

## Sammanställning av erfarenheter efter införandet av konsultationsordningen

Sammanställningen av Sametingets erfarenheter och arbete med konsultationsordningen utgår från ett internt perspektiv, men innehåller även aspekter av konsultationer utifrån konsultationsskyldiga myndigheters perspektiv. Sametinget avser att komplettera och uppdatera sammanställningen och analysen med konsultationsskyldiga myndigheters synpunkter och erfarenheter i årsskiftet 2023/24.

### Bakgrund

Konsultationsordningen är lag från och med 1 mars 2022<sup>1</sup>. Bakgrund och syfte med den nya lagen beskrivs i propositionen<sup>2</sup> och utgår från att Sverige är och fortsatt ska vara en förebild när det gäller respekten för mänskliga rättigheter. Detta ska få genomslag i lagstiftning och omsättas i konkreta åtgärder.<sup>3</sup> Regeringen menar att befintlig lagstiftning är otillräcklig för att tillgodose de krav på inflytande som finns i internationella rekommendationer avseende Sveriges internationella åtaganden. Exempelvis säkerställer inte de befintliga samrådsbestämmelserna 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. Regeringen anser därför att de åtgärder som hittills vidtagits är otillräckliga för att säkerställa samiskt inflytande, och att det samiska folkets rätt till deltagande i beslutsprocesser i frågor som särskilt berör dem stärks genom att konsultationsordningen införs.<sup>4</sup>

Eftersom konsultationsordningen är en ny lagstiftning har det varit svårt att förutsäga vilka konsekvenser lagen medför och vilka ärenden som omfattas för alla parter. Det finns inte heller några uttalade, specifika målsättningar som anger inriktning för en utvärdering av lagstiftningens konsekvenser för olika parter. Innan lagen trädde i kraft beskrev Sametinget vad implementeringen av konsultationsordningen skulle kunna innebära:

---

<sup>1</sup> Lag (2022:66) om konsultation i frågor som rör det samiska folket.

<sup>2</sup> Prop. 2020/21:64 En konsultationsordning i frågor som rör det samiska folket.

<sup>3</sup> Ibid, sid 27.

<sup>4</sup> Prop. 2020/21:64 En konsultationsordning i frågor som rör det samiska folket, sid 28-29.

- Sverige kan i högre grad leva upp till sina folkrättsliga åtaganden i förhållande till det samiska folket.
- Konsultationsordningen väntas innebära högre kvalitet i myndigheters handlägningsprocesser samt mer strukturerade metoder för att tidigt klarlägga hur det samiska folket och samiska sakägare påverkas av beslut.
- Konsultationsprocesser bedöms kunna innebära tids- och kostnadsvinster för svenska myndigheter, samiska företrädare och andra berörda aktörer, då bland annat antalet överklaganden och återförvisningar väntas minska.
- Sametinget anser också att konsultationsordningen ger möjligheter att i högre utsträckning värdesätta och tillvarata samisk kunskap och kompetens inom svensk förvaltning.<sup>5</sup>

## Sametingets arbete med konsultationsordningen

Sametinget har förberett ikraftträdandet av den nya lagen sedan 2021 och i början av 2022 när riksdagen beslutade om konsultationsordningen så intensifierades aktiviteterna. Förberedande interna möten har genomförts, upphandling av nytt diarie- och dokumenthanteringssystem har påbörjats och samordnings- och informationsmöten med ett stort antal myndigheter har genomförts sedan våren 2022. En vägledning har utarbetats som riktar sig framför allt till konsultationsskyldiga myndigheter men den kan också användas som en allmän information om den nya lagen.

Därutöver genomför Sametinget interna utbildningar för handläggare och tar fram rutiner och riktlinjer under hösten och vintern 2023/2024 samtidigt som ett förberedande arbete genomförs inför kommuner och regioners anslutning till konsultationslagen den 1 mars 2024.

## Sametingets konsultationsärenden

Sametinget har tagit emot 310 konsultationsförfrågningar från 1 mars 2022 till och med 30 september 2023. Sametinget har begärt tre konsultationer. Av dessa totalt 313 ärenden har 28 konsultation genomförts eller pågår. Nio ärenden har av olika orsaker övergått i annan process eller hanteras på annat sätt, exempelvis genom att Sametinget deltar i arbetsgrupp eller referensgrupp. I en del konsultationer ingår flera konsultationsförfrågningar. Exempelvis ingår ett stort antal ärenden om naturreservat i en och samma konsultation med Länsstyrelsen i Norrbottens län. Några regeringsuppdrag är gemensamma (tex Naturvårdsverket och Skogsstyrelsens gemensamma regeringsuppdrag) där konsultationer påbörjats.

---

<sup>5</sup> Promemoria gällande regeringens proposition 2020/21:64 En konsultationsordning i frågor som rör det samiska folket. Sametinget, dnr 1.2.6-2021-1398.

Sametinget har valt att avstå konsultation i majoriteten av konsultationsförfrågningarna. Anledningen är att det främst rör sig om ärenden av lokal karaktär som berör en eller ibland flera samebyar, som exempelvis utströelse av aska av avliden person, lokala dispenser och tillstånd för motorfordon i fjällterräng, avverkning av fjällnära skog, fastighetsregleringar, licensjakt, markupplåtelser och kraftledningsärenden. I dessa fall har Sametinget bedömt att den lokala samiska parten är den som har bäst kännedom om förhållandena på plats och därmed ska konsulteras. Sametinget har istället valt att konsultera i ärenden av mer generell karaktär såsom regeringsuppdrag, åtgärds- och handlingsprogram, naturreservat samt andra typer av övergripande frågor som rör det samiska folket.

## Konsultationsförfrågningar

Konsultationsskyldig part	Typ av ärende	Antal förfrågningar
Länsstyrelsen i Jämtland	Jaktfrågor, rovdjursförvaltning, markupplåtelser, tillstånd och dispenser, viltförvaltning m.fl.	72
Länsstyrelsen i Norrbotten	Naturreservat, licensjakt, dispenser	32
Länsstyrelsen i Dalarna	Utströelse av aska	12
Länsstyrelsen i Västernorrland	Jaktfrågor, naturreservat	8
Länsstyrelsen i Västerbotten	Markupplåtelser	7
Energimarknadsinspektionen	Kraftledningsärenden, nätkoncessioner	52
Skogsstyrelsen	Avverkning i fjällnära skog, regeringsuppdrag	52
Lantmäteriet	Ansökan om avstyckning av fastighet, ledningsrätt etc.	27
Naturvårdsverket	Regeringsuppdrag och styrdokument avs. rovdjur, skog, nationalparker m.fl.	19
Trafikverket	Vägplaner, gång- och cykelvägar, broar mm	14
Bergsstaten	Fastställelse av arbetsplan	7
Regeringskansliet	Förordningar, direktiv, regeringsuppdrag	4
Övriga	Div. ärenden som inte berör enbart konsultation	4
<b>Totalt</b>		<b>310</b>

## Konsultationer

Ärende	Konsultationspart	Status/Resultat
Åtgärdsprogram mot rasism mot samer	Arbetsmarknadsdepartementet	Avslutad maj 2022 Samtycke
Tilläggsdirektiv till Renmarkskommittén (N 2021:02)	Näringsdepartementet	Avslutad juni 2022 Samtycke till delar av beslutet
Regeringsuppdrag om vandringsleder och fjälleder	Naturvårdsverket Konsultation på Sametingets begäran	Avslutad september 2022 Enighet

Förvaltningsplan för stora rovdjur	Länsstyrelsen i Jämtlands län	Avslutad november 2022 Beaktan av delar av Sametingets synpunkter, samtycke eller enighet ej uppnått
Rally-VM 2023	Länsstyrelsen i Västerbotten	Avslutad i december 2022 Enighet
Sammanslagning av bruksenheter för SCA Skog AB	Skogsstyrelsen	Avslutad januari 2023 Enighet
Tillståndsansökan om mark från Vidmarken 3:1 till Vidmarken 3:6, Norsjö.	Lantmäteriet	Avslutad februari 2023 Samtycke
Översyn av föreskrifter för Haparanda skärgårds nationalpark	Naturvårdsverket	Avslutad mars 2023 Samtycke
Upplåtelse av småviltjakt på renbetesfjäll i Jämtlands län	Länsstyrelsen i Jämtland	Avslutad april 2023 Sametinget saknade möjlighet att yttra sig över de andras ståndpunkter i konsultationen utifrån och kunde därmed inte avge slutgiltig ståndpunkt.
Tillståndsansökan Fjällmaraton 45K 2023	Länsstyrelsen i Jämtlands län	Avslutad maj 2023 Sametinget saknade möjlighet att yttra sig över de andras ståndpunkter i konsultationen utifrån och kunde därmed inte avge slutgiltig ståndpunkt.
Regeringsuppdrag om flexibla biotopskydd och flexibla skydds- och ersättningsformer i det fjällnära området och information om väntansavtal Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket	Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen	Avslutad augusti 2023 Enighet
Regeringsuppdrag att förebygga och motverka rasism mot samer	Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, MUCF	Konsultation ej fullföljd/ annan process pågår
Tillståndsansökan nätkoncession för 52 kV luftledning och delvis markkabel Näsåker – Edsele, Sollefteå	Energimarknadsinspektionen	Konsultation ej fullföljd/avstår i senare skede
Avstyckning fastighet Jukkasjärvi 1:4 och 1:5 i Kiruna	Lantmäteriet	Konsultation ej fullföljd/avstår i senare skede
Digitalisering för utveckling av skoglig plantering	Skogsstyrelsen	Konsultation ej fullföljd/avstår i senare skede

Ansökan om koncessioner för transmissionsnätsledningar inom Kustpaketet	Svenska kraftnät	Konsultation ej genomförd/ annan process (myndighetsdialog)
Tillståndsansökan 150 kV ledning Arjeplog - Slagnäs i Sorsele, Arvidsjaur och Arjeplog kommuner	Energimarknadsinspektionen	Pågående ärende
Regeringsuppdrag att utveckla vargförvaltningen	Naturvårdsverket 1. Uppdrag om skydds jakt på varg (redovisas den 31 mars 2023) 2. Uppdrag om riktlinjer för flytt av varg (redovisas den 12 april 2024) 3. Uppdrag om analys av referensvärde (redovisas den 11 oktober 2024).	Pågående ärende
Regeringsuppdrag Fler regelförenklingar för skogsbruket	Skogsstyrelsen	Pågående ärende
Förslag till nationellt mål för ökad hållbar tillväxt i skogen	Skogsstyrelsen	Pågående ärende
Regeringsuppdrag Staten som föregångare i hållbart skogsbruk	Skogsstyrelsen	Pågående ärende
Nätkoncession för ny 170 kV ledning från ny kopplingsstation till Sandberget i Sorsele kommun	Energimarknadsinspektionen	Pågående ärende
Regeringsuppdrag Öka takten i arbetet med nya nationalparker och främja naturturism i nationalparker och andra formellt skyddade områden	Naturvårdsverket	Pågående ärende
Förordning för statsbidrag till riksorganisationer eller organisationer av riksintresse som företräder samer i minoritetspolitiken	Kulturdepartementet	Pågående ärende
Regeringsuppdrag Hyggesfritt respektive naturnära skogsbruk	Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket	Pågående ärende
Regeringsuppdrag om Nationell strategi och handlingsplan avseende CBD.	Naturvårdsverket	Pågående ärende
Regeringsuppdrag att se över strategin för formellt skydd av skog	Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen	Pågående ärende

E10 Kauppinen-Kiruna.	Trafikverket	Pågående ärende
Revidering av miniminivåer för de stora rovdjuret samt tillhörande vägledning	Naturvårdsverket	Pågående ärende
Avseende utveckling av målbilder för god miljöhänsyn vid skogsbruksåtgärder för grenar och toppar vid GROT-uttag, markberedning samt vid bygge och underhåll av skogsbilväg	Skogsstyrelsen	Pågående ärende
Konsultation angående planerade områdesskydd i Jämtlands län	Länsstyrelsen i Jämtlands län	Pågående ärende
Markanvisning för bearbetningskoncessionen Stortjärnhobben i Storuman kommun	Bergsstaten	Pågående ärende
14 st. naturreservat i Norrbottens län	Länsstyrelsen i Norrbottens län	Pågående ärende
Kommittédirektiv avseende <i>En robust skogsolitik som ser skogen som en resurs</i>	Landsbygds- och infrastrukturdepartementet Konsultation på Sametingets begäran	Pågående ärende
Frågor om val till Sametinget	Kulturdepartementet	Pågående ärende
Livsmedelsstrategi 2.0	Landsbygds- och infrastrukturdepartementet Konsultation på Sametingets begäran	Pågående ärende
Naturreservat inom Sorsele och Storumans kommuner	Länsstyrelsen i Västerbottens län	Pågående ärende

## Erfarenheter av konsultationerna hittills

En sammanställning av Sametingets handläggning av konsultationsförfrågningar och konsultationer visar att det finns några gemensamma frågor som lyfts upp av myndighetens deltagare i konsultationer. Sammanställningen utgår från dokumentation från diarium, möten, workshops och övriga skriftliga synpunkter.

### Konsultationsprocessen

Sametingets deltagare i konsultationer lyfter fram att det ibland, och av olika skäl, är kort om tid för att man ska hinna förbereda sig för konsultationen. I konsultationslagens 9 § anges att den samiska företrädaren ska ges skälig tid för att hämta in de upplysningar som behövs och

för att på annat sätt förbereda konsultationen. Av dokumentationen från konsultationer framgår att det ibland är snäva tidsramar, men att det ändå lämnats rimlig tid för förberedelser inför konsultationer. De synpunkter som förts fram om otillräcklig tid för förberedelser hör snarare ihop med Sametingets bristande personella resurser för konsultationer, både initialt för inläsning av material samt för konsultationer.

Det kan också vara svårt att formulera ställningstaganden utifrån det underlag som finns tillgängligt i konsultationen. Mer om detta beskrivs även nedan under *Dokumentation och konsultationens avslut*. I viss mån kan bristande underlag bero på att konsultation enligt 8 § ska ske i ett tidigt skede, vilket kan medföra att den konsultationsskyldiga myndigheten har ett ofullständigt material vid inledningen av konsultationsprocessen. Förutsatt att det finns möjligheter att avsätta tid för konsultationsprocessen (internt hos Sametinget och hos den konsultationsskyldige) så har detta inte varit något problem. Det finns till exempel konsultationsprocesser som pågått fram till ett fullständigt underlag finns att ta slutgiltig ställning till för Sametinget. Dessa konsultationer upplevs också av parterna som konstruktiva och att de fortlöpt i god anda (i enlighet med 11 §), även om man inte alltid varit överens i sakfrågorna. God anda beskrivs för övrigt i författningskommentarerna som principen att konsultationen ska präglas av uppriktighet och ärlighet och:

...att konsultationsdeltagarna ansvarar för att skapa ett konsultationsklimat som är grundat på ömsesidig tillit och att den konsultationsskyldige, med de begränsningar som kan följa av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), ska informera om alla relevanta omständigheter som kan påverka beslutet.<sup>6</sup>

En annan utmaning som Sametinget uppmärksammat vid konsultationer är att processen redan inledningsvis kan vara fastslagen av den konsultationsskyldiga myndigheten med motivering att det är kort om tid för konsultation innan myndigheten måste fatta beslut. Det finns med andra ord inget, eller väldigt lite utrymme för dialog om former och tid för konsultationsprocessen. Enligt 9 § är det den konsultationsskyldige som bestämmer på vilket sätt en konsultation ska genomföras. Men denna ska så långt som det är möjligt och lämpligt tillgodose Sametingets önskemål om konsultationsform. I fall det varit bråttom att genomföra konsultationsprocessen har Sametinget tillmötesgått den konsultationsskyldiga myndighetens önskemål om snabb hantering.

Utöver att det ibland finns kort om tid att genomföra konsultationsprocessen, så finns även olika uppfattningar om hur konsultationer ska genomföras. Generellt sett har både konsultationsskyldiga myndigheter och Sametinget, med en positiv inställning och ett pragmatiskt sätt samt inom ramen för vad lagen föreskriver, prövat sig fram i de konsultationer som genomförts. I en del fall har dock Sametinget uppfattat att den konsultationsskyldiges föresats varit att genomföra konsultationen med ett muntligt möte, och att det vid detta första och enda möte ska framföras ett slutgiltigt ställningstagande av Sametinget.

---

<sup>6</sup> Prop. 2021:22/19, sidan 154.

Anledningen till att konsultationsprocessen uppfattas som ett enskilt dialogmöte, kan vara att konsultationer är en ny form av dialog för en del konsultationsskyldiga och att de jämförs med exempelvis samråd som ofta genomförs som ett dialogmöte där synpunkter samlas in och därefter avslutas. Men som nämnts ovan så framför regeringen i propositionen att de befintliga samrådsbestämmelserna inte säkerställer att samerna på ett tillräckligt sätt kan delta och ha inflytande i beslutsprocesser i frågor som särskilt berör dem. 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. Under konsultationen ska den konsultationsskyldige, den samiska företrädaren och andra som deltar kunna ange sina motiverade ståndpunkter i ärendet och yttra sig över de andras ståndpunkter. Denna dialog/förhandling är det som ofta utgör själva konsultationen, som i sig kan bestå av flera möten, skriftväxlingar och muntliga kontakter över tid. Konsultationen pågår tills enighet eller samtycke i ärendet uppnåtts eller tills parterna förklarar att enighet eller samtycke inte kan nås.

### Dokumentation och konsultationens avslut

Enligt 12 § ska den konsultationsskyldige dokumentera vad som kommit fram vid konsultationen. Av dokumentationen ska det framgå när och hur konsultationen genomförts, vilka som har deltagit och vem som gjort dokumentationen. I författningskommentarerna<sup>7</sup> för 12 § redogörs för att dokumentationen beskriver den formella gången vid konsultationen och om samtycke eller enighet uppnåtts eller inte. Det innebär att Sametingets ståndpunkter i ärendet ska framgå och om flera samiska företrädare deltar i konsultationen och de är av olika uppfattningar ska det antecknas.

I de flesta fall framkommer det som anges i 12 § i dokumentationen från konsultationsskyldiga myndigheter. Men ibland är otydligt vilket resultat som uppnåtts i konsultationen, dvs. det som 11 § beskriver: konsultationen ska fortsätta tills enighet eller samtycke i den fråga som är orsak till konsultationen uppnåtts eller tills den konsultationsskyldiga eller den samiska företrädaren förklarar att enighet eller samtycke inte kan nås i ärendet. Propositionen förtydligar att enighet bör förstås så att den konsultationsskyldige parten och företrädare för samerna är överens i en fråga medan samtycke avser att samerna accepterar förslaget som en kompromiss.<sup>8</sup>

En orsak till otydliga avslut kan vara att deltagande konsultationsparter, inklusive Sametinget, saknar erfarenhet att genomföra konsultationer och därmed även är osäkra på hur de avslutas. Detta har även uppmärksammats vid Sametingets interna konsultationsutbildningar och förhoppningsvis kommer de interna utbildningsinsatser som genomförs att ge fler och bättre verktyg samt kunskaper att genomföra Sametingets konsultationer.

En annan orsak till otydliga avslut i konsultationer hör ihop med det faktum att konsultationer handlar om beslut. Som anges i 2 § ska konsultationsskyldiga konsultera

---

<sup>7</sup> Prop. 2021/22:19, sidan 155.

<sup>8</sup> Ibid, sidan 104.



samiska företrädare innan beslut fattas i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna. Eftersom lagens förarbeten inte ger omfattande vägledning i avgränsningar av begreppet förvaltningsbeslut så har Sametinget i samverkan med konsultationsskyldiga myndigheter med hjälp av praxis och exempel gemensamt försökt komma överens om vilka ärenden som omfattas av konsultationsskyldighet. Trots detta kvarstår svårigheter för Sametinget att avge ställningstagande då man sällan får se ett slutgiltigt underlag för beslut i frågan som är föremål för konsultation.

### Okklarheter och brister i lagen

Utifrån det hittillsvarande arbetet kan Sametinget konstatera att lagen inte är heltäckande vad gäller vissa ärenden. Enligt 4 § sjunde stycket gäller konsultationslagen inte remissyttranden. I författningskommentarerna utvecklas detta ytterligare:

Undantaget enligt *första stycket sjunde punkten* gäller ärenden som rör remissyttranden. Det innebär att samtliga ärenden som mynnar ut i ett beslut om ett remissyttrande är undantagna, dvs. även länsstyrelsernas ärenden som uppkommer till följd av att Miljöprövningsdelegationen skickat en ansökan till länsstyrelsen på remiss.<sup>9</sup>

Det betyder att vindkraftsärenden är undantagna för konsultation eftersom Miljöprövningsdelegationen inte är konsultationsskyldig. Det är mycket olyckligt då många vindkraftverk lokaliseras inom renskötselområdet, och den eventuella påverkan de har på renskötseln och övriga samiska näringar hanteras därmed endast inom samråds- och remissförfarande. Som nämnts tidigare har regeringen i propositionen påpekat att dessa förfaranden är otillräckliga för att säkerställa samiskt inflytande i beslutsprocesser i frågor som särskilt berör dem.

Inte heller omfattas undersökningstillstånd enligt minerallagen av konsultationsskyldigheten. Motiveringen till detta är att undersökningarna i regel inte medför särskilt stora olägenheter eller betydande påverkan på omgivningen, samt att det endast är en liten del av undersökningstillstånden som leder till ansökan om bearbetningskoncession. I propositionen anges vidare att ärenden om undersökningstillstånd i undantagsfall kan bli föremål för konsultation om undersökningsarbetet rör marker som är av central betydelse för renskötseln eller om en utbyggnad av infrastruktur leder till en påverkan.<sup>10</sup> Vilka marker det skulle kunna bli frågan om är oklart, och hur dessa undantag identifieras beskrivs inte ytterligare. Även i detta fall hänvisas Sametinget till samråds- och/eller remissförfarande och möjligheterna att inlämna yttrande i ärendet.

Vidare är det inte helt klart vad som gäller för regeringsuppdrag. Enligt 2 § ska regeringen konsultera samiska företrädare innan beslut fattas i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna. I 8 § anges att den konsultationsskyldige i ett tidigt skede ska informera den

---

<sup>9</sup> Prop. 2021/22:19, sidan 146.

<sup>10</sup> Prop. 2021/22:19, sidan 64.

samiska företrädaren om ärenden där konsultationsskyldighet föreligger och fråga om företrädaren begär konsultation. Ett tidigt skede för regeringsuppdrag motsvarar när direktiven utformas på regeringsnivå. I ett par fall har Sametinget fått förfrågan om konsultation i detta tidiga skede. Men i de allra flesta fall så har konsultationsförfrågan inkommit till Sametinget från den myndighet som mottagit regeringsuppdraget. I detta skede är uppdragsdirektiven redan fastslagna och det finns mycket små möjligheter för Sametinget att vid en konsultation exempelvis få gehör för synpunkter som hör ihop med ärendet i fråga men som ligger utanför de aktuella uppdragsdirektiven. Möjligheten finns naturligtvis för Sametinget att begära konsultation hos Regeringskansliet på samiskt initiativ enligt 6 § och då ska ärendet konsulteras enligt konsultationslagen. Men det förutsätter att Sametinget har kännedom om att direktiv för regeringsuppdrag, som kan få särskild betydelse för samerna, arbetas fram vid Regeringskansliet.

I propositionen finns inga tydliga hänvisningar till hur statliga utredningar ska hanteras utifrån konsultationslagen. Ett generellt resonemang finns om regeringens konsultationer med samiska företrädare, med hänvisning till att konsultationer får ses som ett led i beredningen av regeringsärenden som avses i 7 kap. 2 § regeringsformen. Enligt regeringsformens beredningskrav är regeringen skyldig att inhämta yttranden från Sametinget i ärenden som rör samiska frågor och angelägenheter. I propositionen poängteras dock att det inte finns något som hindrar att regeringen även inhämtar synpunkter på annat sätt än genom remissyttranden och att:

Konsultationsförfarandet är således mer än ett remissförfarande och går längre än det beredningskrav som ställs i regeringsformen men är inte på något sätt oförenligt med det kravet. // Ansvaret för att regeringens konsultationer genomförs i praktiken bör åligga Regeringskansliet. // Det är viktigt att det etableras en procedur som gör att samiska företrädare får en reell möjlighet att delta och påverka formen för konsultationsförfarandet.<sup>11</sup>

Sametingets tolkning utifrån detta är att även direktiv för statliga utredningar som kan få särskild betydelse för samerna, får anses falla inom regeringens konsultationsskyldighet.

Till sist har Sametinget och konsultationsskyldig myndighet vid ett par konsultationer haft olika tolkningar när det gäller processen med flera deltagande parter i konsultationen. Som anges ovan i tabellen *Konsultationer* så har Sametinget vid ett par konsultationer inte kunnat avge slutgiltig ståndpunkt och därmed inte uppnått vare sig enighet eller samtycke eftersom Sametinget saknat möjlighet att yttra sig över de andras ståndpunkter i konsultationen och det slutgiltiga underlaget.

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

---

<sup>11</sup> Ibid, sidan 95.

Det är framför allt denna sista mening som orsakat olika tolkningar. Bland annat har samiska företrädare i konsultationen ansetts vara enskilda parter i ärendet och därmed har övriga samiska företrädare, däribland Sametinget, nekats möjlighet att ta del av synpunkter som framförts av övriga samiska företrädare, samt på vilket sätt det aktuella beslutsutkastet förändrats med anledning av de andras ståndpunkter. De samiska parterna i konsultationen har därmed inte haft ett slutgiltigt underlag att ta ställning till och Sametinget har inte heller kunnat förklara om enighet eller samtycke uppnåtts.

I propositionen finns inte något tydlig klargörande om hur konsultation med enskild och/eller part ska genomföras. Det anges att den konsultationsskyldige kan, om den anser att det är lämpligt, låta enskilda delta vid konsultationen av ett ärende. I ärenden där det finns en part som inte deltar i konsultationen ska den samiska företrädaren framföra sina ståndpunkter till den konsultationsskyldiga myndigheten som kommunicerar samernas synpunkter till parten. I ärenden där parter deltar i konsultationen ska de samiska företrädarna och parterna utbyta ståndpunkter med varandra.<sup>12</sup> Resonemanget tycks förutsätta att den enskilda/parten inte är en samisk företrädare. I författningskommentarerna tydliggörs detta ytterligare:

I ärenden där parter deltar vid konsultationen innebär det att parten och den samiska företrädaren ska utbyta ståndpunkter. Den konsultationsskyldige kan i dessa fall i den utsträckning det med hänsyn till den materiella rätten är möjligt och lämpligt verka för att en överenskommelse nås mellan parten och den samiska företrädaren.<sup>13</sup>

Frågan om konsultationer avseende allmänna och enskilda samiska intressen utvecklas dock ytterligare i propositionen:

Det kan i ett konkret fall vara svårt att skilja mellan enskilda och allmänna samiska intressen. // Vid konsultationer med [samebyar och samiska organisationer] deltar de dock inte som sakägare eller parter i ett ärende. En sameby kan ha allmänna intressen i ett ärende och kan då, vid sidan av Sametinget, företräda samernas allmänna intresse vid en konsultation. Samebyn kan som rättighetshavare även ha ett enskilt intresse i ärendet. I egenskap av rättighetshavare torde samebyn genom samråd få tillfälle att framföra sitt enskilda intresse i frågan. Samebyn bör kunna framföra både allmänna och enskilda intressen vid konsultationen.../14

Sametinget kan konstatera att det inte är helt klart hur konsultationer där enskilda/parten deltar ska hanteras samt i de fall exempelvis samebyar har enskilda intressen i det aktuella ärendet.

---

<sup>12</sup> Prop. 2021/22:19, sidan 102.

<sup>13</sup> Ibid, sidan 154.

<sup>14</sup> Ibid, sidan 59.

## Övriga synpunkter som förts fram internt

Konsultationslagen tillämpas inte på ärenden som inletts före ikraftträdandet den 1 mars 2022. Det innebär att Sametinget alltjämt får in ett stort antal remisser och samrådsförfrågningar från myndigheter som är konsultationsskyldiga i ärenden som påbörjades innan konsultationslagen trädde i kraft. Därutöver inkommer remisser från andra instanser, förutom de konsultationsförfrågningar som kommer in. Det medför att Sametingets organisation sedan våren 2022 handlägger och administrerar ett ökat antal ärenden än tidigare. Några få ärenden är föremål för både remissförfarande och konsultation, men några större samordningsvinster har Sametinget inte kunnat urskilja hittills.

En fördel med konsultationsförfarandet som lyfts upp av Sametingets deltagare i konsultationer är att Sametinget har möjlighet att komma in tidigare i processen än vid ett remissförfarande. Däremot måste konsultationsprocessen och remissförfarandet ske mer eller mindre parallellt, eftersom resultatet av remitteringen kan förändra underlaget som låg till grund för det initiala konsultationstillfället. Följaktligen måste ytterligare konsultationer genomföras efter att remissförfarandet slutförts, för att Sametinget ska kunna avge slutligt ställningstagande till underlaget.

Andra fördelar som framförts vid bland annat interna möten är att konsultationer gör att samiska frågor uppmärksammas på ett nytt sätt och ger möjlighet till inflytande. Sametingets handläggare blir också bättre på att argumentera. Ytterligare en möjlighet med konsultationer är att de ställer krav på motpartens förförståelse och kunskaper. Myndigheterna får lära sig mer om det samiska samhället och förhoppningsvis blir besluten bättre med mer kunskap även om parterna inte alltid är eniga. Konsultationer ger även Sametinget möjlighet att lära sig mer om andra myndigheter och deras verksamhetsfrågor.

Den stora utmaningen är dock att räcka till resursmässigt och att kunna svara upp mot konsultationsskyldiga myndigheters behov av Sametingets kunskap, kompetens och erfarenheter. Det finns även en oro i myndigheten för att inte räcka till när även kommuner och regioner omfattas av konsultationslagen i mars 2024, eftersom arbetssituationen redan idag är ansträngd.

## Kommande verksamhetsår 2024

Sametinget kan konstatera att det är ett begränsat antal konsultationsskyldiga myndigheter som inkommit med konsultationsförfrågningar. Frågan är varför det är så få övriga myndigheter och ärenden representerade i inkomna förfrågningar? En orsak kan vara att det inte finns så många myndigheter som hanterar frågor som särskilt berör samerna, eller i vart fall kan det vara svårt att identifiera detta för myndigheterna. Det som utmärker samiska frågor är främst renskötseln, förutom möjligen de samiska språken som dock har en delvis egen lagstiftning genom minoritetsspråklagen. Det som skulle stödja ett sådant argument är att den absoluta majoriteten av konsultationsärenden som inkommit till Sametinget har handlat om rennärlings- och markfrågor och handlagts av rennärlingsavdelningen.

En annan orsak kan vara det som nämnts tidigare, att konsultationslagen inte omfattar ärenden som påbörjats innan lagen trädde i kraft i mars 2023. Det betyder att konsultationsförfrågningar kommer att öka från andra konsultationsskyldiga myndigheter förutom de som Sametinget redan har kontakt med, samt utöver de ärenden som kommuner och regioner kommer att skicka in från och med våren 2024.

### Kommuner och regioner ansluts 2024

Redan idag får Sametinget in ärenden från en del kommuner för yttranden, både detaljplaner och översiktsplaner. Antalet lär dock öka från och med 1 mars 2024 då även konsultationsförfrågningar börjar inkomma, samtidigt som även remisser fortsätter att komma in eftersom konsultationslagen inte omfattar ärenden som påbörjats innan lagen trädde i kraft för kommuner och regioner. Det är svårt att uppskatta både vilka ärenden som kan komma ifråga samt vilken mängd det kan röra sig om. Nedan följer dock en uppskattning av detta.

#### Kommuner

I Sverige finns 25 kommuner som är förvaltningskommun för samiska: Arjeplog, Arvidsjaur, Gällivare, Jokkmokk, Kiruna, Luleå, Dorotea, Lycksele, Malå, Sorsele, Storuman, Umeå, Vilhelmina, Vindeln, Åsele, Berg, Härjedalen, Krokom, Strömsund, Åre, Östersund, Älvdalen, Sundsvall, Örnsköldsvik, Stockholm stad.

Kommuner som utöver dessa förvaltningskommuner ingår i renskötseområdet eller kan beröras delvis av renskötseln: Boden, Haparanda, Kalix, Pajala, Piteå, Älvsbyn, Övertorneå, Skellefteå, Vännäs, Norsjö, Nordmaling, Robertsfors, Bjurholm, Ragunda, Bräcke, Ånge.

Ärenden som Sametinget kan få konsultationsförfrågan om (och/eller får på remiss idag) som särskilt berör det samiska folket är bland annat: detaljplaner, översiktsplaner, samråd med anledning av tillståndsansökan enligt miljöbalken, reglemente för samiskt förvaltningsområde, skogsbrukspolicy, hållbarhetspolicy, miljö- och klimatstrategi, biblioteksplan, kulturplan, kulturmiljöprogram, flaggpolicy, minoritets- och integrationsstrategi, folkhälsostrategi, strategi för besöksnäringen, näringslivsstrategi, tillväxtstrategi m.fl. olika styrdokument där samisk kultur, näringsliv och språk ingår.

De kommuner (ca 40 stycken enligt ovan sammanställning) som berörs av frågor som särskilt kan beröra det samiska folket är av olika storlek både geografiskt och administrativt. Därmed kommer även antalet ärenden från kommunerna att variera. En rimlig beräkning av antalet ärenden kan omfatta följande ärendeflöde till Sametinget:

- I snitt max 4 detaljplaner/år/kommun, dvs ca 120-160 detaljplaner/år.
- Översiktsplan max vart 4 år/kommun, dvs ca 6-10 översiktsplaner/år.
- Övriga styrdokument/strategier och liknande uppgår sannolikt till ungefär samma frekvens som översiktsplaner, dvs 6-10 stycken/år/tema, totalt ca 40 stycken/år.

Sammanfattningsvis uppskattas antalet konsultationsärenden som handlar om markfrågor från kommunerna uppgå till ca 125-175 stycken/år. Totalt antal ärenden som handlar om

övrigt, tex kultur, kulturmiljö, näring, språk, jämställdhet, hållbarhet uppskattas uppgå till ca 40 stycken/år.

### **Regioner**

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

Ärenden Sametinget troligen får för konsultation (några få får Sametinget redan idag som remiss) som särskilt kan beröra det samiska folket: regional översiktsplan (regionalplan), regional utvecklingsstrategi, kulturplan, folkhälsoarbete (jämlighet, jämställdhet mm), hållbarhetsarbete, exempelvis styrdokument kopplade till Agenda 2030 m.fl. Dessa dokument uppdateras mer sällan och det förväntas inte inkomma konsultationsförfrågningar från regionerna i någon större omfattning, men utgör naturligtvis en ärendemängd som Sametinget inte får in idag.

## **Sammanfattning**

Inledningsvis redogjordes för syftet med konsultationslagen samt vilken utveckling Sametingets förväntade sig efter implementeringen av konsultationsordningen och vad den skulle kunna innebära. Övergripande målsättningar var bland annat att Sverige i högre grad ska leva upp till sina folkrättsliga åtaganden i förhållande till det samiska folket, att stärka det samiska folkets rätt till deltagande i beslutsprocesser i frågor som särskilt berör dem och att genom konsultationer ge möjligheter att i högre utsträckning värdesätta och tillvarata samisk kunskap och kompetens inom svensk förvaltning. Andra förväntade effekter var att lagen skulle innebära högre kvalitet i myndigheters handläggningsprocesser samt mer strukturerade metoder för att tidigt klarlägga hur det samiska folket och samiska sakägare påverkas av beslut. Vidare skulle konsultationsprocesser kunna innebära tids- och kostnadsvinster för svenska myndigheter, samiska företrädare och andra berörda aktörer, då bland annat antalet överklaganden och återförvisningar väntas minska.

En samlad bedömning pekar mot att det förflutit för kort tid sedan lagen trädde i kraft för att det ska vara möjligt att besvara om syftet med den nya lagen och de tidiga bedömningarna infriats. Konsultationslagen är ny för alla och det tar tid att hitta former och processer. Sammanställningen av konsultationsförfrågningar och konsultationer visar dock att det finns några erfarenheter som framstår som mer allmängiltiga.

### **Det måste finnas tid för konsultationsprocessen**

Det har genomförts konsultationer där processen redan vid inledningen varit fastslagen av den konsultationsskyldiga myndigheten med motivering att det är kort om tid för konsultation innan myndigheten måste fatta beslut. I några fall har Sametinget också uppfattat att den konsultationsskyldiges föresats varit att genomföra konsultationen med ett muntligt möte, och att det vid detta första och enda möte ska framföras ett slutgiltigt ställningstagande av Sametinget. Vidare lyfter även Sametingets deltagare att det är för kort om tid för att man ska hinna förbereda sig för konsultationen.

### **Det måste finnas resurser för konsultationer**

Frågan om tid hör också tätt ihop med Sametingets bristande personella resurser för konsultationer, både initialt för inläsning av material samt för konsultationer.

### **Det måste finnas tillräcklig information och dokumentation i konsultationer**

Sametingets konsultationsdeltagare framför att det ibland finns för lite informationsunderlag i konsultationer vilket gör att det är svårt att avge synpunkter på detta, samt lämna slutligt ställningstagande då man sällan får se ett slutgiltigt underlag för beslut i konsultationen. Det kan i sin tur leda till att det är otydligt vilket resultat som uppnåtts i konsultationen, det finns inte tydligt dokumenterat.

### **Otydligheter i lagen som medför olika tolkningar**

Vindkraftsärenden är undantagna för konsultation då Miljöprövningsdelegationen inte är konsultationsskyldig, och genom att samtliga ärenden som mynnar ut i ett beslut om ett remissyttrande är undantagna, dvs. även länsstyrelsernas ärenden som uppkommer till följd av att Miljöprövningsdelegationen skickat en ansökan till länsstyrelsen på remiss.

Inte heller omfattas undersökningstillstånd enligt minerallagen av konsultationsskyldigheten. Det kan dock finnas undantag, men det är oklart hur dessa undantag kan identifieras. Istället hänvisas Sametinget till samråds- och/eller remissförfarande och möjligheterna att inlämna yttrande i dessa ärenden.

Vidare är det inte helt klart vad som gäller för regeringsuppdrag och statliga utredningar. Konsultation ska ske i ett tidigt skede, vilket för regeringsuppdrag motsvarar när direktiven utformas på regeringsnivå. Det förutsätter dock att Sametinget har kännedom om att direktiv för regeringsuppdrag och utredningar som kan få särskild betydelse för samerna arbetas fram vid Regeringskansliet.

Till sist har Sametinget och konsultationsskyldig myndighet vid ett par konsultationer haft olika tolkningar när det gäller processen med flera deltagande parter i konsultationen. I propositionen finns inte något tydlig klagörande om hur konsultation med enskild och/eller part ska genomföras och det tycks förutsättas att den enskilda/parten inte är en samisk företrädare. Sametinget kan därmed konstatera att det inte är helt klart hur konsultationer där enskilda/parter deltar ska hanteras samt i de fall exempelvis samebyar har enskilda intressen i det aktuella ärendet.

Sammanfattningsvis är en fördel med konsultationsförfarandet som lyfts upp av Sametingets deltagare i konsultationer att Sametinget har möjlighet att komma in tidigare i processen än vid ett remissförfarande. Ytterligare möjligheter med konsultationer är att de ställer krav på motpartens förförståelse och kunskaper för samiska frågor och förhållanden. Myndigheterna får därmed lära sig mer om det samiska samhället och förhoppningsvis blir besluten bättre med mer kunskap även om parterna inte alltid är eniga. Konsultationer ger även Sametinget möjlighet att lära sig mer om andra myndigheter och deras verksamhetsfrågor.

Den stora utmaningen för Sametinget är dock att räkna till resursmässigt och att kunna svara upp mot konsultationsskyldiga myndigheters behov av Sametingets kunskap, kompetens och erfarenheter. Det finns även en oro i myndigheten för att inte räkna till när även

kommuner och regioner omfattas av konsultationslagen i mars 2024, eftersom arbetssituationen redan idag är ansträngd.