



Sámediggi

Sámedigge Sámediggie Saemiedigkie Sametinget

Konsultation med Sametinget - vägledning för kommuner och regioner

Datum och version	2024-01-26, Version 1
Diarienummer	Dnr 1.4.2-2022-346
Ansvarig	Sametingets kansli
Utarbetat av	Sametingets kansli
Dokumenttyp	Vägledning
Gäller	Gäller tills ny version ersätter tidigare version

1. INLEDNING	3
1.1 Varför har konsultationslagen tillkommit?	3
1.2 Konsultation i förhållande till samråd	4
1.3 Konsultation i förhållande till remissförfarande	5
2. PARTER I KONSULTATIONEN	6
2.1 Vilka är konsultationsskyldiga?	6
2.1.1 Kommuner och regioner	6
2.1.2 Undantag	6
2.2 Samiska företrädare	7
2.2.1 Sametinget	7
2.2.2 Samebyar	7
2.2.3 Samiska organisationer	8
2.2.4 Flera samiska företrädare i konsultationen	8
2.2.5 Andra myndigheter och enskildas deltagande vid konsultation	9
3. VAD SKA KONSULTERAS?	10
3.1 Ärenden av särskild betydelse för samerna	10
3.2 Konsultation sker innan beslut fattas	10
3.3 Kommuners och regioners ärenden	11
3.3.1 Plan- och byggärenden	11
3.4 Samisk initiativrätt och tolkningsföreträdare	12
3.5 Undantag från konsultationsskyldigheten	13
4. KONSULTATIONSPROCESSEN	16
4.1 När ska konsultationen ske?	16
4.1.1 Tidsfristen ska vara skälig	16
4.2 Hur genomförs konsultationen?	17
4.2.1 Konsultationens former	17
4.2.2 Meningsutbyte	18
4.2.3 God anda	19
4.3 Hur avslutas konsultationen?	19
4.3.1 Enighet och samtycke	19
4.3.2 Dokumentation	21
5. BRISTANDE, UTEBLIVEN KONSULTATION SAMT ÖVERKLAGAN	21
PROCESSKARTA	24

1. INLEDNING

Konsultationsordningen är en ny lag sedan 1 mars 2022. Från och med 1 mars 2024 omfattas även regioner och kommuner av lagen. Den här vägledningen utgår från 2024 års lagändringar och fokuserar främst på Sametingets handläggning av konsultationsförfrågningar och konsultationsprocess. Varken den nya lagen eller lagen om ändring i den nya lagen ska tillämpas på ärenden som har inletts före respektive lags ikraftträdande.

Eftersom konsultationsordningen är en ny lagstiftning, är det svårt att förutsäga vilka konsekvenser lagen medför och vilka ärenden som berörs. Kommuner, regioner och myndigheter samt samiska parter som Sametinget, samebyar och samiska organisationer, har betydande frihet att genomföra konsultationer på ett praktiskt sätt inom ramen för vad lagen föreskriver. Sametinget och berörda konsultationsskyldiga parter kan exempelvis upprätta handledningar eller andra rutindokument som beskriver processen och inom vissa områden kan praxis komma att utvecklas kring hur konsultationerna vanligtvis genomförs.

Mer information om ämnet finns också på www.sametinget.se

1.1 Varför har konsultationslagen tillkommit?

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

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

Samerna är ett urfolk och har därigenom en särskild rättslig ställning. Denna särställning innebär att Sverige har vissa åtaganden gentemot samerna enligt internationell och nationell rätt. Bland annat stadgar regeringsformen att det samiska folkets möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas. Det är mot den bakgrunden konsultationslagen tillkommit och ska förstås som en åtgärd som kan bidra till att Sverige i större utsträckning efterlever sina åtaganden gentemot det samiska folket.

Syftet med lagen är att säkerställa samernas rätt till delaktighet i beslutsprocesser på alla nivåer i samhället och stärka samernas inflytande i frågor som särskilt berör dem. Även beslut på kommunal nivå bidrar till att Sverige uppfyller sina internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Genom konsultationerna ges det samiska folket insyn i processer och frågor i ett tidigt skede. Konsultationen ökar också samernas möjlighet att bidra med kunskap i frågor och närmare belysa konsekvenser av beslut för samernas del.

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

1.2 Konsultation i förhållande till samråd

Kommunerna är dock, genom de kommunala förvaltningsmyndigheterna, redan i dag skyldiga att samråda med det samiska folket enligt 5 § lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk (minoritetslagen). Enligt paragrafens första stycke ska förvaltningsmyndigheter ge de nationella minoriteterna möjlighet till inflytande i frågor som berör dem och så långt det är möjligt samråda med minoriteterna i sådana frågor.

Kriterierna skiljer sig åt för när konsultation respektive samråd enligt minoritetslagen ska genomföras och vilka samiska företrädare som ska delta. När ett ärende kan få särskild betydelse för samerna ska konsultation genomföras med Sametinget som företrädare för det samiska folket, med sameby om ett ärende kan få särskild betydelse för dem och/eller en samisk organisation med hänsyn till dess ändamål enligt stadgarna. Samråd enligt minoritetslagen ska däremot ske med samerna så långt möjligt i frågor som berör dem. Samråd enligt minoritetslagen är alltså, till skillnad från konsultationer, inte nödvändigtvis knutet till ett ärende utan det räcker att en fråga uppkommit som berör samerna.

Vidare kan samråd enligt minoritetslagen ske med representanter som är utsedda av föreningar som företräder samerna och med enskilda samer som inte är organiserade inom föreningslivet, till exempel föräldrar vid samråd om förskolefrågor. Det betyder att när ett ärende blir aktuellt för en kommun eller region att både samråda med samer enligt minoritetslagen, och konsultera samer enligt konsultationslagen, torde samråd respektive konsultation inte sällan genomföras med olika samiska företrädare.

Kommunerna samråder även med samerna enligt annan lagstiftning, exempelvis i frågor avseende äldrevård, utbildning och planläggning enligt plan- och bygglagen (2010:900). Flertalet kommuner har därför redan etablerade kontakter och utarbetade rutiner att samråda med företrädare för samerna.

Lagstiftning gällande samråd är dock inte tillräcklig för att tillgodose kraven på inflytande i enlighet med Sveriges internationella åtaganden. De befintliga samrådsbestämmelserna säkerställer inte att samerna på ett tillräckligt sätt kan delta och ha inflytande i beslutsprocesser i frågor som särskilt berör dem. Inte heller föreskrivs det samrådsskyldighet

eller liknande för samtliga ärendetyper där det fattas beslut som har särskild betydelse för samerna.

Konsultationsskyldigheten gäller alltså som ett ytterligare krav vid sidan av beredningskraven gällande samråd, men det är fråga om två olika förfaranden. En väsentlig skillnad är att konsultationsordningen ställer konkreta krav på de konsultationsskyldiga att genomföra konsultationen på ett visst sätt; när och hur en konsultation ska inledas, vilka samiska företrädare som ska konsulteras, hur den går till och hur den avslutas. Lagen innehåller också ett särskilt krav på dokumentation och en särskild initiativrätt för samiska företrädare. Sådana krav finns inte i reglering om samrådsskyldighet.

Den konsultationsskyldiga parten, exempelvis en kommun, ska dock samordna samrådsförfarandet i ett ärende med konsultation så långt som möjligt. Kommunen kan, om det är möjligt, genomföra konsultationen som en utökad men integrerad del av det samråd som ska hållas enligt annan lagstiftning. En förutsättning är dock att deltagarkretsen är densamma, dvs. att inga andra representanter ska delta i samrådet än de samiska företrädare som önskar bli konsulterade i ärendet.¹ Då kan kommunen samtidigt uppfylla sin konsultationsskyldighet och sin samrådsskyldighet. En sådan samordning kan begränsa resurs- och tidsåtgången för såväl kommunen som den samiska företrädaren.

1.3 Konsultation i förhållande till remissförfarande

Ett konsultationsförfarande är mer än ett remissförfarande och går längre än det beredningskrav som uppställs exempelvis i regeringsformen. Även remissförfaranden ska så långt som möjligt samordnas med konsultationer. I vissa ärendetyper kan det exempelvis vara lämpligt att en konsultation sker innan en ansökan skickas på remiss till andra intressenter så att den som mottar remissen har ett korrekt och komplett underlag att ta ställning till. En förutsättning för att det ska vara möjligt, är att en remittering inte sker i så sent skede av handläggningen att syftet med konsultationen motverkas av en samordning.

Det kan också vara så att det material som kommer in genom ett remissförfarande, som genomförs efter konsultationen, kan förändra förutsättningarna som fanns inför konsultationen helt och omkullkasta resultatet av den. I dessa fall kan det vara motiverat att genomföra ytterligare konsultationstillfällen efter att remissförfarandet genomförts.

¹ Se även vad som anges i konsultationslagens 10 §.

2. PARTER I KONSULTATIONEN

2.1 Vilka är konsultationsskyldiga?

Revidering av 2 § den 1 mars 2024 enligt nedan:

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

2.1.1 Kommuner och regioner

Konsultationslagen berör främst kommuner och regioner i landets norra och mellersta delar och många av dessa har redan väl etablerade kontakter och samråd med samerna.

I Sverige finns 26 kommuner som är förvaltningskommun för samiska: Arjeplog, Arvidsjaur, Berg, Dorotea, Gällivare, Härjedalen, Jokkmokk, Kiruna, Krokom, Luleå, Lycksele, Malå, Sorsele, Skellefteå, Stockholm, Storuman, Strömsund, Sundsvall, Umeå, Vilhelmina, Vindeln, Åre, Åsele, Älvdalen, Örnköldsvik, Östersund. Kommuner som utöver dessa förvaltningskommuner ingår i renskötseområdet eller kan beröras delvis av renskötelsen: Bjurholm, Boden, Bräcke, Haparanda, Kalix, Norsjö, Nordmaling, Pajala, Piteå, Ragunda, Robertsfors, Älvsbyn, Vännäs, Ånge, Överkalix, Övertorneå.

Det finns fem regioner som är förvaltningsområde för samiska: Dalarna, Jämtland/Härjedalen, Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland. Dessa är geografiskt även helt eller delvis inom renskötseområdet.

Konsultationsordningen påverkar inte antalet ärenden hos kommuner och regioner, utan endast hur handläggningen ska gå till. Lagen påverkar inte heller kommunernas och regionernas beslutanderätt. Det är även fortsättningsvis kommun och region som tar det slutliga beslutet med hänsyn till budget och eventuella andra ramar.

2.1.2 Undantag

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

Konsultationsskyldigheten gäller inte statliga bolag. Inte heller domstolar, domstolsliknande nämnder eller organ i förvaltningsmyndigheter som har domstolsliknande uppgifter. Miljöprövningsdelegationer vid vissa länsstyrelser är också undantagna från konsultationsskyldigheten.

2.2 Samiska företrädare

7 § Sametinget ska konsulteras i ett ärende som företrädare för det samiska folket. Om ärendet kan få särskild betydelse för en sameby ska även samebyn konsulteras. Om ärendet kan få särskild betydelse för en samisk organisation med hänsyn till dess ändamål enligt stadgarna och organisationen anmält intresse av att delta i konsultationer, ska även organisationen konsulteras. När en sameby eller en samisk organisation ska konsulteras anses de vara samiska företrädare. Sametinget ska informeras om en konsultation med en sameby eller en samisk organisation som inte ska genomföras gemensamt med Sametinget.

2.2.1 Sametinget

Sametinget är genom sin folkvalda del att betrakta som företrädare för det samiska och företräder samernas allmänna intressen vid konsultation. Konsultationsskyldiga ska alltid fråga om Sametinget önskar konsultation i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna. Det kan i ett konkret fall vara svårt att skilja mellan enskilda och allmänna samiska intressen. Enskilda och allmänna samiska intressen kan sammanfalla till exempel när det gäller renskötsel, miljö- eller markanvändningsfrågor på lokal nivå. Dessa frågor har stor betydelse för den samiska kulturen och det samiska folket. I ett ärende kan det alltså, utöver Sametinget, bli aktuellt att även konsultera en eller flera samebyar och en eller flera samiska organisationer.

Ansvaret för samordningen av flera konsultationspartners åligger inte Sametinget även om Sametinget efter överenskommelse med konsultationsskyldiga kan bistå med samordning. Sametinget ska informeras om en konsultation med en sameby eller en samisk organisation inte genomförs gemensamt med Sametinget, så att Sametinget får överblick över omfattningen och inriktningen på konsultationer i frågor som rör samerna.

2.2.2 Samebyar

En sameby ska konsulteras om ärendet kan få särskild betydelse för samebyn. Kravet för att konsultation ska genomföras med en sameby är inte högre än när konsultation ska genomföras med Sametinget. En konsultation med en berörd sameby ersätter inte en konsultation med Sametinget och omvänt.

En sameby har rätt att bestämma om, hur och av vem den vill företrädas vid konsultationer. Sámiid Riikkasearvi - Svenska Samernas Riksförbund (SSR) kan ha denna roll i vissa ärenden, om en sameby så önskar. Det är upp till berörd sameby att bestämma om den vill låta sig företrädas av en person verksam vid en samisk organisation, annat ombud eller företräda sig själv genom behörig ställföreträdare vid en konsultation.

En sameby kan ha allmänna intressen i ett ärende och kan då, vid sidan av Sametinget, företräda samernas allmänna intressen vid en konsultation. Samebyn kan som rättighetshavare även ha ett enskilt intresse i ärendet. I sin egenskap av rättighetshavare får samebyn, genom samråd, tillfälle att framföra sitt enskilda intresse i frågan. Samebyn kan framföra både allmänna och enskilda intressen vid konsultationen, särskilt som avsikten är att samråd och konsultationer så långt som möjligt ska samordnas.

2.2.3 Samiska organisationer

Olika samiska organisationer bevakar olika samiska intressen och bedöms vara företrädare för det samiska folket i de frågor de bevakar. Konsultationsskyldigheten gäller alltså även i förhållande till samiska organisationer, som har rätt att bli konsulterade när ett ärende kan få särskild betydelse för organisationen med hänsyn till dess ändamål enligt stadgarna. Det kan bli aktuellt att konsultera såväl samiska riksorganisationer som lokala sameföreningar.

En samisk organisation som önskar bli konsulterad av en viss kommun ska uppmärksamma kommunen på det genom att anmäla intresse av att delta i konsultationer. Den samiska organisationen bör i samband med det ge in dess stadgar. Det åligger inte kommuner och regioner att på eget initiativ göra efterforskningar och löpande hålla sig informerade om olika samiska organisationers stadgar.

2.2.4 Flera samiska företrädare i konsultationen

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

2.2.5 Andra myndigheter och enskildas deltagande vid konsultation

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

Är exempelvis en kommun skyldig att samtidigt samråda med markägaren inom ramen för konsultationsförfarandet i konsultationsärenden där andra är berörda, exempelvis en exploatör eller en markägare?

Konsultationsordningen föreskriver ingen skyldighet för konsultationsskyldiga att låta andra berörda enskilda delta i konsultationer. Den föreskriver inte heller en rätt för markägare eller innehavare av särskild rätt till fastighet att delta i konsultation. Detta då direkt samråd, att de ska höras som sakägare eller få yttra sig, regleras i annan befintlig lagstiftning.

Det är dock möjligt att tillåta andra berörda enskilda att delta i konsultationer eller yttra sig om det verkar lämpligt. Detsamma gäller när frågan berör andra myndigheter eller andra organisationer än samiska på ett sådant sätt att deras synpunkter bör kunna framföras vid konsultationen.

En kommun som överväger att tillåta andra än samiska företrädare att delta i konsultationen bör först fråga den samiska företrädaren som ska delta vid en konsultation vilken inställning den har till att även andra deltar. De samiska företrädarnas inställning i frågan får sedan vägas in vid bedömningen av om det är lämpligt att andra deltar i konsultationen.

Lämpligheten att tillåta att annan än en samisk företrädare deltar vid en konsultation bedöms även utifrån förutsättningarna i det enskilda ärendet, exempelvis där det finns enskilda parter eller när konsultationen samordnats med samråd, t.ex. med andra nationella minoriteter enligt minoritetslagen. Det är den konsultationsskyldiga kommunen eller regionen som avgör om utökad närvaro är lämplig eller inte.

Ett exempel på när det inte är lämpligt att låta andra än samiska företrädare delta är i en situation där kommunen befarar att det skulle motverka syftet med konsultationen. De samiska företrädarnas inställning och synpunkter är för den bedömningen av stor betydelse och risken för att konsultationen inte kommer kunna genomföras i god anda (se 11 §) vägs in i den bedömningen. Avsikten är inte att påtvinga den samiska företrädaren förhandlingar. Den konsultationsskyldige får vid bedömningen av lämpligheten i att tillåta någon annan än en samisk företrädare att delta vid en konsultation även väga in möjligheten att hålla separata möten, t.ex. via video- eller telefonkonferens. Sammantaget kan utökad närvaro innebära att handläggningstiden blir kortare än om parten inte hade fått delta.

3. VAD SKA KONSULTERAS?

3.1 Ärenden av särskild betydelse för samerna

Konsultationsskyldigheten gäller i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna. Med det menas ärenden som kan få direkt inverkan på samernas språk, kultur, näringar eller ställning som urfolk. Konsultationsordningen innebär inte att en konsultationsskyldighet alltid ska gälla när ett ärende rör samer eller samiska frågor. Rekvisitet "särskild betydelse för samerna" innebär även ett kvalifikationskrav. Konsultationer sker alltså bara när samerna påverkas på ett sätt som skiljer sig från den övriga befolkningen. En sådan särskild påverkan föreligger när samernas intressen eller förutsättningar som är specifika för samerna berörs av beslutet, även om beslutet i sig har en bredare effekt.

3.2 Konsultation sker innan beslut fattas

Enligt 2 § ska regioner och kommuner konsultera samiska företrädare innan beslut fattas i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna. Konsultationsskyldigheten omfattar därmed beslutande verksamhet och inte faktiska åtgärder av olika slag. Vad är då skillnaden? En principiell skillnad mellan åtgärder av det ena och det andra slaget är att handläggningen av ett ärende avslutas med ett beslut av något slag, medan ett faktiskt handlande karakteriseras av att den konsultationsskyldiga parten i praktiken vidtar en viss faktisk åtgärd.

Som ett exempel på faktiskt handlande är en polis som dirigerar trafiken. Men om polisen i samband med det skulle ingripa mot en trafikant som brutit mot gällande trafikföreskrifter kan det bli fråga om ett ärende som följs av ett beslut. På samma sätt kan en tillsynsmyndighet som inspekterar en viss verksamhet (d.v.s. faktiskt handlande) upptäcka brister i verksamheten och upprätta en rapport för att gå vidare med olika åtgärder. Då har ett ärende har uppkommit som följs av någon form av beslut.

Om det är fråga om ärendehandläggning enligt förvaltningslagen (2017:900) eller inte kan vara en utgångspunkt. Det som är avgörande för om ett ställningstagande ska betraktas som ett förvaltningsbeslut är om det innefattar ett uttalande varigenom kommunen eller regionen vill påverka någons handlande, d.v.s. om det är avsett att vara handlingsdirigerande. Det är alltså uttalandets syfte och innehåll som avgör, inte dess yttre form.²

² Gränsdragningen mellan ärendehandläggning och faktiskt handlande diskuteras återkommande i den juridiska litteraturen (se t.ex. Bohlin, Alf m.fl., *Förvaltningsrättens grunder*, 3 uppl. 2018, s. 58 f. och 79 f. samt i von Essen, Ulrik, Bohlin, Alf, Warnling Conradson *Förvaltningsrättens grunder* 4 upplagan, Nordstedts juridik, sidan 72 f samt 91-93). Problematiken i de ärenden som nu är aktuella skiljer sig inte från den som allmänt gäller inom den offentliga förvaltningen. Eventuella gränsdragningsproblem löses – på samma sätt som gäller i övrigt – i rättstillämpningen.

Konsultationsskyldigas bedömning av en frågas betydelse för samerna bör göras ur ett samiskt perspektiv. Här bör betydelsen av kumulativa effekter av olika åtgärder vägas in i bedömningen. Genom dialog och kontakter med samiska företrädare, kommer kommuner och regioner att få en ökad förståelse för vilka frågor som har särskild betydelse för samerna. Även konsultationerna i sig kommer att bidra till ökad förståelse.

3.3 Kommuners och regioners ärenden

Exempel på ärenden hos kommuner som särskilt kan beröra det samiska folket, och som Sametinget bör få en konsultationsförfrågan om, är bland annat: detaljplaner, översiktsplaner, vindkraftsplan, samråd med anledning av tillståndsansökan enligt miljöbalken, styrdokument för samiskt förvaltningsområde, förändring av förskole-, skol- eller äldreomsorgsverksamhet som berör samer, skogsbrukspolicy och kommunala skogsbruksplaner, hållbarhetspolicy, miljö- och klimatstrategi, biblioteksplan, kulturplan, kulturmiljöprogram, flaggpolicy, minoritets- och integrationsstrategi, strategi för besöksnäring och friluftsliv, näringslivsstrategi, tillväxtstrategi m.fl. olika styrdokument där samisk kultur, näringsliv och språk ingår.

Ärenden från regioner som särskilt kan beröra det samiska folket och som Sametinget bör få för konsultation är exempelvis: regional översiktsplan (regionalplan), regional utvecklingsstrategi, kulturplan, strategiska dokument avseende jämlikhet, diskriminering och hållbarhetsarbete, styrdokument kopplade till Agenda 2030 m.fl.

Flera av de ärenden där konsultation är viktig berör renskötseln. Det kan därmed bli aktuellt att konsultera samebyar i ärenden när deras rättigheter berörs, exempelvis i frågor om markanvändning, exploateringar, gruvor, vindkraft, skogsfrågor, näringsfrågor, kulturmiljöfrågor, biologisk mångfald på renbetesmark, jakt, fiske och rovdjur.

Samiska organisationer kan vara aktuella att konsultera i ärenden som berör det samiska samhället, exempelvis ärenden som rör immateriellt och materiellt samiskt kulturarv, traditionell kunskap, samiska språk och samisk kultur inom musik, teater, litteratur och konst, religion.

3.3.1 Plan- och byggärenden

Konsultationsskyldigheten är begränsad till de typer av plan- och byggärenden där det främst kan behandlas frågor som kan få särskild betydelse för samerna, dvs. i ärenden om planläggning. I region- och översiktsplaner anges grunddragen för användningen av mark- och vattenområden, men de är inte bindande. Detaljplaner och områdesbestämmelser reglerar mark- och vattenområdets användning m.m., med bindande verkan. Det är framför allt vid framtagande av en översiktsplan eller vid framtagande av en detaljplan som sådana avvägningar gällande den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön görs, som kan få särskild betydelse för samerna. Med hänsyn till syftet med konsultationsordningen görs det

därför inte någon skillnad mellan icke bindande och bindande planinstitut. Det kan vidare motiveras med det s.k. detaljplanekravet i 4 kap. 2 § plan- och bygglagen, som innebär att det i vissa fall ställs krav på att lämpligheten av en åtgärd prövas i en detaljplaneprocess.

Konsultationslagen innebär att skyldigheten att konsultera gäller i ärenden om att anta eller ändra en regionplan enligt 7 kap., en översiktsplan enligt 3 kap., en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt 5 kap. plan- och bygglagen. Sådana ärenden handläggs av en region eller en kommun som första instans och överklagas till domstol.

Skyldigheten att konsultera i ett planärende innebär att konsultation ska ha skett innan ett beslut om antagande eller ändring fattas. Konsultationsskyldigheten gäller alltså inte för varje beslut inom ramen för en planprocess. Begränsningen innebär att skyldigheten att konsultera inte gäller i t.ex. en fråga om ett planbesked, ett program eller ett planeringsbesked. I ett planbesked ska kommunen redovisa sin avsikt i frågan om att inleda en planläggning. Planbeskedet är inte bindande och kan inte överklagas (5 kap. 2 och 5 §§ och 13 kap. 2 § första stycket 2 p. plan- och bygglagen). Eftersom skyldigheten att konsultera gäller i ärenden om att anta eller ändra en detaljplan eller områdesbestämmelser, är det inte nödvändigt att konsultera även ärenden om planbesked.

Länsstyrelsens tillsynsärenden enligt 10 kap. plan- och bygglagen omfattas inte, och inte heller regeringens ärenden när regeringen överprövar sådana beslut, det följer av att ärenden som rör tillsyn inte omfattas av konsultationsskyldigheten (se nedan 3.5).

Kommuner och regioner avgör om ärenden kan få särskild betydelse för samerna i varje enskilt fall. Ett ärende kan t.ex. få särskild betydelse för samerna om det gäller framtagande av en detaljplan som rör ett större område och området utgör riksintresse för rennäringen eller rör mark som kan få särskild betydelse för berörd sameby och påverka renskötseln. Vid denna bedömning kan den konsultationsskyldiga lägga vikt vid om planen är bindande eller inte. Konsultation ska ske i ett tidigt skede av processen och i regel bör konsultationen kunna samordnas med ordinarie samrådsförfaranden enligt plan- och bygglagen.

3.4 Samisk initiativrätt och tolkningsföretråde

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

Om Sametinget, en sameby eller en konsultationsberättigad samisk organisation³ anser att ett ärende kan få särskild betydelse för samerna kan de begära konsultation. I dessa fall är det

³ D.v.s. att ärendet rör ett sådant samiskt intresse som organisationen enligt dess stadgar bevakar.

den samiska företrädaren som har tolkningsföreträdare i frågan om ett ärende har särskild betydelse för samerna. När en samisk företrädare gör denna tolkning och begär en konsultation gäller alltså konsultationsordningens regler.

3.5 Undantag från konsultationsskyldigheten

Revidering av 4 § den 1 mars 2024 enligt nedan

4 § Skyldigheten att konsultera ska inte gälla för ärenden som rör

1. allmän ordning och säkerhet, totalförsvaret, säkerhetskänslig verksamhet enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) eller Sveriges säkerhet i övrigt,
2. statsbidrag i enskilda fall,
3. forskning i enskilda fall,
4. skadeståndsanspråk mot staten, en region eller en kommun,
5. tillsyn,
6. frågor som avses i 9 kap. regeringsformen, eller
7. remissyttranden.

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

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

5 § Skyldigheten att konsultera gäller inte

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

Skyldigheten att konsultera gäller inte för:

- Ärenden som rör allmän ordning och säkerhet, totalförsvaret, säkerhetskänslig verksamhet enligt säkerhetsskyddslagen eller Sveriges säkerhet i övrigt.⁴
- Ärenden som rör fördelning av statsbidrag i enskilda fall dvs. ärenden som utmynnar i förvaltningsbeslut om statsbidrag.⁵
- Ärenden som rör forskning i enskilda fall⁶
- Ärenden av generell karaktär som får antas påverka hela samhället.
- Ärenden som rör brottsbekämpande verksamhet.
- Ärenden som enbart rör enstaka samer.

Konsultationsskyldigheten omfattar inte heller:

- Civilrättsliga avtal.
- Regeringen eller en förvaltningsmyndighet om ett beslut överklagats dit och en konsultation i den fråga som prövats i beslutet har genomförts i den lägre instansen.⁷
- Om konsultation orsakar dröjsmål som skulle medföra risk för betydande olägenheter i vissa brådskande ärenden. Risk för betydande olägenheter är dock ett mycket högt ställt krav för att avstå från konsultation i ett ärende. Det innebär att en konsultation ska underlåtas endast om ett dröjsmål till följd av att genomföra en konsultation skulle medföra mycket stora olägenheter från allmän synpunkt.
- Om det är uppenbart att konsultation inte behövs. Uppenbarhetsrequisitet innebär att undantaget ska tillämpas mycket restriktivt och syftar till att undvika dubbla konsultationer i samma frågor eller att konsultation behöver hållas i en fråga där det genom ett tidigare samråd konstaterats råda enighet mellan parterna. Om exempelvis förhållandena ändrats under ärendets gång på ett sådant sätt att det inte längre kan anses vara väsentligt samma fråga som varit föremål för konsultation aktualiseras inte undantaget. Vid bedömningen av

⁴ Försvarsmaktens övningsverksamhet kräver dock miljötillstånd som föregås av samråd med enskilda (tex. samebyar) som kan antas bli särskilt berörda av verksamheten.

⁵ Konsultation genomförs dock i ärenden som gäller föreskrifter om statsbidrag (normbeslut).

⁶ Konsultation genomförs dock i ärenden som gäller föreskrifter om forskning och forskningsfinansiering (normbeslut) om dessa kan ha särskild betydelse för samerna. Undantaget innebär inget hinder för t.ex. ett universitet eller ett museum som bedriver forskning att inhämta synpunkter och samråda med Sametinget eller andra samiska företrädare när det bedöms lämpligt.

⁷ 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. Det finns inget hinder för den högre instansen att vid behov genomföra ny konsultation med Sametinget, en sameby eller en samisk organisation, t.ex. med anledning av att viktiga nya omständigheter tillkommit i ärendet.

om undantaget är tillämpligt kan dokumentationen från en tidigare konsultation eller en samrådsredogörelse få betydelse.

- I mindre frågor, dvs. om en konsultation skulle fördröja och komplicera kommunens eller regionens arbete och även bli alltför tidsödande för Sametinget, berörda samebyar och samiska organisationer.

- Anmälningssärenden, t.ex. mindre vattenverksamheter som är en sorts tillsynsärenden och undantagna från konsultationsordningens tillämpningsområde. En tillsynsmyndighet, så som t.ex. länsstyrelsen eller en kommun, är inte skyldig att konsultera när den handlägger ett anmälningss- eller underrättelseärende.⁸

- Ärenden om undersökningstillstånd enligt minerallagen omfattas i normalfallet inte av konsultationsskyldighet. Ur samisk synpunkt kan dock undersökningstillstånd enligt minerallagen få särskild betydelse på grund av risken för ett framtida bearbetningstillstånd, men ärendet kan bara i undantagsfall anses få sådan särskild betydelse att konsultationsskyldigheten ska gälla på detta stadium. Undantagen får avgöras från fall till fall.⁹

För det fall en kommun eller region bedömer att ett undantag från konsultationsskyldigheten är tillämpligt, gäller inte bestämmelserna om konsultationsförfarandet. Grunderna för undantag från konsultationsskyldigheten ska tillämpas på ett väl avvägt sätt och kommunen/regionen bör motivera sitt ställningstagande att tillämpa ett undantag.

Vid oenighet i frågan om ett undantag är tillämpligt, bör det vara den konsultationsskyldige som har ensam beslutanderätt. Kommunens/regionens bedömning att det inte finns någon konsultationsskyldighet, kan dock överprövas av en högre instans om beslutet i ärendet kan överklagas. Kommuner och regioner har inte samma tolkningsföreträde i fråga om undantagens tillämplighet som samerna har i frågan om ärendet har särskild betydelse för samerna.

⁸ Det kan däremot undantagsvis bli aktuellt för t.ex. SFV att konsultera samer i ärenden rörande beslut att ge in en underrättelse till Skogsstyrelsen om en planerad avverkning. Konsultation bör då så långt som möjligt samordnas med det samråd som föreskrivs i skogsvårdslagen.

⁹ Det kan t.ex. bero på om undersökningsarbetet rör marker som är av central betydelse för renskötseln eller om en utbyggnad av infrastruktur leder till en påverkan. Om en ansökan om undersökningstillstånd avser ett område som används för renskötsel ska Sametinget ges tillfälle att yttra sig över ansökan.

4. KONSULTATIONSPROCESSEN

4.1 När ska konsultationen ske?

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

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

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

När ett ärende bedöms kunna få särskild betydelse för samerna, informerar den konsultationsskyldige Sametinget, och eventuella andra konsultationsberättigade samiska företrädare och frågar om konsultation begärs.

Det är viktigt att information lämnas i ett tidigt skede så att Sametinget har goda förutsättningar att förbereda sig och sätta sig in i ämnet och överväga sin ståndpunkt i ärendet. Det innebär att det ska ske så snart det kan bedömas att ett beslut i ett ärende kan få särskild betydelse för samerna. Om den konsultationsskyldige underlåter att informera om ett ärende i ett tidigt skede finns det en risk att handläggningen fördröjs, att konsultationen blir bristfällig eller att ingen konsultation alls kommer till stånd. För det fall ingen eller endast bristfällig konsultation kommer till stånd kan rättsverkan av det prövas av domstol om beslutet kan överklagas.

När ett konsultationsförfarande inleds på initiativ av en samisk företrädare och det konstaterats att konsultation ska ske krävs inte detta steg utan parterna kan direkt gå vidare i processen.

4.1.1 Tidsfristen ska vara skälig

Av konsultationsförfrågan ska framgå när den senast ska besvaras. Detta för att öka förutsebarheten och minska risken för att handläggningstider förlängs i onödan. Sametinget behöver inom tidsfristen endast besvara frågan om konsultation begärs, inte avge en motiverad ståndpunkt i sakfrågan. Det är möjligt för Sametinget att svara ja till konsultation för att senare avstå, om det visar sig att konsultation inte behövs.

Om en samisk företrädare inte svarar inom den utsatta tidsfristen betraktas det som att den avstår från konsultation i ärendet. En förutsättning för att uteblivet svar ska få en sådan konsekvens är dock att kommunen/regionen angett en bestämd svarsfrist som är skälig. Skäligheten räknas från när informationen och förfrågan sänts till den samiska företrädaren. Det är därför ofta lämpligt att om möjligt att skicka en förfrågan per e-post.

En månad är normalt skälig tidsfrist för att besvara en förfrågan om konsultation. I de fall ärendet är mycket omfattande och komplext bör den skäliga tidsfristen vara något längre för att den samiska företrädaren ska kunna fatta ett välgrundat beslut. Om ärendet är av enklare karaktär eller är brådskande kan tidsfristen vara betydligt kortare än en månad.

Bedömningen av vad som är en skälig tidsfrist beror alltså främst på ärendets komplexitet, former och hur brådskande ärendet är. Kommunens eller regionens arbetsbelastning eller brådskande som orsakats enbart av kommunens eller regionens tidigare handläggning av ärendet påverkar inte bedömningen av vad som är en skälig tidsfrist.

4.2 Hur genomförs konsultationen?

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

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

4.2.1 Konsultationens former

Det är den konsultationsskyldige som bestämmer på vilket sätt en konsultation ska genomföras men den samiska företrädarens önskemål om konsultationsform tillgodoses så långt som det är möjligt och lämpligt. Den samiska företrädaren, exempelvis Sametinget, får framföra önskemål om konsultationsform samt var, när och hur en eventuell muntlig konsultation ska genomföras. Om kommunen/regionen inte kan tillgodose samernas önskemål om tid och plats innebär det dock inte att konsultationen inte kan komma till stånd.

Skriftlig handläggning är inte alltid det mest tids- och kostnadseffektiva sättet att genomföra en konsultation. Muntlig konsultation kan i vissa fall bidra till en mer rationell handläggning. En muntlig konsultation behöver inte innebära att de berörda måste träffas fysiskt. Den kan exempelvis genomföras genom video- eller telefonkonferens. Kommunen eller regionen ska avväga krav på handläggningen av ett ärende och de samiska företrädarnas önskemål om konsultationsform.

Inför en muntlig konsultation ska den samiska företrädaren få en skriftlig redogörelse för de frågor som ärendet rör. En skriftlig redogörelse behöver inte upprättas om en samisk företrädare väljer att avstå från detta inför en muntlig konsultation. Ett sådant avstående av skriftlig redogörelse bör dokumenteras av kommunen/regionen.

En skriftlig redogörelse behöver inte nödvändigtvis innehålla en upprepning av vad som redan framgår av handlingarna i ärendet, det bör normalt vara tillräckligt med hänvisningar i vissa delar till t.ex. ansökan eller andra relevanta handlingar i ärendet. Det viktiga är att den samiska företrädaren som ska delta i en muntlig konsultation får information om samtliga frågor som ska bli föremål för konsultation och har goda möjligheter att förbereda sig.

Det är viktigt att den samiska företrädaren ges skälig tid för att hämta in de upplysningar som behövs och för att på annat sätt förbereda konsultationen. Vad detta innebär i tid beror på ärendets art och omfattning och borde kunna bedömas i dialog mellan den konsultationsskyldige och samiska företrädaren.

4.2.2 Meningsutbyte

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

Konsultationen ska genomföras i god anda.

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

Det är viktigt att konsultationer genomförs på ett sätt så att ett verkligt meningsutbyte och bemötande av synpunkter förekommer, där den konsultationsskyldige och den samiska företrädaren lyssnar på varandra.

Kommunen/regionen ska objektivt beakta alla synpunkter och argument som tillförts ärendet av berörda parter och fatta sitt beslut i ärendet utifrån den materiella rätt som ska tillämpas. Hur eventuella motstående enskilda och allmänna samiska intressen vägs mot varandra är en uppgift som kommunen/regionen måste lösa utifrån de faktiska och rättsliga förutsättningarna i det enskilda fallet. Kommunen/regionen får inte göra avsteg från kraven på opartiskhet och saklighet i handläggningen.

Om flera olika samiska företrädare ska konsulteras, kan Sametinget eller en berörd samisk riksorganisation vara en viktig aktör för att värdera helheten av ett ingrepp.

I ärenden där det finns en part som inte deltar vid konsultationen får samiska företrädare framföra sina ståndpunkter och invändningar till exempelvis kommunen, som själv inte ska ange någon ståndpunkt utan kommunicera samernas synpunkter till parten. När andra parter inte deltar i konsultationen med en samisk företrädare, ankommer det alltså på kommunen att återge övriga berörda parter inställning, när dessa har hämtats in på annat sätt.

I ärenden där flera olika parter deltar vid konsultationen innebär konsultationsordningen att det är parterna och de samiska företrädarna som ska utbyta ståndpunkter mellan varandra. Kommunen eller regionen får då en annan roll vid konsultationen, och kan i dessa fall i den utsträckning det med hänsyn till den materiella rätten är möjligt och lämpligt i ärendet, verka för att parterna når en överenskommelse. Kommunen/regionen får alltså försöka bidra till att hitta lösningar som alla parter kan godta.

4.2.3 God anda

En förutsättning för att konsultationen ska uppfylla sitt syfte – att främja det samiska folkets inflytande över sina angelägenheter – är att den genomförs i god anda. Begreppet, som har sin grund i urfolksrätten, är en viktig markering som ska ses mot bakgrund av statens och samernas relation historiskt sett där maktobalanser varit rådande. För att skapa ett konsultationsklimat med ömsesidig tillit krävs därför att konsultationen präglas av uppriktighet och ärlighet. Detta tar dels sikte på förutsättningarna för konsultationen;

- att alla parter har tillräcklig och korrekt information om ärendet och att det funnits möjligheter till förberedelser,
- att ramarna för konsultationens genomförande, former samt omfattning i tid och innehåll tydliggjorts (t.ex. om konsultation ska ske muntligt, vad ärendet handlar om, vem som företräder respektive part) samt
- att hänsyn tas till interna behov och processer.

Men det handlar också om konsultationsparternas inställning och ansvar för konsultationsklimatet genom att visa förståelse för varandras roller, behov och förutsättningar och vara lyhörd, saklig, öppen och tydlig.

4.3 Hur avslutas konsultationen?

4.3.1 Enighet och samtycke

Enligt 11 § pågår konsultationen tills enighet eller samtycke i ärendet uppnåtts, eller tills kommunen/regionen eller Sametinget förklarar att enighet eller samtycke inte kan nås. Enighet föreligger när kommunen/regionen och Sametinget är överens i ärendet medan samtycke avser att den samiska företrädaren lämnar sitt medgivande till/godkänner beslutet.

Lagen uppställer inget krav på att enighet eller samtycke ska uppnås. Begreppen enighet och samtycke bör förstås och tillämpas utifrån ett rättighetsperspektiv och konsultationsordningens syfte, dvs. att ge samerna ett ökat inflytande och delaktighet i frågor som rör samiska förhållanden. Samtidigt ska kommuner och regioner i sin verksamhet

beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet liksom grundläggande krav på legalitet, objektivitet och proportionalitet.

Hur stor betydelse som tillmäts den samiska företrädarens ståndpunkter vid den slutliga bedömningen i ett ärende beror på vilka av deras rättigheter som påverkas och omfattningen av denna påverkan. Ju större negativ påverkan som ett beslut bedöms ha på samernas kultur i vid bemärkelse och samebyars egendomsrätt, desto större betydelse bör samernas inställning tillmäts i förhållande till andra motstående intressen i ärendet. Här kan Sveriges folkrättsliga åtaganden gentemot det samiska folket vara vägledande.

När det gäller rättstillämpning där det är fråga om att väga olika faktorer mot varandra ska samernas intresse av att kunna vidmakthålla sin kultur, däribland renskötseln - i enlighet med 1 kap. 2 § sjätte stycket regeringsformen - tillmäts särskild vikt.¹⁰

Det allmänna förvaltningsrättsliga kravet att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts samt särskilda krav på skyndsamhet i ärenden som inletts av enskild part, gäller även vid konsultationens genomförande. Det kan därför vara motiverat att kommunen/regionen förklarar att enighet eller samtycke inte kan nås i ett ärende när den som deltar i konsultationen inte har angett sin motiverade ståndpunkt i ärendet och yttrat sig över de andras ståndpunkter inom skälig tid eller på annat sätt förlänger processen i onödan.¹¹

Kommunen/regionen bör dock inte alltför lättvindigt avge en förklaring att enighet eller samtycke inte kan uppnås eftersom det skulle riskera att motverka konsultationens syfte. Ett konsultationsskyldigt organ avger förklaringen och avslutar konsultationen först när det står klart att en fortsatt konsultation inte kan leda till enighet eller samtycke i ärendet eller om den samiska företrädarens passivitet medför att ärendet inte kan handläggas skyndsamt och kostnadseffektivt.

När det gäller ärenden med en part som söker tillstånd har normalt mycket av det som ska avhandlas under konsultationen redan kommunicerats mellan parterna under tidigare samrådsförfaranden. Den sökande partens och de samiska företrädarnas ståndpunkter kan därmed vara kända tidigt i handläggningen av ärendet. I dessa fall kan följden bli att det i ett förhållandevis tidigt skede förklaras att enighet eller samtycke inte kan uppnås i ärendet.

¹⁰ Se NJA 2020 s.3

¹¹ För ärenden som inletts av enskild part vid en förvaltningsmyndighet finns särskilda bestämmelser. Myndigheter är skyldiga att underrätta en enskild part om avgörandet i ett ärende kommer bli väsentligt försenat och anledning till det (11 § förvaltningslagen). Om ett sådant ärende inte avgjorts i första instans inom sex månader kan parten skriftligen begära att ärendet avgörs och har rätt att inom fyra veckor från att begäran inkom till myndigheten få ett beslut i ärendet eller ett särskilt beslut om att avslå begäran (12 § förvaltningslagen). Tidsgränsen på sex månader ska emellertid inte uppfattas som en reglering om rekommenderad tidsåtgång för ärendehandläggningen.

I ärenden med beslut som strider mot den samiska företrädarens ståndpunkt krävs i regel en klagande motivering till beslutet.¹² I motiveringen ska framgå hur samiska och motstående intressen vägts mot varandra och varför i förekommande fall de samiska intressena fått träda tillbaka för andra intressen.

4.3.2 Dokumentation

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

Kommunen/regionen ska dokumentera vad som kommit fram vid konsultationen, dvs. de ståndpunkter som Sametinget och eventuella andra som tillåts närvara har framfört, när och hur konsultationen har genomförts, vilka som har deltagit vid konsultationen och vem som har gjort dokumentationen. Detta gäller även om konsultationen skett vid flera tillfällen. Om konsultationen genomförts skriftligen är det i regel tillräckligt att återge vad som framkommit vid konsultationen och vilka som deltagit genom att hänvisa till de handlingarna i ärendet där detta framgår.

Det är viktigt att de samiska ståndpunkterna dokumenteras och finns i ärendet så att de kan beaktas även av nästa instans. När en konsultation väl har genomförts och avslutats kan den samiska företrädaren inte påkalla ny konsultation i ärendet, om inte nya omständigheter tillkommit som omkullkastar resultatet av den genomförda konsultationen.

5. BRISTANDE, UTEBLIVEN KONSULTATION SAMT ÖVERKLAGAN

Några bestämmelser om överklagande av ärenden som omfattas av konsultationsskyldigheten där den konsultationsskyldige exempelvis försummat att genomföra föreskriven konsultation, eller där beslutet går emot samernas intressen, har inte införts i konsultationslagen.

De flesta ärenden som omfattas av konsultationsordningen kan dock överprövas i någon form, i vart fall när en berörd sameby klagar. Till det kommer att de konsultationsskyldiga myndigheternas tillämpning av gällande rätt, dvs. hur de tillämpar handläggningsregler, kan bli föremål för tillsyn av bland andra Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern.

¹² Detta i enlighet med förvaltningsrättslig reglering och utifrån konsultationsordningens syfte.

Även om det bara skulle bildas begränsad rättspraxis kommer granskningsutlåtanden från tillsynsmyndigheter också att kunna ge närmare vägledning. Det ska även betonas att målet är att myndigheterna och de samiska företrädarna ska genomföra konsultationer i god anda och föra en dialog om konsultationernas genomförande. Rätten att överklaga olika beslut får alltså prövas enligt gällande lagstiftning. Överklagande bör därför ske på samma sätt och till samma instanser som nu.

Ärenden i vilka det kan bli aktuellt med konsultation kan handläggas enligt ett flertal olika lagar och förordningar. Rätten att överklaga olika beslut prövas enligt gällande lagstiftning.

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

För ärenden som omfattas av förvaltningsprocesslagen gäller att för att den som inte varit part i ärendet i första instans ska ha rätt att överklaga ett beslut, krävs i praxis att beslutets verkningar inte är begränsade till den det riktar sig till utan också påverkar den som överklagar. Vidare krävs att vederbörande företräder ett intresse som på något sätt erkänts av rättsordningen och som är möjligt att beakta vid sakens prövning. Huruvida detta kan vara fallet i förhållande till samebyarna och de samiska organisationerna i ett ärende som föreslås omfattas av konsultationsskyldigheten avgörs av domstol.

Sametinget intar i konsultationsärendena en speciell ställning som representant för ett urfolk. Skulle Sametinget ha en rätt att överklaga sker detta inte främst i egenskap av myndighet utan som företrädare för samernas intressen.

Förvaltningslagen (2017:900) gäller förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden och domstolarnas handläggning av förvaltningsärenden (1 §). Den innehåller bestämmelser om bl.a. motivering av beslut, överklagande och ändring av beslut samt vissa begränsningar av lagens tillämpning. Beslut av en förvaltningsmyndighet överklagas, i den mån inget annat följer av annan lag, till allmän förvaltningsdomstol (40 §). Hos förvaltningsdomstolarna tillämpas förvaltningsprocesslagen (1971:291). Enligt 4 § nämnda lag ska i ett överklagande anges vad som yrkas och de omständigheter som åberopas till stöd för yrkandet. En klagande kan åberopa ett förfarandefel, t.ex. att reglerna om konsultation inte har iakttagits. Om domstolen finner att ett förfarandefel är tillräckligt allvarligt kan den upphäva beslutet och visa målet åter till myndigheten.

Enligt 8 kap. 1 § regeringsformen meddelas föreskrifter av riksdagen genom lag och av regeringen genom förordning. Föreskrifter kan också, efter bemyndigande av riksdagen eller regeringen, meddelas av andra myndigheter än regeringen och av kommuner. Av 30 § myndighetsförordningen (2007:515), som gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen, följer att myndighetens beslut i ärenden om meddelande av föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen inte får överklagas.

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

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

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

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

Även miljöbalken och plan- och bygglagen (2010:900) innehåller ett antal regler om handläggning av olika typer av ärenden och olika överklagandebestämmelser och instansordningar beroende på vad saken gäller.

Till sist finns även möjligheten att åtgärda bristande konsultationer i efterhand. Det kan vara fallet om exempelvis en underinstans inte har uppfyllt sin konsultationsskyldighet, och det är möjligt för en förvaltningsmyndighet som är överinstans att avhjälpa handläggningsfelet i efterhand genom att konsultera Sametinget eller annan samisk företrädare och därefter avgöra ärendet. Frågan om i vilka fall felet ska avhjälpas i överinstansen alternativt att ärendet återförvisas får dock lösas av myndigheterna efter överväganden i det enskilda fallet.

PROCESSKARTA

