhållanden. Detta bör komma till uttryck på så sätt att lagen inte gäller under höjd beredskap.

4.8 Ikraftträdande och övergångsbestämmelse

Förslag: Den nya lagen och lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2018.

Lagen ska inte tillämpas på ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

Skälen för förslaget: Den föreslagna nya lagen och lagändringarna i denna promemoria är i linje med den konsultationsplikt som anges i den nordiska samekonventionen. Regeringens och myndigheternas konsultationsplikt i frågor som är av särskild betydelse för samerna utgör en angelägen och viktig reform, som bör träda i kraft så snart som möjligt. Lagändringarna bör därför träda i kraft den 1 juli 2018.

Eftersom bestämmelserna i den föreslagna lagen är processuella skulle de, utan särskilda övergångsbestämmelser, träda i kraft direkt och gälla för alla öppna ärenden, även i överinstans. Att kräva konsultation i ett ärende som redan har avgjorts i första instans och överklagats till högre instans vore orimligt eftersom de flesta ärenden av särskild betydelse för samer då skulle behöva återförvisas till lägre instans för konsultation (jfr dock avsnitt 4.6 om eventuell möjlighet att rätta felet i överinstans om denna är en förvaltningsmyndighet). Lagens tillämpning bör därför begränsas till de ärenden som inleds efter ikraftträdandet.

5 Konsekvenser av förslaget

5.1 Konsekvenser av konsultationsordningen

Bedömning: Förslaget påverkar inte enskilda aktörers ställning, utom i det att beslutande myndigheter får större möjlighet att beakta beslutets följder för samerna vid sin prövning. Rättskipningens och förvaltningens självständighet påverkas inte, inte heller kommunernas självstyrelse. De ekonomiska följderna för kommunerna blir begränsade.

För regeringen blir kostnaderna obetydliga med hänsyn till att Regeringskansliet har väl inarbetade former för de återkommande samråd som sker med samiska företrädare. Vad gäller en statlig förvaltningsmyndighet, ett landsting eller en kommun bör förslagen ha begränsad inverkan, med hänsyn till att berörda myndigheter i regel redan har inarbetade samråd med samiska företrädare. Ändringar kan behöva göras av arbetsformer och nya områden för konsultation kan tillkomma. Antalet ärenden torde dock inte öka. Följaktligen bör de ekonomiska konsekvenserna också bli begränsade.

Eftersom samrådet med Sametinget kommer att bli obligatoriskt och Sametinget får ett större ansvar för genomförande av konsultationer kommer Sametinget att få en ökad arbetsbelastning och därmed högre kostnader. Även andra samiska organisationer torde i viss mån få en ökad arbetsbelastning till följd av den föreslagna konsultationsplikten. Utgångspunkten är dock att dessa kostnader finansieras inom befintliga utgiftsramar.

5.1.1 Följder för enskilda

Som framgår av det föregående syftar lagförslaget inte till att ändra det materiella regelsystem som gäller enskilda aktörer, t.ex. markägare eller exploatörer, och deras intressen. Bestämmelser som föreskriver att samråd ska ske med dem eller att de ska få yttra sig i vissa ärenden ska alltså gälla. I vissa fall kommer andra intressenter att delta i samråd tillsammans med samiska företrädare. I andra fall kommer samråd med myndigheten endast ske med samiska representanter, varvid myndigheten ska framföra andra enskilda aktörers inställning till den samiska sidan. Skillnaden blir väsentligen att samernas intressen nu mera regelbundet kommer att belysas och vägas in när myndigheten ska fatta sitt beslut.

Detsamma gäller regeringsbeslut i frågor som har särskild betydelse för samer. Det bör understrykas att förslaget inte innebär att regeringen eller myndigheten i något fall blir bunden av Sametingets eller samiska organisationers ståndpunkt vid samrådet. Att myndigheterna får ett mera fullständigt underlag för ett beslut kan naturligtvis ibland påverka utgången negativt för en enskild exploatör eller markägare, men det kan inte rimligen åberopas som en invändning mot att införa en konsultationsordning. Däremot kan i vissa fall ett ärende, t.ex. om användning av mark, fördröjas genom konsultationsskyldigheten. Om myndighetens verksamhet finansieras av de enskilda parterna kan konsultationsordningen också leda till högre kostnader för dem. Fördröjningen kan dock knappast bli så stor att det medför skada 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 eller miljömässiga konsekvenser för skogsägaren eller den som har rätt att avverka. En förskjutning av tidpunkten för när en avverkning av skog kan ske kan t.ex. medföra konsekvenser för möjligheten till samordning av avverkningsresurser vilket kan leda till såväl ökade kostnader som en ökad miljöbelastning. Det kan även få konsekvenser för skogsindustrins tillgång på råvara.

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. Redan nu har myndigheter och företag kontakter med representanter för samerna, vilket kan påverka handläggningstiden. Myndigheten bör i möjligaste mån beakta en sökandes intresse av en snabb handläggning av sådana ärenden, enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer.

5.1.2 Följder för domstolar

Vad angår förslagens betydelse för rättskipningens självständighet kommer någon konsultation inte att ske vid domstolar. När ett myndighetsbeslut överklagas till en domstol kan beslutet undanröjas om inte konsultationsplikten har iakttagits – alltså på processuell grund. I övrigt påverkar inte förslaget domstolarnas verksamhet. Det är svårt att förutsäga utvecklingen på området och därmed hur många ärenden som kan komma att aktualiseras. En inte osannolik bedömning är dock att det för domstolarnas del blir en mindre ökning av antalet mål. Domstolarna bör därmed kunna finansiera eventuella kostnadsökningar inom ramen för befintliga anslag.

Sammantaget bedöms förslaget få marginella konsekvenser för domstolar. Något ingrepp i domstolarnas självständighet kommer konsultationsordningen inte att medföra.

5.1.3 Följder för myndigheter

Självständighet

Av delvis liknande skäl som de som redovisats i föregående avsnitt kan inte förslaget påverka förvaltningens självständighet, lika litet som andra förändringar av de materiella eller processuella regler som gäller för myndigheterna. En jämförelse kan här göras med miljölagstiftningen, som undan för undan kräver större hänsyn till miljöintresset och mera ingående utredning av konsekvenserna för miljön av olika företag. Att den nya lagstiftningen medför att samernas intressen kan blir bättre belysta vid en avvägning kan inte anses anmärkningsvärt från principiell synpunkt.

Ärendehantering

Vad gäller förvaltningsmyndigheters ärendehantering bör förslagen ha begränsad inverkan. För regeringen har Regeringskansliet genom praxis upparbetad vana av löpande samråd med Sametinget och andra samiska organisationer. De statliga förvaltningsmyndigheter som är närmast berörda är jämförelsevis få, bl.a. länsstyrelserna i Norrbottens, Västerbottens och Jämtlands län, Sametinget, Sameskolstyrelsen, Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket, Lantmäteriet, Försvarsmakten, Kammarkollegiet, Statens fastighetsverk, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Rymdstyrelsen, Energimarknadsinspektionen, Affärsverket Svenska kraftnät, Transportstyrelsen, Trafikverket, Tillväxtverket, Jordbruksverket, Boverket, Statens kulturråd, Institutet för språk och folkminnen, Riksantikvarieämbetet och Bergsstaten inom Sveriges geologiska undersökning. Ärendehantering hos Sametinget omfattas av konsultationsplikten vad gäller ärenden som kan få särskild betydelse för en samisk organisation eller en sameby. Berörda kommuner är främst avgränsade till övre Norrland och Norrlands inland. Flertalet berörda statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter har redan upparbetade kanaler och samrådsvana genom de samråd som sker enligt lagstiftning på enskilda områden. Beslutsfattandet kan fördröjas något i olika förvaltningsmyndigheter, inte minst kommunala nämnder. Sametingets ställningstagande i ärendet kan ta tid och ibland kan förseningarna medföra olägenheter från samhällets synpunkt. Å andra sidan innebär besluten i dessa ärenden typiskt sett avvägningar mellan ett flertal intressen, varvid redan nu hänsyn tas till berörda samebyar eller enskilda samer. I och med att en allmän samrådsskyldighet redan gäller för statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter sedan ikraftträdandet 2010 av lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk kan berörda myndigheter dock redan förväntas ha utvecklat fungerande rutiner. Konsultationsordningen kommer sannolikt att medföra den största förändringen för Sametinget, genom att Sametinget får ett större ansvar för genomförande av konsultation och ska samråda inom ett stort antal områden med olika myndigheter.

När det gäller Skogsstyrelsen uppgår det totala antalet ansökningar om tillstånd till avverkning i fjällnära skog årligen till ca 2 000. Alla dessa avverkningar bedöms dock inte komma att omfattas av samrådsskyldigheten eftersom myndigheten utifrån det samråd markägaren ska hålla med berörd sameby enligt 20 § skogsvårdslagen (1979:429) i vissa fall kan dra slutsatsen att ärendet inte kan anses få särskild betydelse för samerna. Förslaget bedöms ändå kunna leda till en viss ökad arbetsbelastning för Skogsstyrelsen.

För övriga myndigheter torde förändringen främst bestå av att konsultation sker i ett tidigare skede. En viss ökning av antalet ärenden kan dock följa, en ökning som torde framstå som begränsad med hänsyn till att samråd redan sker på flera områden.

Regeringen är beslutande i flera ärendetyper enligt rennärlingslagstiftningen, både som första instans och som överprövande instans. Det handlar årligen om ca 25 ärenden (om t.ex. friköp av mark enligt 1 § rennärlingsförordningen [1993:384]). Handläggningen av dessa ärenden kan komma att påverkas av den föreslagna lagen. Regeringen beslutar också som första instans i ärenden om nätkoncession för utlandsförbindelse och som överprövande instans i ärenden om nätkoncession för stamnätsledningar. Handläggningen i dessa ärenden kan komma att påverkas av den föreslagna lagen.

Ekonomiska konsekvenser

När det gäller statliga myndigheter har Länsstyrelserna i Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Dalarnas län ofta återkommande samråd med företrädare för samerna, med därtill hörande arbetsformer. Inte minst gäller detta i rennärlingsfrågor och vid dessa länsstyrelser finns också särskilda rennärlingsdelegationer. I löpande ärenden sker länsstyrelsens samråd i första hand med berörda samebyar medan samråd i större eller mer principiella frågor och ärenden sker med Sametinget och ibland med annan företrädare för en samebys verksamhet. En obligatorisk samrådsplikt enligt förslaget bedöms mot denna bakgrund inte medföra några egentliga konsekvenser för länsstyrelserna i dessa län.

Flera av de övriga 20-tal statliga myndigheter vars verksamhet till stor del rör samiska frågor har relativt ofta förekommande och etablerade samrådsformer med samerna med utgångspunkt i lagstiftningen på olika områden, t.ex. lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk, miljöbalken (1988:808), skogsvårdslagen (1979:429) och minerallagen (1991:45). Redan i dag sker samråd inom ett stort antal samhällsområden som rennäring, andra verksamheter i renskötselområden, infrastruktur, kultur- och språkfrågor, ortnamn m.m. Samarbeten finns också i särskilda samrådsforum, projekt och regeringsuppdrag.

En förändring som kan förutses är att myndigheternas konsultation med samerna i några fler fall kan behöva omfatta kontakter även med Sametinget eller annan organisation som företräder samerna som urfolk. Sådant samråd bör dock kunna inlemmas i myndigheternas ordinarie samrådsprocesser utan avsevärd ökad handläggning för myndigheten. För de statliga myndigheter som redan i dag har samråd och kontakter med Sametinget torde den föreslagna konsultationsordningen inte innebära några påtagliga följder.

Sammantaget är bedömningen att följderna för de statliga myndigheterna blir begränsade. Det bör dock understrykas att myndigheterna inför genomförandet behöver få närmare information om hur konsultationsplikten ska tillämpas. Vidare är det viktigt att följa upp genomförandet och identifiera om någon myndighet skulle få en märkbart ökad belastning som följd av konsultationsplikten. Den föreslagna konsultationsordningen bedöms endast medföra marginella merkostnader för statliga förvaltningsmyndigheter. Kostnader för information och utbildning som konsultationsplikten eventuellt kan föra med sig bedöms kunna hanteras inom befintliga ramar.

För regeringen blir kostnaderna obetydliga med hänsyn till att Regeringskansliet har väl inarbetade former för de återkommande samråd som sker med samiska företrädare.

5.1.4 Följder för kommuner

Den kommunala självstyrelsen

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). Denna proportionalitetsprincip 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.

I promemorian föreslås att kommunerna ska vara skyldiga att konsultera Sametinget i frågor som kan få särskild betydelse för samerna. Om ärendet kan få särskild betydelse för en samisk organisation eller sameby ska även dessa konsulteras om det finns skäl för det. Kommunala nämnder, men även beslut som fattas av kommun- och landstingsfullmäktige kommer att omfattas av konsultationsplikten. Föreslagen konsultationsordning gäller utöver annan samrådsskyldighet enligt gällande lagstiftning. Konsultationsskyldigheten kan således komma att omfatta andra frågor än det som behandlas på samråden enligt gällande lagstiftning. En viss ökning av antal ärenden kan därmed följa, men ökningen torde vara begränsad eftersom samråd redan sker på flera områden, såsom sjukvård, äldrevård och utbildning.

Förslaget får viss mindre påverkan på den kommunala självstyrelsen då kommunernas handlingsutrymme i någon mån påverkas. Kommunerna är dock redan i dag skyldiga att samråda med det samiska folket enligt lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Flertalet kommuner har därför redan etablerade kontakter och upparbetad samrådsvana. Konsultationsskyldigheten, som gäller utöver samråd enligt gällande lagstiftning, har även likheter i förhållande till gällande ordning för samråd. Förslaget påverkar inte heller kommunernas beslutanderätt. Sametingets, en samisk organisation eller en samebys samtycke är inte nödvändigt för ett besluts giltighet, dvs. det finns ingen vetorätt för företrädare för det samiska folket.

Ingreppet i den kommunala självstyrelsen som konsultationsskyldigheten innebär uppvägs av att starka skäl talar

för förslaget. Konsultationens syfte är att främja det samiska folkets inflytande över sina egna angelägenheter. Konsultationsordningen ska ge det samiska folket insyn och påverkan i processen och ärenden som har särskilt betydelse för dem. Tanken är att samerna får ett reellt inflytande och att det inte blir fråga om ett rent informationsförfarande från myndighetens sida.

Ingreppet i den kommunala självstyrelsen får därmed anses vara godtagbart med hänsyn till syftet med förslaget, och förslaget begränsar inte den kommunala självstyrelsen mer än nödvändigt.

Ekonomiska konsekvenser

Övergripande kan förslaget om samrådsplikt bedömas beröra ett begränsat antal av landets kommuner. Det kan vidare slås fast att kommuner i områden med jämförelsevis stor samisk befolkning och renskötselområden har väl etablerade kontakter och samråd. Samråd med samerna sker i översikts- och detaljplanering i kommunen men även i andra frågor där samer och rennäringen berörs.

I dag sker kommunernas samråd av naturliga skäl med samebyar och samer bosatta i kommunen, mindre ofta med Sametinget. En förändring av förslaget om obligatorisk samrådsplikt blir att en kommun i det fall ett ärende bedöms ha principiell betydelse för samerna som urfolk också behöver kontakta Sametinget eller annan företrädare för samerna för att efterhöra om önskemål finns om ett särskilt samråd. Samtidigt kan detta bedömas gälla i ett relativt begränsat antal ärenden. I fråga om plan- och byggärenden gäller också att översiktsplaner är fleråriga och därmed inte utgör så ofta återkommande ärenden totalt sett. Det är också endast beslut som skulle ha särskild betydelse för samerna som kvalificerar för samråd.

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

På samma sätt som för statliga myndigheter bör kommunerna inför genomförandet få god information om hur konsultationsordningen är tänkt att tillämpas.

5.1.5 Följder för Sametinget och andra samiska organisationer

Sametinget är den organisation som tydligast får erfara följder av en obligatorisk samrådspplikt enligt förslaget. Svårigheten är, som tidigare framgått, att bedöma hur många fler konsultationsområden och konsultationsärenden som uppstår som följd av den nya bestämmelsen.

Samråd sker redan inom ett stort antal områden, från språk och kultur till frågor som rör rennäring, markfrågor och näringsliv. Sametinget eller andra företrädare för samerna är också inblandade i planering, projekt och uppdrag som myndigheterna genomför. Den föreslagna konsultationsordningen kommer troligen att medföra att antalet nya områden för samråd blir något fler. Det kan gälla frågor inom t.ex. samisk social omsorg och hälsa, utbildning, språk, kulturarv och kulturmiljö. Mot denna bakgrund kan det bli fler konsultationsärenden totalt som följd av att vissa myndigheter, som i dag främst har samråd med samebyar, i framtiden ska söka samråd även med Sametinget.

Bedömningen är mot denna bakgrund att Sametinget får en ökad arbetsbelastning som följd av den föreslagna konsultationsplikten. För att Sametinget ska kunna svara upp med god kvalitet i fler samrådsärenden är bedömningen att personalresurser bör tillföras Sametinget. Den politiska delen av Sametinget bör ges förutsättningar för att hantera fler samrådsärenden, men också att utöka sin kompetens inom nya konsultationsområden. På så sätt kan Sametinget ge genomarbetade synpunkter till beredande myndighet.

Följder kan även uppstå för andra samiska organisationer. Svenska Samernas Riksförbund (SSR) bistår i dag samebyarna i samrådsprocesser och deltar återkommande i ett stort antal beredningar som rör renskötsel, rovdjur, skog, gruvor och andra frågor. SSR torde till följd av den föreslagna konsultationsplikten i viss mån bli mer delaktig i fler samrådsärenden och få en ökad arbetsbelastning. Resurser bör därför således även tillföras SSR. Också andra organisationer som Sáminuorra, Same Ätnam och Renägarförbundet kan förväntas delta i växande utsträckning i konsultationer. SSR liksom andra organisationer har i skilda sammanhang påtalat en resursbrist i förhållande till behoven i den

verksamhet de bedriver. De ökade kostnaderna för Sametinget bör finansieras inom ram.

5.1.6 Likabehandlingsprincipen enligt svensk rätt och EU-rätt

Den offentliga maktens institutioner ska i sin maktutövning behandla alla lika. Bestämmelsen i 1 kap. 2 § regeringsformen föreskriver att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde. I 1 kap. 9 § föreskrivs att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Vidare föreskriver 2 kap. 2 § kommunallagen (1991:900) att kommuner och landsting ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.

För det samiska folket och andra minoriteter finns särskilt skydd. I bestämmelsen i 1 kap. 2 § femte stycket regeringsformen föreskrivs att det samiska folkets och etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas. Vidare föreskrivs i 2 kap. 12 § regeringsformen att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon missgynnas därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande eller med hänsyn till sexuell läggning.

Att den offentliga makten konsulterar samiska företrädare i frågor av särskild betydelse för det samiska folket bör ses som ett sätt att bättre uppfylla regeringsformens bestämmelser. Konsultationer innebär inte att enskilda av samisk härkomst får beslutsbefogenheter som andra enskilda saknar. Ingen bestämmelse med sådan innebörd är föreslagen i denna promemoria. Inte heller finns något förslag om förändring i regeringens och myndigheters beslutsbefogenheter. Promemorian föreslår ingen rätt för samiska företrädare att förhindra regeringen eller förvaltningsmyndigheter att fatta beslut och inte heller någon rätt för samiska företrädare att överklaga beslut på den grund att beslutet har gått dem emot i sak (se 4.5 och 4.6 ovan).

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.

Inget förslag finns i denna promemoria som gör åtskillnad mellan svenska medborgare och medborgare i andra EU- och EES-länder. Promemorians grundförslag är att införa en konsultationsordning i frågor av särskild betydelse för det samiska folket. De personer som från Sametingets eller annan samisk organisations sida är omfattade kan vara svenska medborgare lika gärna som medborgare i annat EU- eller EES-land. I fråga om vem som kan anses vara företräd av deltagande samiska organisationer gäller dessutom 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. Inget i rennäringslagen (1971:437) hindrar heller att medborgare i annat land än Sverige har möjlighet att bli upptagen som medlem i en sameby och därmed vara omfattad i konsultationer med organisationer som företräder samebyars intressen.

Av vad som framkommer ovan följer att förslagen i denna promemoria saknar konsekvenser för likabehandlingsprincipen enligt svensk rätt och EU-rätt.

5.1.7 Övriga konsekvenser

Förslaget bedöms inte ha några avsevärda konsekvenser vad gäller sysselsättningen, utom vad gäller det utökade resursbehovet för Sametinget. Inte heller bedöms några konsekvenser uppstå för företagens administrativa kostnader. Förslagen bör inte heller medföra några konsekvenser för andra aktörer än de som har tagits upp i detta avsnitt.

En organisation och 59 myndigheter arbetar aktivt med jämställdhetsintegrering i all sin verksamhet. Målet är att myndigheternas verksamhet ska utvecklas så att de ännu bättre bidrar till att uppnå det jämställdhetspolitiska målet. En av de myndigheter som deltar i JiM-projektet är Sametinget²⁸. Sametinget har valt att inom ramen för sitt arbete främst rikta jämställdhetsarbetet mot två av regeringens jämställdhetspolitiska

²⁸ Jämställdhetsintegrering i statliga myndigheter.

mål: en jämn fördelning av makt och inflytande och ekonomisk jämställdhet. Dessa målsättningar bör beaktas i de konsultationer promemorian föreslår.

Förslagen bedöms inte heller ha någon påverkan på miljön. Inte heller i övrigt torde förslagen leda till några nämnvärda konsekvenser för andra än dem som diskuterats i de föregående avsnitten.

6 Författningskommentar

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

Inledande bestämmelse

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

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 3.2, anger det allmänna syftet med lagstiftningen om den form av samråd som benämns konsultation i lagen. Vidare framgår att lagstiftningen inte påverkar andra bestämmelser om kontakter och samråd av olika slag med samerna i förvaltningsrättsliga ärenden. Dessa bestämmelser ska alltså tillämpas, men förfarandet kan i vissa fall behöva anpassas till den nya konsultationsordningen. Detta gäller inte bara vid tillämpningen av de särskilda bestämmelser om sådana kontakter, som finns för länsstyrelsernas renskötselegationer, utan också vid tillämpningen av övriga regler om samråd med parter i olika förvaltningsärenden, som ibland kan medföra en skyldighet att samråda med enskilda samer eller med sameorganisationer, t.ex. bestämmelser i plan- och bygglagen (2010:900) och miljöbalken.

Det förekommer att myndigheter behöver söka tillstånd enligt t.ex. miljöbalken eller ellagen 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). Det är i dessa fall naturligt att myndigheten genomför konsultationen som en utökad men

integrerad del av det samråd som ska hållas enligt andra bestämmelser. På så vis begränsas resursåtgången både vid den konsulterande myndigheten och vid de samiska organisationerna. På samma sätt bör en tillståndsprövande myndighet som ska samråda i eller remittera ett ärende se till att konsultationen med samiska organisationer görs som utökad del av den processen.

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.

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 3.3, 3.4 och 3.5, innehåller en skyldighet för regeringen, statliga förvaltningsmyndigheter, kommuner och landsting att konsultera samiska företrädare. Domstolarna omfattas därmed inte. Konsultation i kommun- och landstingsfullmäktige som fysiska församlingar kan av naturliga skäl inte bli aktuellt. Förvaltningsmyndigheterna ska dock konsultera vid beredningen av sådana ärenden i vilka det slutliga beslutet fattas av fullmäktige.

I paragrafens *första stycke* anges huvudprinciperna för plikten att konsultera Sametinget. Regleringen avses omfatta både föreskrifter (normbeslut) och förvaltningsbeslut. Besluten kan fattas av regeringen, förvaltningsmyndighet samt kommun- och landstingsfullmäktige. Bestämmelserna som gäller skiljer sig åt beroende på vilken typ av beslut det är frågan om. För kommunernas del torde det huvudsakligen bli fråga om beslut enligt plan- och bygglagen (2010:900) eller om skolfrågor, beträffande landstingen bl.a. vissa beslut om sjukvård eller

kollektivtrafik men även framtagandet av vissa föreskrifter kan kräva konsultation. För förvaltningsmyndigheterna kan konsultation bli aktuell både vid förvaltningsbeslut och vid framtagandet av föreskrifter. Regeringens konsultationsskyldighet gäller både lagstiftnings- och förvaltningsärenden. Konsultationsskyldigheten gäller enbart ärenden och inte faktiska åtgärder av olika slag (se avsnitt 3.5).

Bestämmelsen kräver konsultation i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna. Med det avses att det särskilt ska röra samer och inte lika mycket medborgare i allmänhet. Det är fallet när ärendet angår det samiska folket, samiska grupper eller samebyar, liksom naturligtvis också när det gäller tillämpning av rennäringslagen (1971:437) och andra författningar om samernas näringsförhållanden. Detsamma gäller beslut som visserligen inte till sitt innehåll rör just samer, men i praktiken särskilt påverkar deras förhållanden, framför allt när det gäller året-runt-marker enligt rennäringslagen. Ett exempel är skogsvårdslagens (1979:429) bestämmelse om fjällnära skogar. I det norska avtalet nämns som exempel frågor som rör markanvändning, ägande- och bruksrätter, frågor om arealingrepp och arealdisponering, näringsutveckling, renskötsel, fiske, lantbruk, mineralbrytning, vindkraft, vattenkraft, kulturminnesvård, biologisk mångfald och naturskydd. Motsvarande frågor bör kunna bli aktuella för konsultation även i Sverige. Frågor om tillsyn enligt t.ex. miljöbalken kan endast undantagsvis anses kunna ha särskild betydelse för samerna. Ärenden som gäller polis eller åklagares förundersökning av brott eller beslut om åtalsanmälan av länsstyrelsen i enskilda fall kan inte anses ha en sådan särskild betydelse för samerna att det kan bli aktuellt med konsultation i dessa ärenden.

För att konsultationsskyldigheten ska gälla förutsätts alltså att beslutet inte endast medför en bagatellartad inverkan på samernas förhållanden eller endast berör enstaka samer. Rennäringsdelegationens ärenden har långtifrån alltid sådan betydelse för samernas näring eller kultur som bestämmelsen avser. När det gäller t.ex. ändringar i samernas möjlighet till renskötsel, jakt eller fiske torde dock ett beslut som avser endast en sameby kräva konsultation. I fråga om upplåtelse av mark eller av jakt- eller fiskerätt enligt 32 § rennäringslagen, beslut om koncession i koncessionsrenskötsel enligt 88 § rennäringslagen eller beslut om

högsta renantal i en sameby enligt 15 § rennäringslagen torde konsultation bli obligatoriskt bara om beslutet har större faktisk eller principiell räckvidd. Detsamma gäller beslut meddelade med stöd av djurskyddslagen (1988:534) som riktar sig mot enskilda djurhållare. I planfrågor enligt plan- och bygglagen där redan visst samråd sker med Sametinget, bör konsultation fordras när en plan som avser renskötseområdet har större omfattning eller rör mark som har särskild betydelse för renskötseln. Frågor om skoterförbud i vissa områden kan ha stor inverkan på renskötseln, och i dessa fall bör både länsstyrelser och kommuner konsultera om det gäller mera betydande avvikelser från vad som tidigare har gällt.

Ett annat exempel på en verksamhet som i normalfallet inte kan omfattas av konsultationsplikt är undersökningsarbete enligt minerallagen (1991:45). I regel medför inte undersökningsarbete några större olägenheter för renskötseln och annan markanvändning och endast en ringa del av dessa undersökningar leder till en ansökan om bearbetningskoncession. Även om ärendet ur samernas synpunkt kan vara av betydelse, med hänsyn till risken för ett framtida bearbetningstillstånd, bör det bara bli i undantagsfall som konsultationsplikt gäller på detta stadium. Läget förändras om en ansökan om bearbetningskoncession ges in. Om en sådan ansökan gäller ett renskötseområde, kan ärendet vanligen komma att få särskild betydelse för samerna.

Vad angår samernas kultur och levnadsförhållanden nämns i överenskommelsen om konsultationer mellan Norges regering och det norska sametinget alla ideella och materiella former för samisk kultur, som musik, teater, litteratur, konst, media, språk, religion, kulturarv, materiella rättigheter, traditionell kunskap, ortnamn, hälsa och sociala frågor, förskola, utbildning och forskning. Också i sådana fall är lagstiftningen tillämplig, men bara under förutsättning att beslutet har särskild betydelse för det samiska folkets kultur och levnadsförhållanden i övrigt. Konsultation torde här krävas före beslut som rör språk och utbildning samt om äldreomsorg och sjukvård när det gäller områden med många samer.

Någon klar gräns kan alltså inte dras. Det kan emellertid antas att vid eventuell osäkerhet, innan en förvaltningsmyndighet ska pröva frågor som på detta vis angår samerna, kontakt tas med Sametinget eller aktuell samisk organisation för att höra om de

önskar konsultation. Någon mera ingående redogörelse för vad konsultationen gäller behöver inte ges i detta skede, utan det räcker med en kort beskrivning av ärendet.

Sametinget, Svenska Samernas Riksförbund (SSR), andra samiska organisationer och enskilda samebyar kan också påpeka för en beslutsmyndighet att ett ärende motiverar konsultation. Myndigheten får då ta ställning till om konsultation ska ske eller inte.

I många fall föregås en beslutsmyndighets handläggning av ett ärende av att markägaren eller den som vill bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd håller ett samråd med berörd sameby. Ett sådant samråd kan ge ledning till myndigheten i frågan om ärendet kan få särskild betydelse för samerna.

Av paragrafen framgår att konsultation ska ske med Sametinget, dock utan att det anges hur tinget ska representeras. Som utvecklats i avsnitt 3.4, bör Sametinget självt kunna reglera denna fråga på lämpligt sätt.

I *andra stycket* anges att om en fråga också kan få särskild betydelse för en samisk organisation eller sameby ska även dessa konsulteras om det finns skäl för det. I ärenden som gäller en samebys verksamhet kan det exempelvis finnas skäl för att konsultera med en organisation som företräder samebyarnas intressen. Någon organisation nämns inte särskilt i lagtexten. Som framgår av avsnitt 3.4 är det dock i första hand SSR som kommer att komma i fråga men det kan finnas skäl att konsultera också andra samiska organisationer som t.ex. Same Ätnam, Sáminuorra och lokala sameföreningar. Det kan också förekomma att konsultation sker direkt med en enskild sameby. Sametinget ska underrättas om konsultation sker med sådana andra företrädare för samerna som avses i detta stycke. Huvuddragen i förfarandet framgår av 5–6 §§, som är tillämpliga också vid konsultation med en samisk organisation eller sameby.

Tredje stycket utesluter alla beslut av regeringen som faller under 9 kap. regeringsformen om finansmakten, t.ex. budgetfrågor. Det innebär att budgetprocessen inte omfattas av konsultations-skyldigheten. Det betyder dock inte att den sedvanliga dialogen om budgetfrågor ska åsidosättas.

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.

Paragrafen som närmare motiveras i avsnitt 3.3 undantar sådana förvaltningsmyndigheter som är domstolsliknande nämnder eller organ i förvaltningsmyndigheter som har domstolsliknande uppgifter från konsultationsplikten. För att ett organ ska kunna undantas krävs att det är ett oavhängigt och opartiskt organ. För en objektiv iakttagare får det inte föreligga några legitima farhågor för att organet skulle kunna agera partiskt utifrån myndighetens roll exempelvis som tillsynsmyndighet och företrädare av något allmänt intresse. Som exempel på domstolsliknande nämnder som undantas kan nämnas Hyres- och arrendenämnden och Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård. Dessa nämnder som är förvaltningsmyndigheter undantas helt från konsultations-skyldigheten. Det finns vidare exempel där inte hela förvaltningsmyndigheten ska undantas från konsultationsplikt utan endast det organ i myndigheten som uteslutande ägnar sig åt dömande verksamhet. Exempel på ett sådant särskilt beslutsorgan i en förvaltningsmyndighet är de miljöprövningsdelegationer som prövar vissa ärenden hos länsstyrelserna. Andra exempel är Tillsynsnämnden för revisorer i Revisorsinspektionen och Presstödsnämnden i Myndigheten för press, radio och tv. När ett ärende har överklagats från en sådan instans till regeringen eller överlämnats till regeringen för prövning är regeringen inte heller skyldig att konsultera. Exempel på det sistnämnda är ärenden som överlämnats till regeringen enligt 21 kap. 7 § miljöbalken.

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,
4. Sametinget anser att konsultationen är onödig, eller
5. det annars är uppenbart obehövligt.

Paragrafen, som närmare motiverats i avsnitt 3.6, anger vissa undantag från konsultationsplikten.

Enligt *första punkten* undantas vissa brådskande ärenden. Undantaget får inte användas endast för att slippa undan konsultationsskyldigheten utan det måste finnas synnerligen goda skäl för att undantaget ska vara tillämpligt. Det fordras att ett dröjsmål med beslutet medför risk för så betydande olägenheter att man kan tala om synnerliga skäl för att ärendet genast ska avgöras. Om det inte finns tid för ett personligt sammanträffande med representanter för samesidan, kan man tänka sig en telefonkonferens eller kontakter med e-post. Undantaget kan bli tillämpligt särskilt i krissituationer, såsom 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. Ett annat exempel på när konsultation kan underlåtas enligt första punkten är när det finns en lagstadgad tidsgräns för myndighetens beslut och en konsultation med Sametinget skulle medföra att tidsgränsen inte kan hållas, se t.ex. 23 a § ledningsrättslagen (1973:1144) och vid anmälningsärenden enligt miljöbalken. Även när det gäller underrättelse om avverkning (s.k. avverkningsanmälan) enligt skogsvårdslagen (1979:429) kan konsultation underlåtas. Efter en underrättelse får avverkning ske efter sex veckor om inte Skogsstyrelsen har fattat beslut med anledning av underrättelsen enligt skogsvårdsförordningen (1993:1096).

Undantaget enligt *andra punkten* gäller situationer där Sametinget redan har fått tillfälle att framföra sina åsikter vid konsultation. Förutsättningen är att konsultationen avser samma fråga som ska prövas i den högre instansen. Även då kan det dock finnas skäl till ny konsultation om viktiga nya omständigheter tillkommit, t.ex. att en annan lösning på ett omstritt problem aktualiserats först i denna instans.

Undantaget enligt *tredje punkten* avser ärenden som rör *allmän ordning och säkerhet, totalförsvaret eller Sveriges säkerhet i övrigt*. Uttrycket Sveriges säkerhet anknyter till begreppet rikets säkerhet som använts sedan länge för att avgränsa ett för Sverige särskilt skyddsvärt område. Rikets säkerhet har ingen legaldefinition men har ansetts omfatta såväl den yttre säkerheten till skydd för Sveriges försvarsförmåga, politiska oberoende och territoriella suveränitet som den inre säkerheten till skydd för Sveriges demokratiska statsskick. Skyddet för den yttre säkerheten tar i första hand tar sikte på totalförsvaret, dvs. den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig, men ett hot mot rikets yttre säkerhet kan även förekomma utan att det hotar totalförsvaret. Också rikets inre säkerhet kan vara hotad utan att totalförsvaret berörs (prop. 1995/96:129 s. 22 f.). Uttrycket rikets säkerhet har i lagstiftningssammanhang gradvis utmönstrats till förmån för termen Sveriges säkerhet. I betänkandet En ny säkerhetsskyddslag (SOU 2015:25) framförs att den utvecklingen bör fortsätta bl.a. mot bakgrund att särskilt skyddsvärda områden kan förekomma inom flera samhällsområden än tidigare. I betänkandet föreslås vidare att begreppen Sveriges säkerhet och verksamhet som avses i ett internationellt säkerhetsskyddsåtagande ska samlas under benämningen säkerhetskänslig verksamhet.

Ett relativt stort område där ärenden regelmässigt behöver undantas från kravet på konsultation gäller totalförsvaret. Även annan verksamhet än sådan som direkt rör totalförsvaret kan vara säkerhetskänslig. Myndigheten eller regeringen kan underlåta konsultation om det inte är lämpligt med hänsyn till Sveriges säkerhet. Ett annat område där det kan finnas behov av ett undantag är hänsynen till allmän ordning och säkerhet. Det kan t.ex. gälla ärenden som Polismyndigheten handlägger, däribland ärenden enligt ordningslagen (1993:1617). Den aktuella myndigheten eller regeringen ska i varje enskilt fall pröva om konsultation kan ske, eller om sådan behöver underlåtas.

I *fjärde punkten* undantas fall när ärendet rör ingripanden mot enskild och en konsultation skulle vara uppenbart olämplig. Undantaget syftar på ärenden mot enskilda t.ex. enligt djurskyddslagen (1988:534), som undantagsvis skulle kunna omfattas av konsultationsplikten förutsatt att de rör frågor av större faktisk eller principiell räckvidd för samer i stort. En

förutsättning för att underlåta konsultation i sådana ärenden är att en konsultation i ärendet skulle vara uppenbart olämplig med hänsyn till den enskildes integritet.

I *femte punkten* undantas fall där man från samiskt håll förklarar att konsultationen är onödig. Som framgår av 5 § har myndigheten eller regeringen anledning att i ärenden som förefaller mera bagatellartade kontakta Sametinget och ställa frågan om konsultation anses behövlig. Enligt 2 § andra stycket gäller motsvarande när konsultation också ska ske med en samisk organisation eller sameby. Om en beslutsmyndighet har fått sådant besked av en samisk organisation bör den i regel ha rätt att utgå från beskedet utan att behöva kontrollera om Sametinget har samma mening. Att myndigheten anser överläggningar meningslösa eftersom det på förhand verkar omöjligt att nå samförstånd är inget skäl för att underlåta konsultation.

I lagstiftningsärenden som rör samiska intressen bör Sametinget och samiska organisationer som är berörda redan ha fått yttra sig över ett lagförslag. Detta bör dock inte vara ett skäl mot att på nytt konsultera angående den slutliga utformningen av propositionen (såvida inte Sametinget inskränker sig till att hänvisa till sitt tidigare yttrande och med det aktualiserar undantaget i fjärde punkten).

Slutligen undantas i *sjätte punkten* fall där det annars är uppenbart obehövligt med konsultation. När lagar tillämpas parallellt och beslut i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna fattas av olika myndigheter ska konsultation ske om sådan inte redan skett i väsentligen samma fråga eftersom konsultation då är uppenbart obehövlig. En sådan situation kan exempelvis uppkomma i samband med prövning av en ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen och inför prövningen av miljötillstånd enligt miljöbalken. Andra exempel på sådana situationer är när en exploatering kräver både bygglov enligt plan- och bygglagen (2010:900) och miljötillstånd enligt miljöbalken samt vid byggande av allmän väg enligt väglagen (1971:948). Om förhållandena har ändrats under ärendets gång på ett sådant sätt att det inte längre kan anses vara väsentligen samma fråga är undantaget inte tillämpligt.

Konsultation kan även vara uppenbart obehövlig om ett tidigare samråd som en markägare eller den som avser att utföra eller

bedriva en verksamhet har hållit med berörd sameby visar på att frågan förvisso kan ha särskild betydelse för samerna men samrådet ledde till enighet om vilka anpassningar som är nödvändiga.

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 som 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 före 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.

I 5 och 6 §§, som behandlas i avsnitt 4.2 och 4.3, anges vissa huvuddrag i förfarandet vid konsultation mellan en myndighet och Sametinget och som framgår av 2 § andra stycket gäller motsvarande vid konsultation med samiska organisationer eller samebyar. Syftet är att trygga ett verkligt samråd, inte bara en rent formell kontakt eller en information från myndigheten om vad ett ärende avser.

Det kan framhållas att konsultation med Sametinget eller en samisk organisation inte bör anses som ett självständigt ärende hos den konsulterande myndigheten. Det utgör en del av det ärende i vilket frågan om konsultation aktualiseras. Avgörandet ska följa de regler som i övrigt gäller för ärendet. Kravet på konsultation avser endast att närmare belysa frågans inverkan på samernas förhållanden, vilket ger samerna inflytande i processen särskilt om de materiella reglerna ger möjlighet till en avvägning av parternas intressen.

Enligt *första stycket* ska myndigheten till en början informera Sametinget eller sådan samisk intressent som avses i 2 § andra stycket när konsultation också ska ske med en annan samisk organisation och höra efter om den samiska intressenten begär

konsultation. Annars finns ingen konsultationsplikt enligt 4 § fjärde punkten. Underrättelsen ska ske snarast vilket innebär i ett tidigt skede i processen, så fort myndigheten har så mycket information i ärendet att Sametinget eller annan samisk företrädare kan tillfrågas om konsultation begärs. I samband med underrättelsen ska i korthet anges vad ärendet handlar om. Information om ärendets art omfattar även att det ska lämnas en upplysning om eventuella tidsfrister som gäller för en viss ärendetyp. Informationen bör lämpligen vara skriftlig, t.ex. i e-post, men detta är inte nödvändigt. I vissa fall torde det vara självklart att konsultation bör ske, och då kan myndigheten för att vinna tid från början ge en mera utförlig beskrivning av ärendet. I andra fall kanske Sametinget avstår från att påkalla konsultation men avger ett yttrande i den aktuella frågan, vilket då får dokumenteras i ärendet.

Konsultationen ska som huvudregel 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. Sametinget har alltså visst inflytande över formen för konsultation. Sametinget kan exempelvis begära att konsultation ska ske genom ett personligt möte med myndigheten eller i vart fall muntligen, t.ex. genom Skype, telefon- eller videokonferens. Ibland kan syn på platsen vara nödvändigt. För att det verkligen ska bli tal om förhandlingar kan det även i vissa fall krävas flera sammanträden men oftast torde ett vara tillräckligt. Om Sametingets förslag medför olägenhet av betydelse för myndighetens handläggning av ärendet, t.ex. kan ett fysiskt sammanträffande inte ordnas inom rimlig tid och ärendet är brådskande, kan myndigheten bestämma att konsultation ska ske i annan form än den Sametinget önskar. Även om Sametingets förslag inte medför olägenhet av betydelse för handläggningen av ärendet får konsultationen ske i annan form om syftet med konsultationen ändå kan uppnås, dvs. att en annan konsultationsform, t.ex. skriftlig, i det enskilda fallet inte motverkar samernas möjlighet till påverkan genom att få framföra, utveckla och bemöta ståndpunkter i ärendet. Den samiska parten kan även medge att konsultationen sker på annat sätt än andra stycket anger, t.ex. att konsultationen börjar direkt utan någon skriftlig redogörelse för ärendet eller att Sametinget inte behöver

någon ytterligare diskussion efter att ha tagit del av myndighetens inställning. Ett sådant medgivande bör framgå av dokumentationen. En avvikande mening från den samiska sidan bör alltid framgå.

De samråd regeringen och dess förvaltning genomför på olika frågeområden sker i skilda former. Av naturliga skäl bör det ankomma på regeringen att bestämma hur konsultationerna ska gå till. En förutsättning är att det blir fråga om verklig konsultation enligt de riktlinjer som i övrigt anges i 4–6 §§. Det lär ofta inträffa att Sametinget eller en samisk organisation har avgett remissyttrande över ett utredningsförslag som ligger till grund för ett lagstiftningsärende. Detta innebär inte att konsultationsskyldigheten är uppfylld, utan reglerna om denna bör iaktas under beredningen av förslaget. Det gäller även om samerna har tillstyrkt utredningsförslaget och regeringen tänker följa detta. I sådana fall har regeringen dock anledning att höra om samerna ändå önskar konsultation eller om konsultation anses onödig enligt 4 § 4.

Enligt *andra stycket* ska Sametinget eller en sådan organisation eller en sameby som avses i 2 § andra stycket före en muntlig konsultation få en skriftlig redogörelse för de väsentliga frågor som ärendet rör. Det är av vikt att Sametinget, organisationen eller samebyn får skälig tid att förbereda sig för ett eventuellt sammanträffande eller annat muntligt möte. Vad som är skäligt beror naturligtvis främst på ärendets svårighetsgrad och hur brådskande ärendet är. Ska konsultationen ske skriftligen kan myndigheten meddela Sametinget att en motiverad uppgift om dess ståndpunkt bör komma inom rimlig tid. Man kan förutsätta att Sametinget före konsultationen skaffar sig kännedom om sådana lokala förhållanden som berörs av ärendet och inhämtar synpunkter från berörda samiska organisationer och samer i det aktuella området. I lagtexten anges att Sametinget ska få tid för detta.

Vad som sägs i paragrafen hindrar naturligtvis inte att, om myndigheten finner det lämpligt, den på eget initiativ tar kontakt med t.ex. en samisk organisation jämte Sametinget som kan delta vid konsultationen – något som kan bli aktuellt i ärenden av särskild vikt. Initiativ till detta kan tas också från samernas sida, även om en sådan initiativrätt inte är lagreglerad. Om de olika samiska företräddarna är av olika uppfattning bör det antecknas.

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.*

Paragrafen, som närmare motiveras i avsnitt 4.3, betonar den självklara principen att konsultationen ska präglas av uppriktighet och ärlighet. Detta innebär att myndigheterna, med de begränsningar och möjligheter till informationsutbyte som följer av gällande rätt, bl.a. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), ska informera om alla relevanta omständigheter som kan påverka beslutet.

Att enighet eller samtycke ska eftersträvas ger uttryck för att konsultationen närmast ska innebära en överläggning eller förhandling. Oavsett i vilken form konsultationen sker är det väsentligt att man från båda sidor tar del av den andra partens argumentation och kommenterar denna. Uppnås enighet eller samtycke i en fråga bör detta dokumenteras skriftligen i enlighet med 8 §. Med enighet avses då att myndigheten och företrädarna för det samiska folket är överens. Med samtycke avses att Sametinget eller annan samisk företrädare, trots att de inte anser att den bästa lösningen nåtts, ändå accepterar förslaget som en kompromiss. Av 2 § andra stycket framgår att det som sägs om Sametinget i 4–7 §§ också gäller konsultation med sådana organisationer som avses i samma stycke. Hur andra som deltar i konsultationen, enligt 7 §, ställer sig är inte av avgörande betydelse i detta sammanhang men kan antecknas i protokoll eller anteckningar.

Om konsultation inte kan genomföras inom rimlig tid med hänsyn till ärendets omfattning och art på grund av att Sametinget inte deltar i konsultationen måste det anses saknas förutsättningar för att enighet eller samtycke kan nås i ärendet. Den andra myndigheten får i en sådan situation avbryta konsultationen.

Genom en tydlig förklaring från endera sidan kan konsultationen avslutas utan att enighet eller samtycke uppnåtts. I så fall bör beslutsmyndigheten i protokollet ange samesidans skiljaktiga ståndpunkt.

I paragrafen anges 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. Med god tid avses den tid som krävs för att myndigheten ska kunna besluta i ärendet inom den föreskrivna tidsfristen.

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.

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 3.7 och 4.3, innebär att en myndighet, om det finns skäl till det, kan ordna så att även andra intressenter kan delta vid konsultation. Exempelvis kan andra myndigheter, organisationer eller företag och markägare beröras av ärendet och ha intresse av att delta vid konsultationen. Sådana intressenter bör dock inte kunna förklara att konsultationen ska avslutas enligt 6 §. Det tillkommer bara den konsulterande myndigheten och Sametinget alternativt de som omfattas av 2 § andra stycket enligt samma bestämmelse. Myndigheterna har dock anledning att visa en viss återhållsamhet när det gäller att utvidga deltagandet i konsultationen. Om alltför många skilda meningar framförs och bemöts kan t.ex. en muntlig konsultation bli tidsödande och det kan bli svårt att få ett grepp om de väsentliga frågeställningarna.

Om en myndighet, organisation eller enskild part närvarar och har en särskild ståndpunkt bör det dokumenteras, se kommentaren till 8 §.

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.*

Paragrafen behandlas i avsnitt 4.4. Enligt bestämmelsen ska någon form av dokumentation göras vid en konsultation, det kan vara ett protokoll eller anteckningar. Det bör i allmänhet räcka att anteckningarna anger den formella gången av konsultationen, vilka ståndpunkter som framförs och dess resultat. När även andra myndigheter eller enskilda deltar i konsultationen, enligt 7 §, kan det dessutom finnas anledning att kort återge deras inställning. Anteckningarna eller protokollet bör innehålla uppgifter om bl.a. tid och plats, vilka som närvarat, ärendets art, de beslut som fattats och vem som gjort dokumentationen. I övrigt behöver dokumentationen inte vara mera utförlig. Vidare bör dokumentationen förvaras på ett ordnat och betryggande sätt i enlighet med de bestämmelser som gäller för allmänna handlingar.

Begränsning av lagens tillämpning

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

Paragrafen behandlas i avsnitt 4.7. Bestämmelsen innebär att lagen inte ska tillämpas när det råder höjd beredskap. Enligt 1 § andra stycket lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap är höjd beredskap antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. 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 föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara. Bestämmelsens syfte är att tydliggöra att det inte finns någon skyldighet för regeringen, en förvaltningsmyndighet, ett landsting eller en kommun att konsultera när höjd beredskap råder.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelse

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

Bestämmelsen anger när lagen ska träda i kraft, dvs. den 1 juli 2018.

Lagens tillämpning har begränsats till att gälla för ärenden som har inletts efter ikraftträdandet. Det är således inte nödvändigt att återförvisa överklagade ärenden, i vilka en fråga som kan få särskild betydelse för samer ska prövas, till lägre instans för att genomföra konsultation i de fall ärendet har inletts före ikraftträdandet.

Överväganden finns i avsnitt 4.8.

6.2 Förslaget till lag om ändring i sametingslagen

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 innebär att Sametinget har till uppgift att delta i konsultationer med regeringen, statliga förvaltningsmyndigheter, landsting och kommuner i frågor av

särskild betydelse för det samiska folket. I övrigt har en redaktionell ändring gjorts genom att övriga punkter i paragrafen har fått nya nummer.

6.3 Förslaget till lag om ändring i lagen 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 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.

I paragrafen införs ett nytt *andra stycke* med en upplysning om att det finns särskilda bestämmelser om konsultation i frågor som rör det samiska folket. Enligt 1 § lagen (0000:00) om konsultation i frågor som rör det samiska folket gäller bestämmelserna om konsultation utöver vad som gäller enligt annan lagstiftning. Bestämmelserna om konsultation ersätter således inte samråd enligt lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk utan gäller utöver dessa bestämmelser.

Departementsserien 2017

Kronologisk förteckning

1. Elektronisk övervakning av kontaktförbud. Ju.
2. Åldersdifferentierat underhållsstöd och höjt grundavdrag för bidragsskyldiga föräldrar. S.
3. Genomförande av ICT-direktivet. Ju.
4. Sjukpenning i avvaktan på slutligt beslut. S.
5. Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan m.m. N.
6. Förslag till lag om ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd i vissa fall. S.
7. Kommunikation för vår gemensamma säkerhet. Uppdrag om en utvecklad och säker kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar. Ju.
8. Kultursamverkan för ett Sverige som håller ihop. Framtida inriktning och utvecklingsmöjligheter för kultursamverkansmodellen. Ku.
9. Förstärkt rehabilitering för återgång i arbete. S.
10. ILO:s konvention om anständiga arbetsvillkor för hushållsarbetare. A.
11. Ändrade regler om retroaktivitet avseende efterlevandestöd. S.
12. Om förenklat beslutsfattande och särskilda boendeformer för äldre. S.
13. Skadeståndets bestämmande vid finansiell rådgivning. Fi.
14. Vissa ändringar i läkemedelslagen. S.
15. Ökat konsulärt skydd för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar. Genomförande av direktiv (EU) 2015/637. UD.
16. Arbetsplatsinspektioner och höjd särskild avgift. Ju.
17. En ny lag om försäkringsdistribution. Fi.
18. Karensavdrag – en mer rättvis självrisk. S.
19. Anpassningar av de fastighetsrättsliga, associationsrättsliga, transporträttsliga och immaterialrättsliga författningarna till dataskyddsförordningen. Ju.
20. Regionalt utvecklingsansvar i Stockholms, Kalmar och Blekinge län. Fi.
21. Skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument. Fi.
22. Utstationering och vägtransporter. A.
23. Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om personlig skyddsutrustning. Fi.
24. Skjutvapen och explosiva varor – Skärpta straff för de grova brotten. Ju.
25. Nya ungdomspåföljder. Ju.
26. En anpassning till dataskyddsförordningen – kreditupplysningslagen och några andra författningar. Ju.
27. Genomförande av säsongsanställningsdirektivet. Ju.
28. En anpassning till dataskyddsförordningen av dataskyddsbestämmelser inom Näringsdepartementets verksamhetsområde. N.
29. Utökade möjligheter till utbyte av läkemedel. S.
30. Ett entreprenörsansvar i bygg- och anläggningsbranschen. A.
31. Elektroniska fakturor vid offentlig upphandling. Fi.
32. Biologiskt mångfald och ekosystemtjänster. Kontrollstation 2016. M.
33. Anpassningar till dataskyddsförordningen av registerförfattningar inom Arbetsmarknadsdepartementets ansvarsområde. A.
34. Ändringar i bestämmelser om val till Sametinget. K.
35. Körkortslån. A.
36. En snabbare lagföring. Försöksprojekt med ett snabbförfarande i brottmål. Ju.

37. Frekventa och omfattande ärenden om utlämnande av allmän handling. Ju.
38. Livstidsstraff för mord. Ju.
39. Legitimation för hälso- och sjukvårdscuratorer. S.
40. Ändringar i vissa författningar inom Finansdepartementets ansvarsområde med anledning av EU:s dataskyddsreform. Fi.
41. En omarbetad domstolsdatalag. Anpassning till EU:s dataskyddsförordning. Ju.
42. Följdändringar till ny förvaltningslag. Ju.
43. Konsultation i frågor som rör det samiska folket. Ku.

Departementsserien 2017

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- ILO:s konvention om anständiga arbetsvillkor för hushållsarbetare. [10]
- Utstationering och vägtransporter. [22]
- Ett entreprenörsansvar i bygg- och anläggningsbranschen. [30]
- Anpassningar till dataskyddsförordningen av registerförfattningar inom Arbetsmarknadsdepartementets ansvarsområde. [33]
- Körkortslån. [35]

Finansdepartementet

- Skadeståndets bestämmande vid finansiell rådgivning. [13]
- En ny lag om försäkringsdistribution. [17]
- Regionalt utvecklingsansvar i Stockholms, Kalmar och Blekinge län. [20]
- Skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument. [21]
- Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om personlig skyddsutrustning. [23]
- Elektroniska fakturor vid offentlig upphandling. [31]
- Ändringar i vissa författningar inom Finansdepartementets ansvarsområde med anledning av EU:s dataskyddsreform. [40]

Justitiedepartementet

- Elektronisk övervakning av kontaktförbud. [1]
- Genomförande av ICT-direktivet. [3]
- Kommunikation för vår gemensamma säkerhet. Uppdrag om en utvecklad och säker kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar. [7]
- Arbetsplatsinspektioner och höjd särskild avgift. [16]

- Anpassningar av de fastighetsrättsliga, associationsrättsliga, transporträttsliga och immaterialrättsliga författningarna till dataskyddsförordningen. [19]
- Skjutvapen och explosiva varor – Skärpta straff för de grova brotten. [24]
- Nya ungdomspåföljder. [25]
- En anpassning till dataskyddsförordningen – kreditupplysningslagen och några andra författningar. [26]
- Genomförande av säsongsanställningsdirektivet. [27]
- En snabbare lagföring. Försöksprojekt med ett snabbförfarande i brottmål. [36]
- Frekventa och omfattande ärenden om utlämnande av allmän handling. [37]
- Livstidsstraff för mord. [38]
- En omarbetad domstolsdatalog. Anpassning till EU:s dataskyddsförordning. [41]
- Följdändringar till ny förvaltningslag. [42]

Kulturdepartementet

- Kultursamverkan för ett Sverige som håller ihop. Framtida inriktning och utvecklingsmöjligheter för kultursamverkansmodellen. [8]
- Ändringar i bestämmelser om val till Sametinget. [34]
- Konsultation i frågor som rör det samiska folket. [43]

Miljö- och energidepartementet

- Biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Kontrollstation 2016. [32]

Näringsdepartementet

- Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan m.m. [5]

En anpassning till dataskyddsförordningen av dataskyddsbestämmelser inom Näringsdepartementets verksamhetsområde. [28]

Socialdepartementet

Åldersdifferentierat underhållsstöd och höjt grundavdrag för bidragsskyldiga föräldrar. [2]

Sjukpenning i avvaktan på slutligt beslut. [4]

Förslag till lag om ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd i vissa fall. [6]

Förstärkt rehabilitering för återgång i arbete. [9]

Ändrade regler om retroaktivitet avseende efterlevandestöd. [11]

Om förenklat beslutsfattande och särskilda boendeformer för äldre. [12]

Vissa ändringar i läkemedelslagen. [14]

Karensavdrag – en mer rättvis självrisk. [18]

Utökade möjligheter till utbyte av läkemedel. [29]

Legitimation för hälso- och sjukvårdskuratorer. [39]

Utrikesdepartementet

Ökat konsulärt skydd för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar. Genomförande av direktiv (EU) 2015/637. [15]