

Samers rätt till inflytande i beslut*

— En analys av lagstiftningen och dess begränsningar

Av professor CHRISTINA ALLARD¹

Sverige har folkrättsliga åtaganden och nationella bestämmelser att tillämpa gällande samer som urfolk, varav processuella rättigheter utgör en viktig del. Artikeln analyserar och diskuterar konsultationslagen och minoritetslagen vad gäller samers rätt till inflytande och delaktighet i beslut som berör dem. Fokus ligger på markfrågor. Analysen, baserad på de sedvanliga rättskälorna, visar att det finns flera begränsningar beträffande vilka beslut och myndigheter som omfattas av reglerna om konsultation. Minoritetslagen däremot, med bestämmelser om inflytande för samerna som nationell minoritet, innehåller skyldigheter som i vissa fall går längre än det konsultationslagen stadgar. Resultatet pekar på att det är tveksamt om lagstiftningen uppfyller de folkrättsliga skyldigheterna som tänkt.

1 Inledning

Svensk rätt omfattar två generellt tillämpliga lagar som ska säkerställa att samerna som urfolk och som nationell minoritet ges möjlighet till inflytande i frågor som särskilt berör dem. Det gäller konsultationslagen² (KL) och minoritetslagen³ (ML). Båda lagarna har antagits mot bakgrund av Sveriges folkrättsliga åtaganden.

Den 1 mars 2022 trädde konsultationslagen i kraft och omfattar skyldigheter för regeringen, statliga förvaltningsmyndigheter, regioner och kommuner att konsultera samiska företrädare ”innan beslut fattas i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna”.⁴ Inom Regeringskansliet har det varit Kulturdepartementet som ansvarat för lagstiftningsprocessen och under arbetets gång har det hållits möten med Sametinget och andra samiska företrädare.⁵

Minoritetslagen trädde i kraft den 1 januari 2010 och har ändrats bland annat för att stärka det grundläggande skyddet för de nationella

* Denna artikel har genomgått kvalitetsgranskning genom s.k. peer review (granskning av jämlike).

¹ Forskningen har utförts med stöd av medel från Formas (Diariennr. 2021-02562, Diariennr. 2021-01382, Diariennr. 2021-00044 och Diariennr. 2022-01836).

² Lag (2022:66) om konsultation i frågor som rör det samiska folket.

³ Lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

⁴ 2 § KL. Från och med 1 mars 2024 inkluderades regioner och kommuner genom Lag om ändring i lagen (2022:66) om konsultation i frågor som rör det samiska folket.

⁵ Prop. 2021/22:19 En konsultationsordning i frågor som rör det samiska folket, s. 12.

minoriteternas språk och kultur samt ge kommuner och regioner skyldigheter att anta mål och riktlinjer för sitt minoritetspolitiska arbete.⁶ I lagen finns en central bestämmelse som ger skyldigheter för förvaltningsmyndigheter att ge nationella minoriteter ”möjlighet till inflytande i frågor som berör dem”.⁷ Lagen innehåller också bestämmelser om att tillämpningen av lagen hos förvaltningsmyndigheter ska följas upp.⁸ Det är Sametinget som ansvarar för uppföljningen när det gäller samer och de samiska språken, vilket även inkluderar att ge råd och stöd till förvaltningsmyndigheter.⁹

Det finns ett behov att analysera och belysa det allmännas skyldigheter att möjliggöra samiskt inflytande i beslut som berör dem enligt konsultationslagen och minoritetslagen, ställt i ljuset av lagstiftningens ändamål. För samerna är särskilt frågor om mark- och naturresursutnyttjande centrala,¹⁰ och *Sápmi*¹¹, där renskötsel bedrivs med månghundraåriga anor, omfattar ungefär hälften av Sveriges yta.¹² Det finns således ett historiskt och nära samband mellan ett urfolk, levnadsmönster och traditionella landområden; marken är inte bara en resurs utan utgör en integrerad del av samernas identitet, kunskap, rättigheter och kultur.¹³ Ambitionen är här att skapa en bredare förståelse för reglernas karaktär och folkrättsliga grund, men utan att gå in närmare på principen om FPIC — *free, prior and informed consent* / fritt och informerat förhandssamtycke¹⁴ — det tarvar en egen artikel med fokus på folkrättsliga och komparativrättsliga analyser.

Artikeln syftar till att analysera och kortfattat diskutera centrala bestämmelser i konsultationslagen och minoritetslagen vad gäller inflytandet i beslut för samer som urfolk och nationell minoritet, med fokus på markfrågor. Analysen innefattar vilka beslut rätten till inflytande omfattar, hur och när inflytandet ska ske, vilka myndigheter som omfattas samt, inte minst, vilka beslut och myndigheter som är

⁶ Prop. 2017/18:199 En stärkt minoritetspolitik, s. 1. I den senaste ändringen, SFS 2025:437, har bestämmelser om äldreomsorg på de nationella minoritetsspråken flyttats till socialtjänstlagen. Se prop. 2024/25:89, s. 287.

⁷ 5 § ML.

⁸ 1 och 20–21 §§ ML.

⁹ 21 § ML och 3 § förordning (2009:1299) om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Årliga statsbidrag lämnas till förvaltningskommuner och vissa regioner för att täcka verksamhetens merkostnader p.g.a. de rättigheter som enskilda har enligt lagen. Se 8 § samma förordning.

¹⁰ Se exv. J. Anaya, *Indigenous peoples in international law* (Oxford University Press 2004) s. 143; M. Åhrén, *Indigenous peoples' status in the international legal system* (Oxford University Press 2016) s. 228.

¹¹ Samernas traditionella landområde i norr.

¹² SOU 2023:46, s. 162. Exempel på annat samiskt naturresursutnyttjande är *doudji* (slöjd, hantverk och konsthantverk) och fiske, som också innefattar traditionell samisk kunskap.

¹³ Se Sametingets livsmiljöprogram Eallinbiras, antagen av plenum 2021-02-23–26. Jfr även t.ex. FN:s deklaration om urfolks rättigheter från 2007, artiklarna 25–26 samt stycke 7 och 10 i ingressen.

¹⁴ Alternativt: fritt, informerat och på förhand givet samtycke. FPIC syftar till att säkerställa verkligt inflytande och självbestämmande för urfolk, i beslut och åtgärder som påverkar deras land, resurser eller liv.

undantagna. I tillägg belyser artikeln kortfattat erfarenheter från Sámediggi/Sametinget¹⁵ och Sámiid Riikkasearvi/Svenska samernas riksförbund (SSR)¹⁶, de primära samiska företrädarna angående lagstiftningens tillämpning gällande markfrågor.

För att besvara artikelns syfte har en traditionell juridisk metod nyttjats med en kvalitativ analys av gängse rättskällor. I detta fall saknas både rättspraxis och doktrin varför tolkningen av lagarna och deras förarbeten står i förgrunden. Två semi-strukturerade intervjuer har hållits med jurister och konsultationsansvariga på Sametinget och SSR för att få tillgång till enkel statistik och deras erfarenheter av lagarnas tillämpning.¹⁷ Här har även Sametingets årsredovisningar från 2023 och 2024 nyttjats.

2 Kort om den folkrättsliga grunden

Både konsultationslagen och minoritetslagen har en förankring i Sveriges internationella åtaganden. Minoritetslagens koppling till folkrättsliga regler är tydlig eftersom 2 § anger att erkännandet av Sveriges fem nationella minoriteter¹⁸ vilar på Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter (1995, ramkonventionen) och den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (1992, språkstadgan).

Alltsedan Sverige ratificerade ramkonventionen och språkstadgan har samerna haft ställning både som urfolk och som nationell minoritet; samerna har i förhållande till de övriga nationella minoriteterna en särskild ställning som urfolk.¹⁹ I propositionen anges att bestämmelsen i 2 § syftar till att synliggöra både de nationella minoriteterna och deras språk samt deras särställning i förhållande till Sveriges åtaganden enligt dessa två konventioner.²⁰ Före lagens införande hade dessa åtaganden inte reglerats närmare i svensk rätt och regeringen uttalade att de nu ”ska genomföras och efterlevas i hela landet för samtliga nationella minoriteter”.²¹ Det uttalas även att ”internationella erfarenheter talar för att det är angeläget att staten tar minoriteters rättigheter på allvar” och

¹⁵ Sametinget inrättades 1993 och är både ett folkvalt organ och en myndighet direkt underställd regeringen. Se vidare <<https://sametinget.se/om-sametinget>> (hämtad 2025-05-29).

¹⁶ SSR är en intresseorganisation som representerar samer anslutna till samebyar eller sameföreningar. Se vidare <www.sapmi.se> (hämtad 2025-05-29).

¹⁷ En intervju hölls 2025-04-14 med Jenny Wik Karlsson, verksamhetschef och förbundsjurist på SSR. En intervju hölls 2025-04-22 med Nadja Åstot och Ellen Blind, jurister på Sametinget.

¹⁸ Dessa är judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar. De har gemensamt att de befolkat Sverige under lång tid, har en egen religiös, språklig eller kulturell tillhörighet och en vilja att behålla sin identitet. Se prop. 2008/09:158 Från erkännande till egenmakt – regeringens strategi för de nationella minoriteterna, s. 14.

¹⁹ Prop. 2017/18:199, s. 29; prop. 2008/09:158, s. 14. Vad denna särställning innebär anges dock inte. Det bör noteras att Sametinget i flera skrivelser angett att samer inte bör ses som en nationell minoritet utan endast som ett urfolk i Sverige. Se Prop. 2017/18:199, s. 29.

²⁰ Prop. 2008/09:158, s. 126.

²¹ Prop. 2008/09:158, s. 63.

att staten har ett ansvar så att dessa minoriteter ska kunna bevara sin särart och hålla sina språk levande; därför behöver dessa grupper statens stöd och skydd.²²

Minoritetslagens två centrala propositioner redogör för de relevanta folkrättsliga bestämmelserna på likartat sätt och förhållandevis summariskt.²³ Utgångspunkten är FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från 1948, grunden för de mänskliga rättigheterna och deras utveckling såsom vi känner dem idag,²⁴ liksom Europarådets skydd för minoriteter.²⁵ De tre centrala konventionerna från Europarådet är Europakonventionen från 1950, inbegripet Europadomstolen för mänskliga rättigheter som får pröva klagomål från enskilda, bland annat angående diskriminering (artikel 14), samt ramkonventionen och språkstadgan. Ramkonventionen skyddar såväl nationella minoriteter som enskilda personer som tillhör sådana minoriteter. I konventionen finns en central bestämmelse om minoriteters inflytande (artikel 15) som endast nämns i den ursprungliga propositionen, trots att senare ändringar avsett att förstärka just inflytandet.²⁶ Det finns en rådgivande kommitté som övervakar att ramkonventionen följs, men dess allmänna kommentar från 2008 om hur artikel 15 bör tolkas nämns inte (se vidare avsnitt 4.3). Språkstadgans huvudsyfte är att skydda Europas kulturella mångfald där minoriteters språk ska värnas. Det är upp till varje stat att besluta vilka nationella minoritetsspråk som ska skyddas och nivån på skyddet. Samiskan har ett förstärkt skydd då det uppfyller kravet på historisk geografisk anknytning.²⁷

I övrigt nämns kortfattat artikel 27 om rätten till kultur i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter från 1966, innehållande dels ett förbud mot diskriminering, dels en positiv skyldighet för stater att stödja minoriteternas strävanden att bevara sin särart.²⁸ Vidare anges att FN:s deklaration om minoriteters rättigheter från 1992 är vägledande för dess parter; personer som tillhör minoriteter ska kunna åtnjuta sina mänskliga rättigheter utan att utsättas för diskriminering. Staterna ska även säkerställa att minoriteter kan utveckla sin kultur och sitt språk. I sammanhanget nämns även FN:s urfolksdeklaration från 2007. Propositionen lyfter FN:s Agenda 2030 för hållbar utveckling med de 17 globala målen; de nationella minoriteternas rättigheter har direkt koppling till flera av dessa mål. Ambitionen är att Sverige ska vara ledande i genomförandet av agendan.²⁹

²² Prop. 2008/09:158, s. 14.

²³ Se prop. 2008/09:158 (avsnitt 4) och prop. 2017/18:199 (avsnitt 4). En kort redogörelse finns gällande granskningen av Sverige 2017 avseende ramkonventionen och språkstadgan och den kritik Sverige får för bristande implementering, se prop. 2017/18:199, s. 21.

²⁴ Prop. 2017/18:199, s. 13.

²⁵ Prop. 2017/18:199, s. 15–16.

²⁶ Prop. 2008/09:158, s. 16. Jfr prop. 2017/18:199.

²⁷ Prop. 2017/18:199, s. 15–16.

²⁸ Prop. 2017/18:199, s. 13–14.

²⁹ Prop. 2017/18:199, s. 14–15.

Konsultationslagen antogs också mot bakgrund av folkrättsliga bestämmelser, specifikt Sveriges åtaganden rörande samerna som urfolk.³⁰ Det konstateras att samerna såsom ett erkänt urfolk³¹ omfattas av rätten till självbestämmande enligt artikel 1 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter samt artikel 1 i FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och att Sametinget, i egenskap av folkvalt organ, är centralt för det samiska självbestämmandet.³² I sammanhanget bör det noteras att endast folk och urfolk har rätt till självbestämmande, i princip inte andra minoriteter.³³ Vidare tar redogörelsen i propositionen sin utgångspunkt i målsättningsstadgandet i regeringsformen (RF) om att det samiska *folkets* kultur- och samfundsliv ska främjas.³⁴

Bestämmelsen om rätten kultur för minoriteter, artikel 27 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, är central här, och det nämns att minoriteters kulturer vanligen är sammankopplad med användandet av mark och naturresurser.³⁵ Man hänvisar här till det Högsta domstolen i Girjasdomen (NJA 2020 s. 3) uttryckt om artikeln.³⁶ Artikel 27 kan innebära att det kan vara nödvändigt att tillförsäkra samer fortsatt tillgång till mark som de traditionellt har brukat om det utgör en förutsättning för vidmakthållandet av kulturen.³⁷ Förutom att kort nämna några avgöranden från FN:s människorättskommitté gällande tillämpningen av artikel 27,³⁸ erinrar man om den allmänna rekommendationen från FN:s kommitté för mänskliga rättigheter gällande tolkningen av artikel 27,³⁹ där det uttrycks att skyddet för rätten

(...) may require positive legal measures of protection and measures to ensure the effective participation of members of minority communities in decisions which affect them.⁴⁰

³⁰ Texten i proposition 2021/22:19 bygger helt på redogörelsen i Lagrådsremissen En konsultationsordning i frågor som rör det samiska folket, 29 oktober 2020.

³¹ Riksdagen erkände samerna som ett urfolk 1977 och uttalade att det finns folkrättsliga krav på kulturell särbehandling. Se prop. 1976/77:80, s. 1 och 16; KrU 1976/77:43, s. 4, och rskr. 1976/77:289. Det har senare följts upp i olika utredningar, senast vid ändringar i regeringsformen, prop. 2009/10:80 s. 189, där det uttrycks att "[s]amerna har en särställning som erkänt urfolk här i landet".

³² Prop. 2021/22:19, s. 15–16.

³³ Jfr artikel 3 i FN:s urfolksdeklaration. Se M. Åhrén, "The relevance of the UN Declaration on the rights of Indigenous Peoples to vibrant, viable and sustainable Sámi communities" i D. Cambou and Ø. Ravna (eds.) *The significance of Sámi rights – Law, justice, and sustainability for the Indigenous Sámi in the Nordic countries* (Routledge 2023), s. 8 och 17. För en djupare analys se t.ex. J. Summers, *Peoples and international law* (2 uppl., Brill Nijhoff 2014), särskilt s. 7–11 om begreppen folk, minoritet och urfolk samt s. 270–274 om Urfolksdeklarationens artikel 3 och 4.

³⁴ 1 kap. 2 § 6 st RF. Samerna har en särställning som erkänt urfolk i förhållande till de övriga nationella minoriteterna. Se prop. 2021/22:19, s. 13.

³⁵ Prop. 2021/22:19, s. 16.

³⁶ Se NJA 2020 s. 3, p. 131.

³⁷ Prop. 2021/22:19, s. 16.

³⁸ Se vidare prop. 2021/22:19, s. 17.

³⁹ Se vidare General Comment No. 23: Article 27 (Rights of Minorities). CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, General Comment No. 23.

⁴⁰ Prop. 2021/22:19, s. 16.

Med andra ord, ett effektivt deltagande av samerna i beslutsfattande som rör nyttjande av traditionella marker är en del av skyddet i artikel 27. När det gäller FN:s urfolksdeklaration nämner man att deklara-tionen, trots att den inte är bindande, ändå i vissa delar kan ge uttryck för en rådande politisk och folkrättslig syn på urfolksfrågor.⁴¹ Här lyfts särskilt de bestämmelser som rör konsultation och samtycke (artikel 18 och 19). Artikel 19 innehåller principen om FPIC.

Enligt Sveriges röstförklaring, i samband med antagandet av urfolksdeklarationen i FN:s generalförsamling, anges att den svenska statens förhållande till det samiska folket är grundat på ”dialogue, partnership and self-determination, with respect and responsibility for cultural identity”.⁴² Man uttalade att rätten till självbestämmande kan uppfyllas med konsultation och samarbete och att principen om FPIC inte utgör en vetorätt; den uppfattades dock som en viktig metod med syftet att säkerställa verkligt samråd och dialog. Sveriges röstförklaring är fortfarande giltig.⁴³ Propositionen nämner även utkastet till en nordisk samekonvention från 2017, där artiklarna 17 och 18 innehåller bestämmelser om konsultation med Sametinget, samebyar och samiska organisationer.⁴⁴

Det dokument som FN:s tidigare specialrapportör för urfolksrättigheter, James Anaya, tagit fram om utvecklingen och förståelsen för konsultation och fritt och informerat förhandssamtycke, lyfts i propositionen. Dokumentet anger att ”konsultation och samtycke syftar till att förhindra påtvingandet av en vilja över den andra och i stället sträva efter ömsesidig förståelse och beslutsfattande i samförstånd”.⁴⁵ Vidare har FN:s expertmekanism för urfolks rättigheter 2018 publicerat en vägledning rörande principen om FPIC där man poängterar att rätten att konsulteras innebär att det ska finnas en reell möjlighet att påverka, inte bara att höras eller involveras. Konsultationen ska även vara en kvalitativ process som har samtycke som mål; däremot innebär ett uteblivet samtycke inte ett veto för urfolksgruppen.⁴⁶

I redogörelsen för folkrättsliga regler tar propositionen upp flera andra relevanta konventioner liksom en del av den kritik som Sverige fått av granskningsorgan, däribland FN:s rasdiskrimineringskommitté. Kritiken gäller särskilt FPIC och projekt som innebär utvinning av naturresurser samt industri- och utvecklingsprojekt, liksom otillräcklig

⁴¹ Ibid., s. 18.

⁴² Se *ibid.*, s. 18–19.

⁴³ *Ibid.*, s. 18–19.

⁴⁴ *Ibid.*, s. 24.

⁴⁵ *Ibid.*, s. 19.

⁴⁶ *Ibid.*, s. 20.

lagstiftning för att skydda samernas rättigheter i traditionella landområden.⁴⁷ FN:s universella granskningsmekanism⁴⁸ har återupprepat rekommendationer om att Sverige ska säkerställa ökad delaktighet och inflytande i frågor som berör samerna som folk och deras rättigheter.⁴⁹

Sammanfattningsvis lämnar redogörelsen för folkrättsliga regler en del att önska, särskilt gällande konsultationslagen. Den rör Sveriges åtaganden gentemot samerna som *urfolk* där folkrätten erkänner starkare rättigheter jämfört med minoriteters rättigheter.⁵⁰ Det saknas en analys av *hur* de svenska reglerna anses uppfylla de internationella bestämmelserna om inflytande och delaktighet samt om, och i så fall på vilket sätt, regeringen adresserat granskningsorganens rekommendationer vad gäller Sveriges bristande efterlevnad. Principen om FPIC nämns endast i lagförslaget i samband med en tänkt utvärdering av konsultationslagen som är tänkt att ske efter några år. I en sådan utvärdering nämns att det är ”lämpligt att undersöka vad FPIC-principen (...) innebär för den svenska statens relation till samerna i ljuset av konsultationsordningen”.⁵¹

3 Konsultationslagen

3.1 Allmänt om lagen

Konsultationslagen utgör en ny typ av lagstiftning utan tidigare förebild i svensk rätt, och den avspeglar som bekant Sveriges folkrättsliga åtaganden över samerna som ett erkänt urfolk. Det förhållandet kan förmodligen förklara varför det har tagit några år av utredningar för att nå fram till dagens regler.⁵² Ett första förslag om konsultation mellan Regeringskansliet och Sametinget lades 2009.⁵³ Av remissbehandlingen framkom mycket kritiska synpunkter mot förslaget, såväl från Sametinget, samiska organisationer som andra remissinstanser.⁵⁴

En faktor som har pressat på antagandet av regler om konsultation i nutid är utkastet till nordisk samekonvention från 2017.⁵⁵ Konven-

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Mer känd som UPR, Universal Periodic Review, och innefattar en återkommande granskning gällande mänskliga rättigheter i alla FN:s medlemsstater. UPR-granskningen, som genomförs av andra stater, är bred och kan omfatta alla centrala konventionsåtaganden rörande mänskliga rättigheter.

⁴⁹ Prop. 2021/22:19, s. 23.

⁵⁰ Primärt rätten till självbestämmande och rätten till traditionella landområden, jfr t.ex. urfolksdeklarationen, artikel 3 och 26.

⁵¹ Prop. 2021/22:19, s. 128.

⁵² Från 2017 till 2021. Lagen antogs 17 aug 2022. Se Ds 2017:43 Konsultation i frågor som rör det samiska folket; Utkast till lagrådsremiss: En konsultationsordning i frågor som rör det samiska folket (2019); Lagrådsremiss: En konsultationsordning i frågor som rör det samiska folket (2020); prop. 2020/21:64 En konsultationsordning i frågor som rör det samiska folket (2020, återkallad mars 2021 gnm Skr. 2020/21:164).

⁵³ Ds 2009:40 Vissa samepolitiska frågor. Här föreslogs en regel om konsultation i en ny paragraf i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

⁵⁴ Ds 2017:43, s. 31–32.

⁵⁵ Se vidare <www.sametinget.se/samekonvention> (hämtad 2025-03-25). Konventionen bygger på befintliga folkrättsliga regler rörande urfolk och minoriteter som länderna redan är bundna av.

tionen, som Sverige såväl som Norge och Finland har för avsikt att ansluta sig till, förutsätter att det finns nationella regler om en skyldighet för staten att konsultera Sametinget och i behövliga fall samebyar samt samiska organisationer.⁵⁶ Norge och Finland har sedan länge sådana regler.⁵⁷ Från att ha varit avtalsbaserade finns de norska konsultationsreglerna numer i samelagen kapitel 4.⁵⁸ I Finland har preciseringar av konsultationsplikten i sametingslagen nyligen antagits.⁵⁹ Ändringarna har bedömts nödvändiga för att Finlands lagstiftning ska vara i harmoni med de internationella människorättskonventionerna och den utveckling som skett i folkrätten.⁶⁰ Det svenska lagförslaget från 2017 har likheter med den norska konsultationsordningen.⁶¹

I lagstiftningsprocessen har begreppet ”konsultation” valts före ”samråd” av goda skäl. Det ansluter till den terminologi som används i internationell urfolksrätt; syftet är att samerna ska få ett medinflytande.⁶² I den nordiska samekonventionen används också begreppet. Innebörden av konsultation liknar på det sättet överläggningar eller förhandlingar; genom att använda ”konsultation” uppfattades det lättare att kunna särskilja det från andra former av samråd.⁶³

Konsultationslagen innehåller endast 12 lagrum och innebär i korthet att regeringen, statliga förvaltningsmyndigheter samt regioner och kommuner är skyldiga att konsultera Sametinget, och ibland samebyar och samiska organisationer, innan beslut fattas ”i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna”.⁶⁴ Det innebär att ärenden av generell karaktär som får antas påverka hela samhället inte omfattas av konsultationsplikt, utan det ska röra ärenden som kan få direkt inverkan på samernas språk, kultur, näringar eller ställning som urfolk.⁶⁵ I ärenden av mindre vikt är en myndighet naturligtvis inte hindrad att kontakta Sametinget, samebyar eller samiska organisationer för konsultation,⁶⁶ vilka är de organ som enligt 7 § 1–2 st. KL utgör ”samiska företrädare”.⁶⁷

⁵⁶ Se artikel 17–18 i utkastet. Se även prop. 2021/22:19, s. 24.

⁵⁷ C. Allard, “The Rationale for the Duty to Consult Indigenous Peoples: Comparative Reflections from Nordic and Canadian Legal Contexts” (2018) 9 *Arctic Review on Law and Politics*.

⁵⁸ Lov 12 juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold.

⁵⁹ 9–9 b §§ sametingslagen (974/1995). Lagtexten använder begreppet ”förhandling”.

⁶⁰ Se grundlagsutskottets betänkande GrUB4/2025 s. 3, 12–14 och riksdagens proposition RP 100/2023 s. 48, 82–90. Se även <www.eduskunta.fi/SV/tiedotteet/Sidor/riksdagen-godkande-andringar-i-sametingslagen.aspx> (hämtad 2025-06-28).

⁶¹ Se Ds 2017:43, s. 1 och 12. De efterföljande lagförslagen har i stort följt det första förslaget, med vissa modifieringar.

⁶² Ds 2017:43, s. 40–41.

⁶³ *Ibid.*, s. 41.

⁶⁴ 2 § KL.

⁶⁵ Prop. 2021/22:19, s. 61, 144. Fler remissinstanser anser att rekvisitet är otydligt och kommer skapa osäkerhet för berörda parter om vilka ärenden som är konsultationspliktiga, se *ibid.*, s. 61–63.

⁶⁶ *Ibid.*, s. 63.

⁶⁷ En organisation måste ha anmält sitt intresse att delta i konsultationer samt att organisationens ändamål (uttryckt i stadgarna) ska ha betydelse för ärendet i fråga, se prop. 2021/22:19, s. 150.

Sametinget, som representant för det samiska folket, är centralt och bör alltid erbjudas konsultation om konsultationsplikt föreligger.⁶⁸ I vissa ärenden kan det bli aktuellt att konsultera flera samiska företrädare, liksom samiska organisationer (och samebyar) i Norge och Finland om ett beslut kan få särskild betydelse för samer i dessa länder.⁶⁹

Rekvisitet i 2 § KL är ”kan få särskild betydelse”, vilket innebär att det i sådana situationer inträder en rätt att bli konsulterad för samiska företrädare. En konsultationsberättigad samisk företrädare kan vidare välja att företrädas av ett ombud eller genom behörig ställföreträdare. En sameby kan ibland företrädas av SSR om samebyn så önskar.⁷⁰ En viktig bestämmelse i lagen är att det finns en initiativrätt i 6 § när en samisk företrädare begär konsultation. Samiska företrädare har alltså tolkningsföreträde i frågan om ett ärende har särskild betydelse för dem eller inte.

Syftet med konsultationer enligt 1 § KL är att ”främja det samiska folkets inflytande över sina angelägenheter” och förslaget utgår från samernas ställning som urfolk.⁷¹ I 1 § 2 st. anges att samrådsskyldighet enligt annan författning ska samordnas med konsultationer, så långt möjligt. Samråd är ett vanligt inslag i myndigheternas beslutsprocess och exempel anges i propositionen på sådana regler som rör samer, bland annat när en sameby är sakägare.⁷² Konsultationslagen ska alltså tillämpas parallellt med exempelvis miljöbalken (1998:808), plan- och bygglagen (2010:900) och skogsvårdslagen (1979:429). Det anges särskilt att en myndighet samtidigt kan uppfylla sin konsultationskyldighet gentemot samerna enligt konsultationslagen och sin samrådsskyldighet enligt minoritetslagen.⁷³

Det bör noteras att utebliven konsultation eller brister i konsultationsprocessen inte kan överklagas särskilt av samiska företrädare utan endast i samband med ärendet,⁷⁴ något som kritiserats av flera remissinstanser.⁷⁵ En självständig överklaganderätt skulle kunna skapa vägledning av kraven på konsultation via rättspraxis, menar några remissinstanser. Regeringen ansåg dock att det saknades skäl att föreslå regler om rättsverkan av bristande konsultation.⁷⁶

3.2 Vilka slags beslut och organ samt undantagna ärenden

Konsultationslagens bestämmelser är endast tillämpliga på vissa slags beslut. I lagtexten anges i 2 § KL endast ”innan *beslut fattas i ärenden*” (min kursivering). Vilka typer av beslut som träffas av bestämmelsen preciseras närmare i propositionen. Här framgår att det endast rör sig

⁶⁸ Prop. 2021/22:19, s. 55 och 57.

⁶⁹ Ibid., s. 56, 142.

⁷⁰ Ibid., s. 56 och 58.

⁷¹ Ibid., s. 142.

⁷² Ibid., s. 13–14.

⁷³ Ibid., s. 143.

⁷⁴ Ibid., s. 118–124.

⁷⁵ Ibid., s. 118–119.

⁷⁶ Ibid., s. 124.

om två slags ärenden: ärenden som mynnar ut i ett *förvaltningsbeslut* (oavsett om det rör sig myndighetsutövning eller inte) och ärenden om meddelande av föreskrifter, s.k. *normbeslut*.⁷⁷

För regeringen omfattas författningsärenden, till exempel propositioner och förordningar, liksom förvaltningsärenden när regeringen exempelvis fattar beslut om en bearbetningskoncession enligt mineralagen (1991:45). Ansvar för att regeringens konsultationer genomförs ligger på Regeringskansliet.⁷⁸

Hos förvaltningsmyndigheter gäller skyldigheten främst i fråga om ärendehandläggning.⁷⁹ Begränsningen till förvaltningsbeslut betyder att flera beslutsprocesser är undantagna från konsultationsplikten, trots att de kan få särskild betydelse för renskötsel och annan samisk mark- och naturresursanvändning, såsom styrdokument och riktlinjer. Sådana underlag kan vara viktiga eftersom de ofta ligger till grund för mer konkreta beslut längre fram i tiden. Vilka förvaltningsbeslut som omfattas av konsultationsplikten har överlåtits till förvaltningsmyndigheterna att bedöma i enskilda ärenden.⁸⁰ Mot bakgrund av tidigare remissvar om påtalade oklarheter lyfter propositionen vissa specifika ärenden.⁸¹ När det gäller kumulativa effekter av flera pågående och planerade verksamheter i ett ärende — en vanlig situation inom renskötselområdet — uttalar man att beaktande av kumulativa effekter kan få betydelse om konsultationsplikt föreligger eller inte.⁸² Samtidigt konstaterar man att genom konsultationer kommer kunskapen om samiska förhållanden öka hos det allmänna, liksom vilka frågor som är av särskild betydelse för samerna.⁸³

Antalet statliga förvaltningsmyndigheter som kan omfattas av lagens tillämpningsområde är förhållandevis stort, men svårt att exakt avgränsa. Det finns en mängd författningar vars tillämpning kan tänkas påverka samiska rättigheter samt samernas levnadsförhållanden och näringar.⁸⁴ Som ett exempel nämndes Vattenmyndigheterna, de fem länsstyrelser som inom var sitt vattendistrikt har i uppdrag att genomföra EU:s ramvattendirektiv; de är statliga förvaltningsmyndigheter och omfattas av konsultationsplikten.⁸⁵

⁷⁷ Ibid., s. 60, 143.

⁷⁸ Ibid., s. 143. Riksdagen och Riksbanken omfattas inte av lagen utan den gäller endast regeringen, se *ibid.*, s. 73.

⁷⁹ Ibid., s. 143. Då statliga organ uppträder i en privaträttslig roll (t.ex. avtalsskrivande) eller s.k. faktiskt handlande är det inte fråga om ett ärende i lagens mening, se *ibid.*, avsnitt 5.4 och s. 60. För att avgöra om det rör sig om en faktisk åtgärd eller ett förvaltningsbeslut anses förvaltningslagen (2017:900) vara vägledande. Se även prop. 2016/17:180, s. 24 härom.

⁸⁰ Prop. 2021/22:19, s. 65.

⁸¹ Dessa kan ge viss vägledning hur närliggande frågor bör behandlas enligt lagstiftaren. Se vidare prop. 2021/22:19, s. 63–65.

⁸² Ibid., s. 65. Detta löser dock inte grundproblemet med kumulativa effekter vid konsultationer eftersom t.ex. tillståndsprövningar sker som separata ”stuprör”.

⁸³ Ibid., s. 63.

⁸⁴ Ibid., s. 135.

⁸⁵ Ibid., s. 49.

När det gäller konsultationsplikten för regioner och kommuner omfattas även sådana ärenden där beslut fattas av regionfullmäktige, kommunfullmäktige och kommunala nämnder.⁸⁶ Regioner och kommuner har konsultationsplikt vid handläggning av förvaltningsärenden och vid normbeslut. En avgränsning av vilka ärenden där konsultation ska äga rum sker dels genom rekvisitet kan få "särskild betydelse" för samsarna (2 §), dels genom undantagna situationer i lagen.

Vissa myndigheter och organ är direkt undantagna från konsultationsskyldighet. För det första gäller lagen *förvaltningsmyndigheter* och därigenom omfattas inte domstolar (de är myndigheter).⁸⁷ För det andra omfattas inte domstolsliknande nämnder eller vissa organ inom förvaltningsmyndigheter som har domstolsliknande uppgifter, enligt 3 § KL.⁸⁸ De miljöprövningsdelegationer som finns inom länsstyrelser är således undantagna från konsultationsplikten.⁸⁹ Intressant är att majoriteten av de ärenden som har betydelse för samisk mark- och naturresursanvändning tas av mark- och miljödomstol eller miljöprövningsdelegation,⁹⁰ vilket innebär att någon konsultation med samer inte sker i dessa ärenden. För det tredje, konsultation ska enligt 3 § KL inte heller ske hos regeringen när ett ärende från till exempel mark- och miljödomstol överlämnas till regeringen för prövning, vilket exempelvis sker vid tillåtlighetsprövningar enligt miljöbalkens 17 kap.⁹¹ För det fjärde har inte Sametinget och Sameskolstyrelsen någon skyldighet att konsultera, enligt 3 § 2 st. KL. För det femte, statliga bolag, såsom Sveaskog, omfattas inte heller av lagen;⁹² som bekant finns idag en stor negativ påverkan på renskötselns markanvändning från det moderna skogsbruket.

Det finns även angivet i konsultationslagen vilka ärenden som är undantagna från konsultation i 4–5 §§. Först anges i 4 § (punkterna 1–7) ett antal typiska situationer där konsultationsplikt inte ska föreligga,⁹³ det vill säga ärenden om allmän ordning och säkerhet samt totalförsvaret (p. 1); stadsbidrag och forskning (p. 2–3); skadeståndsanspråk mot det allmänna (p. 4); tillsyn (p. 5); beslut om skatter och avgifter, statens budget, enligt 9 kap. RF (p. 6); och remissyttranden (p. 7). I vart fall när det gäller totalförvarsfrågor kan det idag, efter Sveriges inträde i försvarsalliansen NATO, ifrågasättas om konsultationer inte ändå bör ske i vissa situationer där samebyar blir direkt drabbade av ökad militär verksamhet och övningar. Enligt 4 § 2 st. undantas även ärenden om

⁸⁶ Ibid., s. 137.

⁸⁷ Ibid., s. 44 och 143. Konsultationsskyldigheten bedöms inte vara förenlig med en domstolsprocess.

⁸⁸ Här är det tänkt att vägledning kan hämtas från Europadomstolens praxis om rätten till domstolsprövning (artikel 6) och vilka organ som där anses vara eller fungera som domstol, se *ibid.*, s. 144–145 och avsnitt 5.3.

⁸⁹ Ibid., s. 81.

⁹⁰ Se s.k. A- och B-verksamheter enligt 6 § miljöprövningsförordningen (2013:251).

⁹¹ För andra typer av ärenden som regeringen kan pröva se 21:7 MB.

⁹² Prop. 2021/22:19, s. 44.

⁹³ Se vidare *ibid.*, s. 69–74.

ersättning till en enskild enligt bestämmelser i expropriationslagen (1972:719) eller fastighetsbildningslagen (1970:988).⁹⁴ När det gäller tillämpningen av plan- och bygglagen finns en konsultationsplikt endast för ärenden om att anta eller ändra regionplan, översiktsplan, detaljplan eller områdesbestämmelser.⁹⁵

Ytterligare undantag finns i 5 § KL (punkterna 1–6). Det är naturligt att ingen skyldighet att konsultera föreligger ifall ett ärende är brådsakande och ett dröjsmål skulle medföra risk för betydande olägenheter (p. 4), då en samisk företrädare avstår från konsultation (p. 5), eller när det är uppenbart att konsultation inte behövs alternativt där konsultation är uppenbart olämpligt (p. 6). Skyldigheten att konsultera gäller vidare inte följande situationer enligt 5 §. Punkten 1 relaterar till en situation där en förvaltningsmyndighet söker tillstånd hos en annan myndighet (eller regeringen) för en specifik verksamhet som kan bedrivas av enskilda, och i en sådan situation ska konsultation endast åligga den tillståndsprövande myndigheten vid handläggningen av själva ansökan, eller regeringen i förekommande fall.⁹⁶ Detta kan gälla tillstånd under miljöbalken eller ellagen då en myndighet behöver bedriva en verksamhet som följer av dess uppdrag. När en verksamhet som enbart kan bedrivas av det allmänna, till exempel framtagande av vägplaner enligt väglagen gäller dock konsultationsplikten fullt ut.⁹⁷

Punkten 2, som är viktigare, uttrycker att om ett beslut har *överklagats* har inte förvaltningsmyndighet eller regeringen en konsultationsplikt i de fall konsultation i ärendet gjorts i den lägre instansen. Det kan till exempel röra ett beslut om bearbetningskoncession från bergsstaten som ska överprövas av regeringen enligt minerallagen. Konsultation i dessa fall uppfattas som överflödig; dokumentation från konsultationer finns tillgänglig som en del i beslutsunderlaget.⁹⁸ En ny konsultation kan dock behövas om en ny fråga uppkommit i den högre instansen och som den tidigare konsultationen inte omfattat.⁹⁹

Undantaget i punkten 3 gäller en likartad situation, det vill säga där ett organ eller förvaltningsmyndighet *överlämnat* ett ärende till regeringen. Någon konsultation ska inte ske om det redan skett tidigare. Exempel på sådana ärenden är bearbetningskoncessioner under minerallagen där bergmästaren och länsstyrelsen har olika uppfattning om hur motstående riksintressen bör hanteras, vilket medför att frågan hissas till regeringen.

Sammanfattningsvis är det den berörda myndigheten som prövar om ett undantag från konsultationsskyldigheten är tillämpligt. Vid

⁹⁴ Endast frågor om ersättning undantas, inte andra delar av ett ärende, se *ibid.*, s. 74–75.

⁹⁵ 4 § 3 st. KL.

⁹⁶ Prop. 2021/22:19, s. 77–78, 147.

⁹⁷ *Ibid.*, s. 147.

⁹⁸ *Ibid.*, s. 77.

⁹⁹ Jfr *ibid.*, s. 147.

oenighet om ett undantag är tillämpligt är det dock den konsultationskyldige som ensam har beslutanderätt.¹⁰⁰ För dessa undantagna ärenden och situationer gäller således inte den initiativrätt som samiska företrädare annars har enligt 6 §. Frågan om undantag kan överprövas av en högre instans om beslutet i ärendet kan överklagas, primärt av den samiska företrädaren.¹⁰¹

3.3 Konsultationsförfarandet

Själva konsultationsförfarandet regleras i 8–11 §§ KL. Konsultationer ska ske i ett tidigt skede. Konsultationsskyldiga ska informera samiska företrädare om ärendet och fråga om konsultation ska genomföras; samiska företrädare som inte svarar inom en skälig tidsfrist presumeras avstå från konsultation.¹⁰² De samer som konsulteras ska få en skriftlig redogörelse för ärendet samt ges skälig tid för att inhämta de upplysningar som behövs och för att på annat sätt förbereda sig inför konsultationen.¹⁰³ Man ska så långt som möjligt tillgodose samers önskemål om formen och platsen för konsultation men den konsultationsskyldige har veto hur konsultation faktiskt genomförs.¹⁰⁴ Om den konsultationsskyldige anser att det är lämpligt får även andra myndigheter eller enskilda delta vid konsultationen i ett ärende (t.ex. en sökande av ett tillstånd), men den samiska företrädaren bör tillfrågas först.¹⁰⁵ I vissa ärenden kan det dessutom krävas att flera sammanträden hålls för att syftet med konsultationen ska uppnås.¹⁰⁶

Enligt 11 § KL anges översiktliga riktlinjer för hur konsultationen går till. Av lagrummets första stycke framgår att de som deltar i konsultationen ska ge varandra sina ståndpunkter och yttra sig över de andras, om fler deltar i konsultationen. Det formella språkbruket får väl tolkas som att de inblandade ska föra en dialog, i god anda, om frågor i ärendet som har särskild betydelse för samerna. Den konsultationsskyldige ska inte motivera sin ståndpunkt när det finns flera parter i ärendet (av objektivitetsskäl kan man tänka). Den konsultationsskyldige kan, inom ramen för sin serviceskyldighet som myndighet, redogöra för gällande rätt. Propositionen nämner också att den konsultationsskyldige kan verka för att en överenskommelse nås mellan parten och den samiska företrädaren, om det är möjligt och lämpligt i förhållande till den materiella rätten.¹⁰⁷ Att konsultationer ska ”genomföras i god anda” med-

¹⁰⁰ Ibid., s. 69 och 84.

¹⁰¹ Ibid., s. 84.

¹⁰² 8 § 1–2 st. KL. En skälig tidsfrist bör normalt vara en månad. Se vidare prop. 2021/22:19, s. 151.

¹⁰³ 9 § 2 st. KL; prop. 2021/22:19, s. 152–153.

¹⁰⁴ 9 § 1 st. KL; prop. 2021/22:19, s. 152.

¹⁰⁵ 10 § KL; prop. 2021/22:19, s. 105, 153.

¹⁰⁶ Prop. 2021/22:19, s. 152.

¹⁰⁷ Ibid., s. 154.

för en ambition om att de ska präglas av uppriktighet och ärlighet. Parterna ansvarar gemensamt för att skapa ett konsultationsklimat som är grundat på ömsesidig tillit.¹⁰⁸

I 11 § 2 st. KL finns ett krav på enighet eller samtycke — men i bestämmelsen nämns eller diskuteras inte hur samtycket relaterar till principen om FPIC. När det gäller begreppen avses med ”enighet” att myndigheten och företrädarna för samerna är överens i en fråga medan ”samtycke” avser att samerna accepterar förslaget som en kompromiss. Vidare anges att begreppen ringar in syftet med konsultationer, nämligen att ge samerna ett ökat inflytande och delaktighet i frågor som rör samiska förhållanden.¹⁰⁹ Bestämmelsen stadgar att konsultationen ”ska fortsätta tills enighet eller samtycke” (min kursivering) uppnåtts, *alternativt* tills endera konsultationsparten förklarar att enighet eller samtycke inte kan nås i ärendet. Den kan inte tolkas på annat sätt än att målsättningen med konsultation är att nå enighet eller samtycke.¹¹⁰

I propositionen kan man dock läsa att ”[s]om framgår (...) föreslås det dock inte något krav på att enighet eller samtycke ska eftersträvas i ärendet” samt på annat ställe anger regeringen att myndigheten får ”försöka bidra till att hitta lösningar som alla parter kan godta” men ska ”inte vara skyldig att eftersträva enighet eller samtycke”.¹¹¹ I lagtexten finns dock ett ska-krav. Ett särskilt ansvar att verka för ett samtycke torde ligga på den konsultationsskyldige som representant för staten eftersom det finns en maktobalans i förhållande till samerna som ett urfolk. Utan en tydlig målsättning om enighet/samtycke riskerar konsultationer att avslutas alltför snabbt på grund av att myndigheten konstaterar att samtycke inte är möjligt; konsultationen blir endast *pro forma* och skapar därmed inget ökat samiskt inflytande och delaktighet i beslut.

Oaktat om enighet eller samtycke nås, har myndigheten en rätt och en skyldighet att självständigt fatta beslut i ärendet i enlighet med gällande författning, att göra en objektiv prövning av relevanta sakomständigheter. Kraven på likabehandling, saklighet och opartiskhet, inbegripet grundlagens legalitets- och objektivitetsprinciper, måste upprätthållas.¹¹² Slutligen, konsultationen ska enligt 12 § KL dokumenteras av den konsultationsskyldige. Det ska framgå när och hur konsultationen har genomförts, vilka som har deltagit och vem som har skrivit protokollet.

¹⁰⁸ Ibid., s. 154.

¹⁰⁹ Ibid., s.104–105.

¹¹⁰ Detta stämmer även överens med motsvarande norska bestämmelse: ”Konsultasjonene skal gjennomføres i god tro og med formål om å oppnå enighet”. Se same-loven § 4–6. I den finska sametingslagen (974/1995) 9 § används begreppet ”förhandla”, inte konsultera. Det begreppet kanske ännu bättre ringar in vad konsultation innefattar enligt internationell urfolkrätt.

¹¹¹ Prop. 2021/22:19, s. 42 och 102. Se vidare ibid. s. 99, 105–106.

¹¹² Ibid., s. 41–42, 154.

3.4 Utvärdering av lagen och resurstilldelning

Regeringens avsikt är att den nya konsultationsordningen bör följas upp och utvärderas vad gäller lagens tillämpning, syfte och samhällsekonomiska konsekvenser och effekter.¹¹³ Man uttalar att ”rätten att konsulteras ska inte endast innebära en rätt att höras eller involveras utan den ska medföra en reell möjlighet att påverka”.¹¹⁴ Regeringen anser också att relationen mellan samrådsskyldigheten enligt minoritetslagen och konsultationsplikten är en fråga som bör omfattas av den kommande utvärderingen. Det nämns att en utvärdering även bör omfatta konsekvenserna av att konsultationer är begränsade till ärenden om planläggning enligt plan- och bygglagen.¹¹⁵ Huruvida en sådan utvärdering kommer att ske återstår att se.

Frågan om resurstilldelning lyftes också kort. Genom konsultationslagen får Sametinget det övergripande ansvaret för genomförandet av konsultationer och därför skulle Sametingets förvaltningsanslag ökas i form av nya årsarbetskrafter.¹¹⁶ Konsekvenserna för samebyar och samiska organisationer såg annorlunda ut enligt regeringen; konsultationsordningen medför en rättighet för samebyn och samiska organisationer att delta i konsultationer men ingen skyldighet. Man konstaterar dock att avsaknaden av resurser kan medföra att samebyar inte har faktiska möjligheter att delta i konsultationer. Vid en eventuell uppföljning av lagens tillämpning var det lämpligt att inkludera även kostnaderna för samebyarna.¹¹⁷ Flera remissinstanser har uttalat att det är nödvändigt att de samiska företrädarna, främst Sametinget, samebyar och SSR, tillskjuts medel för att konsultationsordningens syfte ska kunna uppnås och dess praktiska tillämpning kunna genomföras.¹¹⁸

Regeringens sammantagna bedömning när det gäller statliga förvaltningsmyndigheter är att följderna av konsultationsordningen blir begränsade, med undantag för länsstyrelserna i Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län (renskötselområden). Dessa kommer att behöva genomföra konsultationer i större omfattning, menar regeringen, med ökad arbetsbelastning och kostnader som följd. Utgångspunkten är dock att konsultationsordningen ska hanteras inom de ramar som riksdagen beslutar.¹¹⁹ För regioner och kommuner, som främst berör övre Norrland (förvaltningskommuner), bedömer regeringen att vissa ökade kostnader kommer att uppstå genom ökad administration och

¹¹³ Ibid., s. 128; 2021/22:KU4.

¹¹⁴ Prop. 2021/22:19, s. 128.

¹¹⁵ Ibid., s. 128–129.

¹¹⁶ Ibid., s. 139–140.

¹¹⁷ Ibid., s. 141.

¹¹⁸ Ibid., s. 139–140; remissvar för utkastet till lagrådsremiss. Det kom även in motionsyrkande (V) om vikten av resurstilldelning, som avstyrktes, se 2021/22:KU4.

¹¹⁹ Prop. 2021/22:19, s. 135–136. Av remissvar från främst länsstyrelser, Naturvårdsverket, Statens fastighetsverk och Bergsstaten framkommer att de anser att lagförslaget kommer att leda till ökad administration, merarbete (och längre handläggningstider), se *ibid.*, s. 135.

arbetsbörda, särskilt i kommunala nämnder. De ekonomiska konsekvenserna bedöms dock vara begränsade.¹²⁰ I sina remissvar har regioner och kommuner framfört att statliga medel behöver tillföras för de merkostnader som kommer uppstå, vilket även skulle skicka signaler till samiska företrädare om att konsultationer är viktiga och får tillåtas ta tid.¹²¹

3.5 Kort kommentar

Konsultationslagen har flera tillkortakommanden om man beaktar syftet bakom regleringen, att främja det samiska folkets inflytande i beslut som kan få särskild betydelse för dem. Den mest betydande begränsningen är att konsultationer inte sker i majoriteten av de ärenden som rör mark- och naturresursanvändning i Sápmi. Den unika svenska modellen med särskilda miljödomstolar som prövningsmyndighet i första instans,¹²² innebär att ärendena undantas från konsultationsordningen. I våra grannländer Norge och Finland är det förvaltningsmyndigheter och departement som fattar denna typ av beslut och konsultation sker i alla dessa beslut.

När inte heller miljöprövningsdelegationen vid länsstyrelsen ska konsultera samer i sina ärenden, finns endast ett fåtal ärenden kvar som rör markfrågor, däribland inrättande av nationalparker och reservat, bergmästarens beslut om bearbetningskoncession samt kommunala planer. Mark- och naturresursutnyttjande är centrala frågor för samerna, vilket även propositionen uppmärksammar.¹²³ Med klimatförändringarna och den industriomställning som sker i snabb takt i norra Sverige idag är effektiva konsultationer och delaktighet i alla slags beslut som rör konkurrerande markanvändning och intrång väsentliga; det är en ödesfråga för renskötseln, den samiska kulturen, livsstilen och språket. Det handlar om proportionalitet, om börda och nytta för enskilda och allmänna intressen berörda av industriprojekt. En fråga som man bör ställa sig, givet konsultationslagens begränsningar, är dels om konsultationslagen säkerställer Sveriges folkrättsliga åtaganden för samerna som urfolk, dels huruvida lagen uppfyller sitt eget syfte. Frågan uppmärksammas överhuvudtaget inte i propositionen.

Begränsningar i tillämpningsområdet finns gällande *vilka* myndigheter och organ som har konsultationsplikt, men även *vilka sakfrågor* eller *omständigheter* som kan bli föremål för konsultation. Eftersom lagen gäller just förvaltningsbeslut omfattas inte andra typer av beslut.

Ett aktuellt exempel är den regionala samverkansprocess som länsstyrelsen koordinerar och som ska ske inför omprövningen av tillstånd

¹²⁰ Ibid., s. 137–139.

¹²¹ Ibid., s. 138.

¹²² Dessa specialdomstolar infördes genom miljöbalken.

¹²³ Här skrivs att lagstiftning som rör mark och naturtillgångar särskilt påverkar urfolk med anledning av deras traditionella näringar och kulturmönster: "[i] dessa ärenden bör det finnas en skyldighet att konsultera", se prop. 2021/22:19, s. 61.

för vattenkraft i enlighet med en ”Nationell plan för moderna miljövillkor”.¹²⁴ Före prövningen i domstol ska en regional samverkansprocess ske där frågeställningar hanteras och analyseras gemensamt av länsstyrelsen, berörda verksamhetsutövare, övriga myndigheter, kommuner och intresseorganisationer.¹²⁵ Målsättningen är att skapa en förståelse för avrinningsområdets behov och förutsättningar gällande åtgärder. Detta leder fram till ett samlat underlag som kan utgöra grund för kommande domstolsprövning.¹²⁶ Till saken hör att flera samebyar fortfarande påverkas starkt av vattenkraften.¹²⁷ Samverkansprocessen och beslut om underlaget utgör ett exempel där konsultationsordningen borde gälla. Vidare undantas flera ärendeslag direkt i lagen, till exempel tillsynsbeslut. Dessa inkluderar även anmälnings- och underrättelseärenden enligt skogsvårdslagen och alla tillsynsärenden under miljöbalken, vilka ofta kan vara av särskild betydelse för samerna.

En annan brist rör det vaga syftet med konsultationslagen och bristen på internationell kunskap om konsultationer. Det bör erinras om att konsultationer enligt lagen endast är tänkta att ske i en instans och inte följas under ärendets gång. Det finns ett nära samband mellan konsultationen och målsättningen att uppnå enighet eller samtycke (någon vetorätt är det däremot inte tal om).

Den svenska förståelsen att det räcker med korta konsultationer rimmar illa med den praktiska tillämpningen i andra länder såsom Norge och Kanada. Konsultationer med urfolk bygger på förståelsen att det är angeläget att bygga tillit *mellan folken*, ett partnerskap, och fortsätta med konsultationer, så länge det är möjligt och meningsfullt.¹²⁸ I Kanada har konsultationsplikten alltmer utvecklats mot ett ”samtyckesbaserat beslutsfattande” och man har år 2021 antagit federal lagstiftning som stadgar att landets lagstiftning ska vara förenlig med FN:s urfolksdeklaration, bland annat FPIC-principen.¹²⁹ Ett ”samtyckesbaserat beslutsfat-

¹²⁴ Se Bilaga 2 till regeringsbeslut 2020-06-25 ”Nationell plan för moderna miljövillkor”, Förslag till nationell plan för omprövning av vattenkraft, sammanfattningen s. IV.

¹²⁵ Bilaga 2, s. 51. Ingenting nämns om samebyarna eller SSR som organisation.

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ Det är viktiga frågor för samebyarna som nyttjar hela landskapet, inklusive vattenvägarna som flyttleder och rastplatser under vinterhalvåret, samt till fiske. Se Stockholm Environment Institute, Luleå tekniska universitet, Svenska Samernas Riksförbund och Sametinget, ”Inkludering av renskötseln i vattenkraftens omprövning: vattenkraftens konsekvenser för renskötseln, åtgärdsförslag och myndigheternas skyldigheter”, 2025. <www.sei.org/publications/renskotseln-vattenkraftens-omprovning/> (hämtad 2025-05-29).

¹²⁸ I båda länderna sker beslutsprocesserna av myndigheter och/eller departement (inte av domstol). Om Norge se punkt 1 i ”Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget”, 2005; C. Allard och D. Curran, ”Indigenous influence and engagement in mining permitting in British Columbia, Canada: Lessons for Sweden and Norway?” (2023) 72 Environmental Management, s. 14. De motsvarande nya norska reglerna i sameloven är än mer knapphändiga men man har över tid upparbetat en konsultationspraxis och dessa bottnar i konsultationsavtalet (”prosedyrer”) mellan norska regeringen och Sametinget.

¹²⁹ The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples Act, 2021.

tande” innebär i praktiken att beslutande myndigheter och departement sträcker sig långt för att förhandla fram ett samtycke av berörd urfolksgrupp, något som innebär att konsultation ofta måste fortgå över längre tid.¹³⁰ Det finns en omfattande kanadensisk rättspraxis kring kraven på konsultationer eftersom urfolksgrupperna har möjlighet att dra statliga och regionala myndigheter inför domstol.

Såsom nämnts ovan, enligt konsultationslagen ska konsultationen fortsätta tills enighet eller samtycke i frågan uppnåtts alternativt tills någon av parterna förklarar att enighet eller samtycke inte kan nås i ärendet (11 § 2 st.). I stället för att främja en förståelse av konsultationer som något som sker mellan två folk (svenskar och samer), tonar förarbetena snarare ned konsultationers och nya lagens betydelse.

4 Minoritetslagen

4.1 Allmänt om lagen

Rätten till inflytande för samer (och andra nationella minoriteter) regleras även via minoritetslagen (ML). Lagen är generellt tillämplig och är tänkt att tillämpas i många skiftande situationer; den stadgar skyldigheter för kommuner, regioner, förvaltningsmyndigheter och domstolar. I lagen finns hänvisningar till ”det allmänna”,¹³¹ det vill säga offentlig verksamhet som utövas genom staten, kommunerna och regionerna.¹³² Som angetts i avsnitt 2 ovan framgår direkt av lagen (2 § ML) att den bygger på Sveriges internationella åtaganden enligt två Europarådskonventioner, ramkonventionen och språkstadgan.¹³³ Det bör noteras att det finns bestämmelser om hur tillämpningen av lagen ska följas upp.¹³⁴

Lagen innehåller regler om nationella minoriteter, nationella minoritetsspråk, förvaltningsområden och rätten att använda minoritetsspråk hos förvaltningsmyndigheter och domstolar.¹³⁵ Det finns ingen tydlig beskrivning av syfte eller ändamål med lagen, utan i 1 § anges endast lagens innehåll.¹³⁶ I motiven anges dock att lagen är tänkt att förtydliga de nationella minoriteternas rättigheter.¹³⁷ För att stärka *det grundläggande skyddet* för de nationella minoriteterna, ska kommuner och regioner anta mål och riktlinjer för sitt minoritetspolitiska arbete. I detta ingår att skydda och främja nationella minoritetsspråk och att

¹³⁰ Allard och Curran (n 128), s. 13.

¹³¹ 3–4 §§ ML.

¹³² Prop. 2008/09:158 Från erkännande till egenmakt – regeringens strategi för de nationella minoriteterna, s. 19. Begreppet förekommer i annan författning, inte minst regeringsformen. Se vidare t.ex. prop. 2021/22:229, s. 8.

¹³³ I tillägg finns språklagen (2009:600).

¹³⁴ 20–21 §§ ML. Det sker genom uppföljningsrapporter och det är Sametinget som har ansvar för uppföljning vad gäller det samiska folket, se 3 § förordning (2009:1299) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

¹³⁵ 1 § ML.

¹³⁶ Prop. 2017/18:199 En stärkt minoritetspolitik, s. 91.

¹³⁷ Prop. 2008/09:158, s. 1, 14.

främja dessa minoriteters möjlighet ”att behålla och utveckla sin kultur” i Sverige,¹³⁸ vilket kan ses som ett förtydligande av lagens ändamål. Denna skrivning, om att behålla och utveckla sin kultur, relaterar både till stadgandet i 1 kap. 2 § 6 st. RF och artikel 27 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.¹³⁹

Den 1 januari 2019 trädde några centrala förändringar i lagen i kraft som tydliggjorde vissa skyldigheter, med syfte att förstärka det grundläggande skyddet gällande minoriteternas språk och kultur.¹⁴⁰ I propositionen uppger regeringen att systematik, långsiktighet och de nationella minoriteternas egenmakt bör vara nyckelfaktorer i genomförandet av minoritetspolitiken fortsättningsvis. Det är ett långsiktigt arbete som ska ske *tillsammans med* de nationella minoriteterna. Personer från dessa grupper bidrar med sin expertis och får samtidigt reella möjligheter till inflytande och delaktighet.¹⁴¹

Av uppföljningsrapporter om minoritetslagens tillämpning har framkommit att lagen inte lett till den medvetenhet och aktivitet lokalt och regionalt som varit tanken; samråd och andra former av inflytande är centrala för att minoritetspolitiken ska fungera på lokal nivå.¹⁴² Det framkom vidare att företrädare för nationella minoriteter upplevde att samråden inte innebar något verkligt inflytande utan mest var informationsmöten.¹⁴³

4.2 Inflytande och samråd

Propositionen anger att inflytande och delaktighet är centralt för hela minoritetspolitiken; samerna (liksom andra nationella minoriteter) är både rättighetsbärare och experter på sin situation. För att kunna utöva inflytande över sin egen situation måste minoriteterna ges möjlighet till delaktighet samt reella och konkreta möjligheter att påverka sin och andras situationer. Regeringen menar att för att kunna förverkliga minoritetspolitiken är samrådsskyldigheten central eftersom de nationella minoriteternas möjlighet till egenmakt är ett fundament för utformningen och genomförandet av politiken. Man slår fast att det är det allmänna som ansvarar för att säkerställa att inflytande och samråd äger rum.¹⁴⁴ För att samerna ska kunna få egenmakt är det viktigt att de har inflytande i för dem centrala frågor i samhället, och särskilt sådana frågor som direkt berör dem.

¹³⁸ 4 § 2 st. ML; prop. 2017/18:199, s. 30.

¹³⁹ Prop. 2017/18:199, s. 13, 29, 77; prop. 2008/09:158, s. 18, 66–67. Det framkommer dock inte hur bestämmelserna relaterar till varandra och det saknas en analys av en möjlig fördragskonform tolkning av artikel 27 i förhållande till minoritetslagen.

¹⁴⁰ Prop. 2017/18:199.

¹⁴¹ Ibid., s. 26–27.

¹⁴² Ibid., s. 31, 41.

¹⁴³ Ibid., s. 40.

¹⁴⁴ Ibid., s. 39.

Rätten till inflytande för nationella minoriteter regleras i 5 §. Bestämmelsen har förändrats dels genom att ett nytt andra stycke införts,¹⁴⁵ dels genom att ett tredje stycke lagts till med en erinran om att det ibland även ska ske konsultationer med samer i enlighet med konsultationslagen.¹⁴⁶ Bestämmelsen i 5 § ML 1–2 st. lyder:

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

Samråd enligt första stycket *ska* ske genom att förvaltningsmyndigheten för en *strukturerad dialog* med de nationella minoriteterna i *syfte att kunna beakta deras synpunkter och behov* i myndighetens beslutsfattande. (min kursivering)

Det framkommer av första stycket att möjlighet till ”inflytande” för samer som *nationell minoritet*, i frågor som berör dem, gäller utan undantag, vilket följer av ska-kravet. Så långt som möjligt ska detta inflytande ske genom samråd. Bestämmelsen om samråd utgör alltså en målsättning, inte ett absolut krav.¹⁴⁷ Skyldigheten gäller endast ”i frågor som berör dem”. Om oklarheter skulle uppstå torde det åligga samerna att visa att frågan eller aktuella förhållanden berör dem.

Som framgått är det förvaltningsmyndigheter som har ansvaret för att ge inflytande till samer, och de organ som avses är kommuner, regioner och statliga förvaltningsmyndigheter, men inte regeringen.¹⁴⁸ Det omfattar samma slags organ som nämns i regeringsformen.¹⁴⁹

Andra stycket i 5 §, som preciserar hur samråd ska gå till, relaterar till en myndighets ”beslutsfattande”. Det finns ingen begränsning, varken i lagtext eller förarbeten, till en viss typ av beslut, såsom för konsultationslagen. Skyldigheten att hålla samråd, eller andra former för inflytande, är bredare i minoritetslagen. Syftet med samråden, enligt ordalydelsen, är att kunna beakta samernas synpunkter och behov vid beslutsfattandet men det finns inget krav på att de synpunkter som framförs måste beaktas.¹⁵⁰

Samråd, enligt andra stycket, *ska* ske genom en ”strukturerad dialog” och säkerställa att samråden får den funktion som de är avsedda att ha.¹⁵¹ Propositionen hänvisar här till den europeiska koden för

¹⁴⁵ Prop. 2017/18:199. Lagändringen trädde i kraft 2019.

¹⁴⁶ Prop. 2021/22:19.

¹⁴⁷ Vidare anges i förarbetena att förvaltningsmyndighet inte bara bör samråda med representanter som är utsedda av föreningar som företräder de nationella minoriteterna, utan även med personer som tillhör de nationella minoriteterna men som inte är organiserade inom föreningslivet. Se prop. 2017/18:199, s. 93.

¹⁴⁸ Prop. 2017/18:199, s. 41.

¹⁴⁹ Begreppet förvaltningsmyndighet är ett nyckelbegrepp i både nya och gamla förvaltningslagen och avser både statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Regionerna ingår i de kommunala förvaltningsmyndigheterna. Förarbetena hänvisar till regler i RF samt förarbeten. Se vidare prop. 2016/17:80, s. 25–26; prop. 1985/86:80, s. 57.

¹⁵⁰ Prop. 2017/18:199, s. 93.

¹⁵¹ Ibid., s. 40.

idéburna organisationers medverkan i beslutsprocessen (europeiska koden), som tagits fram av Europarådet 2009.¹⁵² Koden fokuserar inte på minoritetsfrågor utan är generell. Delaktighet och inflytande för de nationella minoriteterna uppnås genom olika former av medverkan i olika skeden av en beslutsprocess och man menar att europeiska koden kan ge bra vägledning. Enligt europeiska koden sker, via täta möten, ett ömsesidigt utbyte vid en ”dialog” som kan utmynna i gemensamma strategier. Därför bör tätare kontakter och mer inflytande ske i inledningen av en process, när agendan sätts och problem formuleras. ”Samråd” uppfattas mer som ett informationsutbyte där myndigheten är initiativtagare och efterfrågar input från civilsamhället.¹⁵³

Förvaltningsmyndigheter bör således samråda med samerna i ett skede där ett kommande beslut fortfarande är möjligt att påverka. Det finns en skyldighet för myndigheter att skapa former för samråd som gynnar ett ömsesidigt, jämbördigt och förtroendefullt meningsutbyte.¹⁵⁴ I kravet på struktur för dialogen finns en skyldighet för myndigheterna att ha en planering för samråden: vad syftet med samrådet är och vad som förväntas av deltagarna. Att hitta rätt målgrupp för samrådet är en annan viktig beståndsdel. Deltagarna behöver i god tid få del av underlag till samråden för att kunna delta på jämlika villkor. Det bör finnas rutiner kring uppföljning och återkoppling.¹⁵⁵

Av 5 § framgår att en förvaltningsmyndighet kan erbjuda andra former för inflytande än via samråd och av propositionen framgår att formerna för inflytande bör anpassas efter vad som är bäst i varje given situation och verksamhet. Det kan till exempel röra sig om problemformulering, särskild remissbehandling, samarbete i viss verksamhet eller fördjupad dialog om en specifik sakfråga.¹⁵⁶ Det som är betydelsefullt är att inflytandeformen syftar till att åstadkomma delaktighet i beslutsprocessen, dels för att samernas förutsättningar och behov ska kunna beaktas och tillgodoses, dels för att myndighetens insatser ska kunna utformas på ett ändamålsenligt, effektivt och kvalitativt sätt. Med andra ord, samer ska ges möjlighet till delaktighet för att kunna utöva inflytande över sin egen situation, och det måste handla om ”reella och konkreta möjligheter” till inflytande.¹⁵⁷

4.3 Ramkonventionen och Europarådets rådgivande kommitté

Sverige har ratificerat ramkonventionen.¹⁵⁸ Den garanterar effektivt deltagande för individer som tillhör nationella minoriteter och den relevanta bestämmelsen om inflytande är artikel 15, den stadgar:

¹⁵² Ibid., s. 42. Koden är en guide för medlemsländerna att involvera det civila samhället med råd och exempel för beslut som fattas på lokal, regional och nationell nivå.

¹⁵³ Ibid., s. 42.

¹⁵⁴ Ibid., s. 93.

¹⁵⁵ Ibid., s. 93.

¹⁵⁶ Ibid., s. 39.

¹⁵⁷ Ibid., s. 39.

¹⁵⁸ Se även 2 § ML.

Parterna skall skapa nödvändiga förutsättningar för att den som tillhör nationella minoriteter *effektivt* skall kunna delta i det kulturella, sociala och det ekonomiska livet samt i offentliga angelägenheter, särskilt sådana som berör dem. (min kursivering)

På engelska:

The Parties shall create the conditions necessary for the *effective* participation of persons belonging to national minorities in cultural, social and economic life and in public affairs, in particular those affecting them. (min kursivering)

Det är tydligt från artikelns lydelse att deltagandet ska vara ”effektivt” och att det rör breda samhällsfrågor, särskilt för sådana frågor som berör den nationella minoriteten — samerna i detta fall. Propositionen nämner dock inget om en fördragskonform tolkning av artikel 15 i förhållande till skyldigheten om inflytande och samråd i 5 § ML.

Europarådet har en rådgivande kommitté¹⁵⁹ som säkerställer ramkonventionens efterlevnad. På vanligt manér övervakar den om länder följer konventionsbestämmelser på ett tillfredställande sätt och publicerar rapporter om hur vissa bestämmelser i konventionen bör tolkas. Kommittén har i den andra tematiska kommentaren till ramkonventionen redogjort för hur artikel 15 ska förstås och tolkas.¹⁶⁰ Enligt kommittén är det centralt med ett *effektivt* deltagande så att minoriteter ges reella möjligheter att påverka beslutsfattandet. Det räcker inte att det formellt sett är möjligt att delta; konventionsstaten bör även säkerställa att minoritetens deltagande har ett ”betydande inflytande på beslut som fattas” och ett delat ansvar för beslut som fattas, så långt det är möjligt.¹⁶¹ Ramkonventionen avser att ge nationella minoriteter ökade möjligheter att delta för att underlätta för majoritetsbefolkningen att lära sig mer om deras kultur, språk och historia, i en anda av mellan-kulturell dialog.¹⁶²

Effektivt deltagande och dialog är särskilt viktigt för nationella minoriteter som tillhör *urfolk* eftersom urfolks ekonomiska situation är nära förbunden med deras markanvändning. Kränkning av deras markrättigheter eller begränsning av användningen av marken kan försvaga deras deltagande i det socioekonomiska livet. Kommittén uttrycker att mark som traditionellt brukas av urfolk därför bör få särskilt och effektivt skydd och urfolksgrupper bör vara nära involverade i allt

¹⁵⁹ Europarådets rådgivande kommitté om Ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter.

¹⁶⁰ Advisory committee on the framework convention for the protection of national minorities: Commentary on the effective participation of persons belonging to national minorities in cultural, social and economic life and in public affairs, No. 2. Adopted on 27 February 2008, ACFC/31DOC(2008)001.

¹⁶¹ Ibid., p. 19. Kommitténs uttalanden är förvisso rådgivande, men inte desto mindre har den i uppgift att övervaka parternas tolkning och tillämpning av konventionen. Deras uttalanden om artikel 15 bör tillmätas vikt.

¹⁶² Ibid., p. 22.

beslutsfattande om markrättigheter och markanvändning i deras traditionella områden.¹⁶³

Sverige har i det senaste yttrandet från den rådgivande kommittén fått kritik i förhållande till inflytande och samråd gällande nationella minoriteter.¹⁶⁴ Det framkommer bland annat att samerna är missnöjda med att samråd kommer för sent och att myndigheter inte beaktar deras synpunkter och föreslagna alternativ. De beslut som fattas om exempelvis gruvor, skogsbruk och vindkraft påverkar deras rättigheter negativt och nyttjandet av traditionella marker. Kommittén uppmanar myndigheterna att i detalj studera och följa rekommendationerna om effektivt deltagande.¹⁶⁵ Som omedelbar åtgärd rekommenderar kommittén Sveriges myndigheter att, i nära samråd med samerna, säkerställa att beslut på kommunal, regional och nationell nivå rörande markanvändning i Sápmi inte negativt påverkar samernas möjlighet att vidmakthålla och utveckla sin kultur, sitt språk och sin identitet.¹⁶⁶

4.4 Kort kommentar

Minoritetslagen stadgar långtgående skyldigheter för förvaltningsmyndigheter som fattar beslut i frågor som berör samer. De situationer där samer ska ges inflytande är paradoxalt nog fler och bredare än hur konsultationslagen är utformad idag. Förvisso är både regeringen och domstolar undantagna från samrådsskyldighet men inget sägs till exempel om beslutsfattande hos miljöprövningsdelegationer (länsstyrelsen) vilka hanterar många skiftande markfrågor, såsom vindkraft. Ett exempel på det bredare tillämpningsområdet är att länsstyrelsen, enligt minoritetslagen (men inte konsultationslagen), är skyldig att ge inflytande till samerna i den regionala samverkansprocessen inför omprövningen av vattenkraften (se avsnitt 3.5). Ansvarig länsstyrelse ska möjliggöra inflytande och så långt möjligt föra en strukturerad dialog med samebyar och SSR. Samebyarna kan påvisa hur de idag påverkas av vattenkraftsutbyggnad och eventuella förändringar som följer av omprövningen, och kan innebära negativ påverkan på samernas kultur, språk och identitet.

Trots att rekvisitet i 5 § är ”samråd” ska en strukturerad dialog ske i en form som mer liknar konsultationer. Förvaltningsmyndigheter är således skyldiga att involvera Sametinget, samebyar, SSR och andra samiska organisationer i sitt beslutsfattande när det berör dem. Hur detta inflytande ska ske är öppet. Förarbetena uttalar att det i början bör vara tidiga och täta möten som kan utmynna i gemensamma strategier, liksom mer inflytande för samerna tidigt i processen och något mindre

¹⁶³ Ibid., s. 5 och p. 53.

¹⁶⁴ Femte yttrandet om Sverige – Sammanfattning: Rådgivande kommittén för ramkonventionen för skydd av nationella minoriteter. Antagen den 11 oktober 2023 (publicerad 19 februari 2024), ACFC/OP/V(2023)4.

¹⁶⁵ Ibid., p. 13 och 15.

¹⁶⁶ Ibid., p. 16. Regionala och statliga myndigheter bör fullt ut tillämpa konsultationslagens och minoritetslagens bestämmelser.

senare. Samernas synpunkter som framförs vid samråden ska i möjligaste mån beaktas i konkreta beslut. Inte heller i minoritetslagen finns någon specifik bestämmelse om överklagan vid uteblivet eller bristande inflytande, och försvårar därmed skapandet av vägledande rättspraxis.¹⁶⁷

Om man tolkar 5 § ML i ljuset av artikel 15 i ramkonventionen fördragskonformt, framkommer dels att deltagandet ska vara *effektivt*, dels att i beslut som rör Sápmi så bör samer vara nära involverade i allt beslutsfattande, i allt från tillståndsärenden till beslut om myndighetsföreskrifter och policy. Kopplingen mellan urfolk och traditionella marker görs tydligt i den rådgivande kommitténs kommentar till artikel 15.

5 Erfarenheter från samiska företrädare

Härunder anges statistik av antalet konsultationer samt Sametingets och SSR:s erfarenheter av konsultationslagens tillämpning, baserat på intervjuer och Sametingets årsredovisningar (se avsnitt 1).¹⁶⁸ När det gäller minoritetslagens samråd och andra former för inflytande finns i princip ingen erfarenhet av tillämpningen av 5 § vad gäller markfrågor, varken hos Sametinget eller SSR. Det torde indikera att bestämmelsen om inflytande tillämpas sparsamt av förvaltningsmyndigheter; därför finns ingen information rörande minoritetslagen.

Sametinget och SSR är de främsta samiska företrädarna som ska konsulteras när det gäller markfrågor, förutom samebyarna.¹⁶⁹ Konsultationslagen trädde i kraft den 1 mars 2022 och de ändringar där regioner och kommuner lades till som konsultationsskyldiga trädde i kraft två år senare, den 1 mars 2024.

Sametinget har sedan den 1 mars 2022 till den 31 december 2023 tagit emot 406 konsultationsförfrågningar. Tre konsultationer har Sametinget själv begärt. Av totalt 409 inkomna ärenden har 37 konsultationer genomförts.¹⁷⁰ Under 2024 fick Sametinget 325 konsultationsförfrågningar och under året har 59 konsultationer, fortsatta eller påbörjade, genomförts. Av dessa har Sametinget begärt 3 konsultationer på samiskt initiativ.¹⁷¹ SSR har sedan 1 mars 2022 till och med mitten av april 2025 fått ungefär 560 konsultationsförfrågningar och genomfört

¹⁶⁷ Prop. 2017/18:199, s. 82.

¹⁶⁸ Notera att det finns vägledning om konsultationer från Sametinget och SSR. Sametinget: <<https://sametinget.se/konsultationsordning>> ; SSR: <www.sapmi.se/-vart-arbete/konsultationsordningen/> (hämtad 2025-04-04).

¹⁶⁹ Att få en överblick av samebyarnas erfarenheter låter sig inte göras enkelt. Se även avsnitt 1 om metod. Genom intervju med Sametinget (2025-04-22) framkommer att de ofta får höra att det är svårt att få tag i samebyar för konsultation, något som Sametinget menar kan vara en grogrund för missnöje hos konsultationsskyldiga.

¹⁷⁰ Sametingets årsredovisning 2023, s. 16. I en del konsultationer ingår flera konsultationsförfrågningar, exempelvis ett stort antal ärenden om naturreservat har räknats som en och samma konsultation med Länsstyrelsen i Norrbottens län.

¹⁷¹ Sametingets årsredovisning 2024, s. 19. I en del konsultationer ingår flera förfrågningar.

konsultationer i cirka 175 ärenden. SSR har själv initierat konsultation i mellan 5 och 10 ärenden.¹⁷²

Sametinget har valt att avstå konsultation i majoriteten av förfrågningarna. Det har främst rört ärenden av lokal karaktär som berör en eller flera samebyar, såsom lokala dispenser och tillstånd för motorfordon i fjällterräng, avverkning av fjällnära skog, fastighetsregleringar, licensjakt, kraftledningsärenden och markupplåtelse. Sametinget har bedömt att samebyarna är de som har bäst kännedom om förhållandena på plats och därmed bör konsulteras.¹⁷³ Sedan våren 2024 har Sametinget en överenskommelse med länsstyrelsen i Jämtlands län om att ärenden av lokal art ska skickas till berörd lokal samisk part. Det har medfört att antalet inkomna förfrågningar minskat.¹⁷⁴ Sametinget har valt att konsultera i ärenden av mer generell karaktär såsom regeringsuppdrag, åtgärds- och handlingsprogram, naturreservat, det vill säga övergripande frågor som rör det samiska folket.¹⁷⁵

Av årsredovisningen från 2024 framkommer att flera konsultationer påbörjades redan 2022.¹⁷⁶ Det visar att konsultationsprocesser, i jämförelse med remissvar, yttranden och samråd, kan både bli långvariga och omfattande arbetsmässigt. På kansliet har 20 tjänstepersoner i varierande grad arbetat med konsultationer under 2024, varav fem med diarieföring. Ungefär 89 procent av arbetstiden har gått till direkt deltagande i konsultationer och resterande tid till mottagande och diarieföring.¹⁷⁷ Flera ärenden rör samisk markanvändning, främst planfrågor, exempelvis översiktsplaner, vindkraftsplaner och energiplaner. Ärenden som berör planläggning startas ofta i ett tidigt skede och pågår under lång tid.¹⁷⁸

SSR som organisation har inte samma personella förutsättningar att administrera och föra statistik över konsultationsärendena. SSR har motsvarande en heltidstjänst för att kunna hantera konsultationsförfrågningar och delta i konsultationer. Medel för tjänsten söks årligen hos Sametinget, något som uppges är helt nödvändigt för att klara av belastningen. SSR informerar att man ofta deltar i konsultationer på begäran av samebyar.¹⁷⁹ Majoriteten av konsultationerna rör enskilda ärenden, såsom markupplåtelse ovan odlingsgränsen, nätkoncessioner, Norrbotniabanan, undersökningstillstånd, bearbetningskoncession samt detaljplaner och annan planläggning. De förvaltningsmyndigheter som kontaktat dem flest gånger för konsultationsförfrågningar är länsstyrelsen och Energimarknadsinspektionen.

¹⁷² Mejlsvar 2025-04-24 från Hanna Nutti, jurist/konsultationshandläggare på SSR.

¹⁷³ Årsredovisning 2024, s. 19; Årsredovisning 2023, s. 16.

¹⁷⁴ Årsredovisning 2024, s. 19.

¹⁷⁵ Ibid., s. 19; Årsredovisning 2023, s. 16.

¹⁷⁶ För en sammanställning och typer av ärenden se Tabell 5 i Årsredovisning 2024, s. 20.

¹⁷⁷ Årsredovisning 2024, s. 19. Deltagande från Sametingets politiker är inte medräknad i antalet arbetstimmar.

¹⁷⁸ Ibid., s. 19.

¹⁷⁹ Intervju med SSR 2025-04-14.

Det händer hos både Sametinget och SSR att de får förfrågan om konsultation i beslut som ligger i gråzonen eller inte omfattas av konsultationsplikten, vilket uppfattas som positivt. Det rör exempelvis myndigheters strategier och policy samt regeringsuppdrag som Naturvårdsverket och andra myndigheter fått. I dessa fall är uppfattningen generell att konsultationen varit givande och att de som samiska företrädare ibland har kunnat få inflytande i processen.¹⁸⁰ Sedan konsultationslagen trädde i kraft har det varit många ärenden som rört bildandet av nya naturreservat där både Sametinget och SSR konsulterats. Även i dessa ärenden har båda uppfattningen att det varit positivt samt att det lett till kunskap och nya tankar hos länsstyrelsen, vilket i vissa fall påverkat hur reservatsföreskrifter formulerats med större hänsyn till renskötselns påverkan och behov.¹⁸¹

När det gäller konsultationer vid *normbeslut* finns begränsad erfarenhet hos Sametinget och SSR än så länge. Vid konsultationer med Regeringskansliet har de en förhoppning att de ska vara ett föredöme och ”föregå med gott exempel”, men så har man inte hitintills upplevt det.¹⁸² Sametinget har varit involverad i konsultationer om förordningsändringar bland annat om skogsgödsling, viltskador och utbetalning av bidrag.¹⁸³ SSR har deltagit i konsultationer om ändringar i viltskadeförordningen gällande björnersättning, vilket inte ledde till de ändringar SSR velat se för renskötsel. SSR nämner att Regeringskansliet tagit fram en vägledning om konsultationer, som man inte sett. SSR menar att man borde konsulterat om vägledningen, men lagen ger ingen skyldighet eftersom det utgör en slags policy.¹⁸⁴

Som framkommit har SSR varit involverad i få normbeslut. Där SSR ser störst värde att delta i konsultationer och kunna påverka gäller direktiv för kommande utredningar; de konsulterades om Renmarksutredningen och, efter påtryckning, den nya skogsutredningen som tillsattes februari 2024. SSR känner sig bortglömda. Där man önskar få inflytande är vid Livsmedelsverkets föreskriftsändringar om slakt och livsmedelshantering, men myndigheten menar att de inte har konsultationsplikt.¹⁸⁵

En central fråga i sammanhanget är om konsultationerna gett Sametinget och SSR inflytande på beslutets inriktning eller utgång. Sametinget anser att inflytandet i det stora hela är begränsat. Även om de ibland kan få in vissa synpunkter är den stora frågan om vad som händer senare; konsultationen avslutas normalt långt innan beslutet fattas. De har inget exempel på en konsultation som gick riktigt bra. Sametinget framhåller att resultatet av konsultationsordningen är viktigt — att det faktiskt ger inflytande för samerna som folk — annars blir det

¹⁸⁰ Intervju med SSR 2025-04-14; intervju med Sametinget 2025-04-22.

¹⁸¹ Ibid.

¹⁸² Ibid.

¹⁸³ Intervju med Sametinget 2025-04-22.

¹⁸⁴ Intervju med SSR 2025-04-14.

¹⁸⁵ Ibid.

”ett spel för gallerierna”, som tar tid och energi för alla. Ytterst är det en förtroendefråga gällande statsapparaten.¹⁸⁶

I majoriteten av ärendena är SSR:s uppfattning att deras inflytande är mycket begränsat. Över tid har de sett att det endast varit något beslut som gått i deras riktning. Myndigheter kan ställa några följdfrågor till samebyar, för myndighetens egen förståelse, men om det i sig medför ändringar i beslutet är mycket oklart. När det gäller förvaltningsbeslut där en tredje part finns (tillståndsärenden) styrs dessa ärenden främst av hur den materiella rätten ser ut (t.ex. minerallagen) — och myndigheter måste förhålla sig till det. Inflytandet blir marginellt. Bearbetningskoncessioner uppfattas som besvärliga eftersom de ofta hamnar på regeringens bord och de är inte konsultationsskyldiga när ärendet överlämnas dit. SSR menar att regeringen borde vara skyldig att fortsätta konsultationen eftersom det är där ärendet avgörs.¹⁸⁷

Sametinget uttrycker att det är viktigt att de kommer in tidigt i ärendet och kan påverka processen; konsultationer borde gå parallellt med ärendet hela vägen.¹⁸⁸ Både SSR och Sametinget tar upp att det är svårt att faktiskt veta om det finns ett samtycke från deras sida innan beslutet är taget. Begreppen ”enighet” och ”samtycke” i lagen tycker båda är besvärliga, det är två positiva ord men trubbiga. Kan man vara enig i en bakgrundsbeskrivning men inte i något annat, frågar sig Sametinget. Både Sametinget och SSR gör dock skillnad mellan begreppen i sin egen dokumentation.¹⁸⁹ Sametinget reflekterar över att konsultationslagen, trots att den är en allmän lag, inte väger lika tungt som andra lagkrav; tillämpningen går att bara ”bocka av”. Myndigheterna behöver ha med sig lagens syfte, varför man konsulterar.¹⁹⁰ Detsamma gäller rekvisitet att konsultation ska ske ”i god anda”. Både SSR och Sametinget menar att konsultationsskyldiga är bra på dialog, de är över lag trevliga och professionella.¹⁹¹ Om samtalsklimatet är bra men där man på förhand vet att man inte kan påverka, är det en konsultation i god anda då? Sametinget menar att rekvisitet ”i god anda” är något mer än att vara trevlig, det måste finnas en intention.¹⁹²

Sammanfattningsvis menar Sametinget och SSR att konsultationslagen i sig har så stora begränsningar att även om små justeringar kan göras i tillämpning och resurstilldelning, som leder till förbättringar, skulle det ha liten betydelse.¹⁹³ Sametinget uttrycker att i ”hardcore”-ärenden får de inte komma in, de markfrågor som verkligen har betydelse för samerna är ju undantagna från konsultation.¹⁹⁴

¹⁸⁶ Intervju med Sametinget 2025-04-22. Se även Sametingets förväntningar med konsultationsordningen i punktlista i Årsredovisning 2023, s. 16.

¹⁸⁷ Intervju med SSR 2025-04-14.

¹⁸⁸ Intervju med Sametinget 2025-04-22.

¹⁸⁹ Intervju med SSR 2025-04-14; intervju med Sametinget 2025-04-22.

¹⁹⁰ Intervju med Sametinget 2025-04-22.

¹⁹¹ Intervju med SSR 2025-04-14; intervju med Sametinget 2025-04-22.

¹⁹² Intervju med Sametinget 2025-04-22.

¹⁹³ Intervju med SSR 2025-04-14; intervju med Sametinget 2025-04-22.

¹⁹⁴ Intervju med Sametinget 2025-04-22.

Mot bakgrund av de erfarenheter som Sametinget och SSR har av att delta i konsultationer hitintills framgår med tydlighet att en översyn av konsultationslagens tillämpning är angelägen.

6 Slutsatser och diskussion

Med fokus på frågor om mark- och naturresursutnyttjande i det traditionella samiska området är artikelns syfte att analysera och kortfattat diskutera centrala bestämmelser i konsultationslagen och minoritetslagen, särskilt dess begränsningar. Båda lagarna vilar på Sveriges folkrättsliga åtaganden, mänskliga rättigheter, men det är ytterst oklart hur reglerna är tänkta att uppfylla dessa åtaganden om effektivt inflytande och delaktighet i beslut som kan få särskild betydelse för samerna eftersom förarbetena inte utreder frågan. Det gäller särskilt frågan om principen om FPIC i konsultationslagen. För minoritetslagens vidkommande, med dess fokus på nationella minoriteter, finns ingen förklaring av vad samernas *särställning* som urfolk¹⁹⁵ betyder, i förhållande till övriga nationella minoriteter, vid tillämpningen av lagen. Det är endast när man läser 5 § ML fördagskonformt med artikel 15 i ramkonventionen samt rådgivande kommitténs uttalanden angående urfolk och deras nära relation till sitt landområde som konsekvenserna av att vara ett urfolk blir mer tydliga; urfolk bör erhålla ett effektivt skydd och samerna bör vara delaktiga i allt beslutsfattande om markrättigheter och markanvändning i sina traditionella områden.

Resultatet av analysen visar att konsultationslagen innehåller betydande begränsningar gällande vilka slags beslut samt vilka organ och situationer där konsultation inte ska ske. Man får konstatera att konsultationslagen, såsom ett imaginärt ”flaggskepp” för samiskt inflytande och självbestämmande, idag seglar med slagsida. De konsultationer som ska äga rum i ärenden rörande markfrågor är förhållandevis få eftersom den svenska modellen innebär att flertalet tillståndsärenden beslutas antingen i domstol eller av länsstyrelsens prövningsorgan, och omfattas inte av konsultationsplikten.¹⁹⁶ Minoritetslagens bestämmelse om inflytande och samråd, å andra sidan, ger förvaltningsmyndigheter långtgående skyldigheter att ge samerna inflytande, i form av samråd eller på annat sätt — och i alla slags beslut (dock inte hos regering eller domstolar). I det avseendet går den längre än konsultationslagen. Problemet tycks snarare vara att lagen inte tillämpas i någon större omfattning, åtminstone inte i beslut som rör markfrågor, trots att motsvarande regler varit i kraft i 15 år. Intervjuerna med Sametinget och SSR stödjer ett sådant antagande.

¹⁹⁵ Se avsnitt 2 och prop. 2017/18:199, s. 29.

¹⁹⁶ Prövningssystemet håller på att utredas. Miljötillståndsutredningen har föreslagit att tillståndsprövningen under miljöbalken ska samlas i en ny miljöprövningmyndighet och att denna myndighet ska undantas från konsultationsskyldigheten. Se SOU 2024:98 (del 1), s. 41, 51, 237, 1129.

När det gäller konsultationslagens tillämpning generellt får man tänka att lagen är förhållandevis ny — och att det är en ny typ av lagstiftning som Sverige inte haft tidigare. Med erfarenhet av den norska konsultationsordningen kan det ta tid för alla parter att hitta former och arbetssätt; tillämpningen *kan* förändras och förbättras över tid. Det bör nämnas att konsultationer kan förekomma i frågor där konsultationsplikt inte föreligger, vilket redan sker idag enligt tillgänglig statistik och som har bekräftats i intervjuerna med Sametinget och SSR. Att bristfällig konsultation inte kan överklagas särskilt är olyckligt eftersom bland annat förtydliganden av formerna och kraven på konsultationer uteblir. Man kan nog inte förvänta sig att samiska företrädare (läs samebyar) i någon omfattning lyfter brister i konsultationsprocessen när de överklagar, och andra samiska företrädare kan normalt inte överklaga (tillstånds-)beslut. Normbeslut går som bekant inte att överklaga.

Den potentiellt sett viktigaste förändringen genom konsultationsordningen är konsultationer som rör normgivningen, delaktighet i utformandet av utredningsdirektiv, konsultationer rörande vissa lagstiftningsprocesser (propositioner), regeringens förordningar och myndigheters föreskrifter. På ett annat sätt än via exempelvis remissvar kan samiska företrädare i sådana situationer adressera samiska rättigheter, förhållningssätt och intressen, liksom informera om samiska sedvanor och rättsuppfattningar, med mera.¹⁹⁷ På sikt kan det få in samiska perspektiv i det regelverk som senare kommer tillämpas i Sápmi, i allt från områdesskydd, samhällsplanering och fastighetsbildning till tillståndsprocesser och tillsynsfrågor.

Förståelsen hos svenska myndigheter om vikten av samiskt inflytande och delaktighet i beslutsprocesser är förhållandevis svag, och lagstiftning och förarbeten hjälper inte nämnvärt för att råda bot på kunskapsbristen. Det gäller oavsett om inflytande för samer ska ske via samråd enligt minoritetslagen eller under konsultationslagen. Man har inte heller klart för sig att konsultationer inte ”bara är en annan form för samråd”; samråd sker redan under olika slags lagstiftning. Det är inte heller ytterligare en ruta som bara kan bockas av. Vi kan inhämta erfarenheter och kunskap av andra länder som praktiserat konsultationer med sina urfolksgrupper under lång tid, inte minst genom våra grannländer. Samerna är dessutom *ett* folk delat av nationsgränserna. Brister i tillämpningen av de två lagarna (av olika grunder) vittnar om att det kan behövas en omfattande utbildnings- och informationskampanj på alla nivåer i statsapparaten, från regering och regeringskansli ned till kommunerna.

¹⁹⁷ För Norges del har Skogvang kommenterat att införandet av konsultationsordningen varit något av det viktigaste som skett för samernas rättsställning. Det har gett möjlighet för samerna att delta och påverka i alla stadier av beslutsprocesserna. Se S. F. Skogvang, *Samereitt* (Universitetsforlaget 2017), s. 82.