

Konsultationsordning

- Riktlinje

Dokumenttyp	Dokumentägare	Beslutsinstans	Giltig till
Riktlinje	Kanslienheten	Kommunstyrelsen	
Upprättad av	Fastställd/upprättad	Reviderad av	Senast reviderad
Jonna Eriksson			
Dokumentet gäller för			Diarienummer
Kommunförvaltningen			KS-24/00381



Sammanfattning

Den 1 mars 2022 började en ny lag att gälla som ger samer mer inflytande i beslutsprocesser på alla nivåer i samhället. Tanken är att samer i god tid innan beslut fattas, ska kunna bidra med sin kunskap och visa på beslutets konsekvenser för samers språk, kultur och näringar. Lagen om konsultation ska även bidra till att säkerställa och stärka samernas ställning som urfolk.

Till en början gällde lagen enbart för regeringen och statliga myndigheter men från och med 1 mars 2024 gäller lagen även för kommuner och regioner.

Riktlinjen bygger på Sametingets vägledning för kommuner och regioner gällande konsultation och den fastställer vad som ska konsulteras, vem som ska konsulteras och hur själva förfarandet går till.

För ytterligare information, se Lag (2022:66) om konsultation i frågor som rör det samiska folket och Sametingets vägledning.

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Checklista för konsultationsförfrågan	4
2. Vad är konsultationsordning?	5
2.1 Syfte med konsultation	5
2.2 Konsultation i förhållande till samråd	5
2.3 Konsultation i förhållande till remiss	6
3. Parter i konsultationen	7
3.1 Vilka är konsultationsskyldiga	7
3.2 Undantag	7
3.3 Samiska företrädare.....	7
4. Vilka ärenden ska konsulteras?.....	9
4.1 Ärenden av särskild betydelse för samerna	9
4.1.1 Plan- och byggärenden.....	10
4.2 Samisk initiativrätt och tolkningsföreträdare	10
4.3 Undantag från konsultationsskyldigheten.....	10
5. Hur går en konsultation till?	12
5.1 Information och förfrågan om konsultation i ett tidigt skede.....	12
5.3 Former för konsultation	13
5.4 Meningsutbyte och god anda	14
6. Konsultationens avslut.....	15
6.1 Enighet och samtycke	15
6.2 Dokumentation	15
7. Bristande, utebliven konsultation samt överklagan	16
8. Processkarta	19

1. Checklista för konsultationsförfrågan

När det finns en skyldighet att konsultera i ett ärende, informerar den konsultationsskyldige Sametinget och frågar om konsultation begärs. Ärendegången kan se ut på detta sätt:

- Konsultationsförfrågan skickas till kansli@sametinget.se
- Märk ärenderaden i mailet med rubriken Konsultationsförfrågan.
- Ange kontaktuppgifter till tjänstepersonen/handläggaren som handlägger ärendet hos den konsultationsskyldiga myndigheten.
- Ange inom vilken tidsfrist Sametinget ska besvara förfrågan. Tidsfristen ska vara skälig. Som utgångspunkt kan en månad vara lämplig, men fristen kan anpassas utifrån ärendets art, komplexitet och omfattning.
- Bifoga relevanta, översiktliga handlingar som gör det möjligt för Sametinget att bedöma om konsultation ska genomföras eller inte. Det kan till exempel vara en kort redogörelse av ärendet och vad som ska beslutas om, ansökningshandlingar och annat underlag i samband med att ärendet initierats, eller myndighetens överväganden kring varför ärendet bedöms kunna få särskild betydelse för Sametinget. Sametinget kan begära in kompletterande handlingar om det behövs för att kunna besvara förfrågan om konsultation.
- Om den konsultationsskyldige är osäker om ärenden kan få särskild betydelse för samerna, kontaktas lämplig handläggare hos Sametinget. Kontaktuppgifter finns på: <https://www.sametinget.se/kontakt>
- I de fall den konsultationsskyldige bedömer att ärendet kan få särskild betydelse för sameby, finns kontaktuppgifter till samebyarna på: <https://www.sametinget.se/samebyar>
- Om konsultation genomförs med sameby eller samisk organisation – men inte med Sametinget – så ska den konsultationsskyldige meddela Sametinget detta. Detta gäller även i de fall där samiska företrädare initierat konsultationen.
- Om svar inte inkommer från Sametinget inom angiven tidsfrist ska det förstås som att Sametinget avstår konsultation. Ärendet handläggs då enligt annan reglering. Detsamma gäller om Sametinget svarar att konsultation inte önskas. Sametingets svar att konsultation inte önskas utesluter inte att andra samiska företrädare ska konsulteras.

- Om Sametinget svarar att konsultation önskas innebär det att konsultationsförfarandet inleds (se vidare info om detta i vägledningen). I svaret meddelar Sametinget sin inställning kring former för konsultationens genomförande och vem som är kontaktperson i ärendet.

2. Vad är konsultationsordning?

Konsultationsordningen är en ny lag från och med 1 mars 2022. En ändring i lagen träder i kraft den 1 mars 2024 som innebär att även regioner och kommuner ansluts till konsultationsordningen. Lagen innebär kortfattat att samer ska konsulteras så långt det är möjligt i ärenden som särskilt berör dem.

2.1 Syfte med konsultation

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.

2.2 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 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 upparbetade 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.

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. Då kan kommunen samtidigt uppfylla sin konsultationsskyldighet och sin samrådsskyldighet.

2.3 Konsultation i förhållande till remiss

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.

3. Parter i konsultationen

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

3.1 Vilka är konsultationsskyldiga

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 samiska förvaltningskommuner. Utöver dessa förvaltningskommuner finns det kommuner som ingår i renskötseområdet eller kan beröras delvis av renskötelsen, däribland Norsjö kommun.

3.2 Undantag

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.

3.3 Samiska företrädare

Sametinget

Sametinget är i sin folkvalda del att betrakta som företrädare för det samiska folket och konsulteras därmed alltid som företrädare för det samiska folket, däribland enskilda samer. Sametinget företräder samernas allmänna intressen vid en konsultation. Det kan i ett konkret fall vara svårt att skilja mellan enskilda och allmänna samiska intressen. Enskilda och allmänna samiska intressen kan sammanfalla t.ex. när det gäller rensköttsel, miljö eller markanvändningsfrågor på lokal nivå. I ett ärende kan det alltså bli aktuellt att utöver Sametinget även konsultera en eller flera samebyar och en eller flera samiska organisationer. 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.

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 - som alltid ska erbjudas att delta i konsultation om ärendet kan få särskild betydelse för samerna.

Renskötseln har en stor betydelse för den samiska kulturen och det samiska folket. I de fall en sameby konsulteras bör därför även Sametinget, i egenskap av företrädare för det samiska folket tillfrågas om konsultation begärs. Konsultationsskyldiga kan alltså i dessa ärenden behöva konsultera såväl Sametinget som den eller de samebyar som är särskilt berörda av ärendet. 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.

Vid konsultationer med samiska företrädare deltar de dock inte som sakägare eller parter i ett ärende. En sameby kan ha allmänna intressen i ett ärende och kan då, vid sidan av Sametinget, företräda samernas allmänna intressen vid en konsultation. Samebyn kan som rättighetshavare även ha ett enskilt intresse i ärendet. I sin egenskap av rättighetshavare 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.

Flera av de ärenden där konsultation är viktig berör renskötseln och därmed samebyarnas verksamhet. Inför beslut om föreskrifter rörande naturreservat, nationalparker och förbud mot eller begränsningar av körning i terräng med motordrivna fordon, ska den eller de samebyar konsulteras som berörs (dvs. där ärendet bedöms ha särskild betydelse för dem). Det kan även bli aktuellt att konsultera samebyar i förvaltningsärenden när deras rättigheter berörs, exempelvis i frågor om renskötsel, markanvändning, exploateringar, jakt, fiske och rovdjur.

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.

Samiska organisationer kan vara aktuella att konsultera i ärenden som berör det samiska samhället, till exempel kultur- eller ungdomsfrågor.

En samisk organisation som önskar bli konsulterad av en viss myndighet ska uppmärksamma den myndigheten på det genom att anmäla intresse av att delta i konsultationer. Den samiska organisationen bör i samband med det ge in dess stadgar. I sådana fall bör den konsultationsskyldige notera om en organisation anmält intresse av att bli konsulterad i vissa frågor.

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, till exempel av praktiska skäl. Det är den konsultationsskyldiga kommunen som ansvarar för att ärendet handläggs i enlighet med gällande rätt.

Andra myndigheter och enskildas deltagande vid konsultationen

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.

4. Vilka ärenden ska konsulteras?

4.1 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 sameer 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.

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 sameer, 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.

Konsultationsskyldigas bedömning av en frågas betydelse för samerna bör göras ur ett samiskt perspektiv.

Genom dialog och kontakter med samiska företrädare, kommer myndigheterna att få en ökad förståelse för vilka frågor som har särskild betydelse för samerna. Även konsultationerna i sig kommer att bidra till ökad förståelse.

4.1.1 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. 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. Konsultation ska ske i ett tidigt skede av processen och i regel bör konsultationen kunna samordnas med ordinarie samrådsförfaranden enligt plan- och bygglagen.

4.2 Samisk initiativrätt och tolkningsföreträdare

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

4.3 Undantag från konsultationsskyldigheten

Skyldigheten att konsultera gäller inte för:

- Ärenden som rör allmän ordning och säkerhet, totalförsvaret, säkerhetskänslig verksamhet enligt säkerhetsskyddslagen eller Sveriges säkerhet i övrigt.
- Ärenden som rör fördelning av statsbidrag i enskilda fall dvs. ärenden som utmynnar i förvaltningsbeslut om statsbidrag.
- Ärenden som rör forskning i enskilda fall.
- Ärenden som rör tillsyn.
- 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.
- Remissyttranden.
- 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.
- 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. Uppenbarhetsrekvisitet 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.
- I mindre frågor, dvs. om en konsultation skulle fördröja och komplicera kommunens 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 anmälning- eller underrättelseärende.
- 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.

För det fall en kommun 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 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 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.

5. Hur går en konsultation till?

5.1 Information och förfrågan om konsultation i ett tidigt skede

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.

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.

5.2 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 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 arbetsbelastning eller brådskande som orsakats enbart av kommunens tidigare handläggning av ärendet påverkar inte bedömningen av vad som är en skälig tidsfrist.

5.3 Former för konsultation

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.

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 företrädare 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.

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 exempel 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.

5.4 Meningsutbyte och god anda

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.

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 (till exempel om konsultation ska ske muntligt, vad ärendet handlar om, vem som företräder respektive part) samt

- att hänsyn tas till interna behov och processer.

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.

6. Konsultationens avslut

6.1 Enighet och samtycke

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

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 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.

Kommunen 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.

I ärenden med beslut som strider mot den samiska företrädarens ståndpunkt krävs i regel en klagörande 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.

6.2 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 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.

7. 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.

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).

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 bland annat 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.

8. Processkarta

