# Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen



## Samernas rätt till deltagande och samråd

## Fysisk planering och infrastruktur

*Sia Spiliopoulou Åkermark och Miriam Talah*

*April 2007*

ISBN 978-91-976678-1-4

# FÖRORD

Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen (”Avdelningen”) har sedan flera år tillbaka betraktat frågan om samernas rättsliga ställning som ett viktigt arbetsområde. Avdelningens uppgift är att främja mänskliga rättigheter och tillämpningen av rättsstatens principer och i båda dessa avseenden finns det utrymme för insatser och förbättringar när det gäller vårt lands behandling av samerna. I den Rättspolitiska Plattform som Avdelningen fastställde i januari 2000 fanns ett antal principuttalanden rörande samernas rättsliga ställning, bland annat ” att samernas markrättigheter skall ges ett starkare skydd mot inskränkningar …”, att ”samernas rätt till land och vatten skall klarläggas” och att ”staten skall ta ett samlat ansvar för att de rättsliga och andra förutsättningarna för renskötseln långsiktigt säkerställs”.

Under åren sedan 2000 har ett stort antal statliga utredningar presenterats där dessa frågor mer eller mindre utförligt analyserats. Ingen av dessa utredningar har dock fått någon avgörande betydelse för samernas rättsliga ställning. Sverige har ännu inte beslutat ratificera ILOs konvention (nr 169) om ursprungsfolk.

Som stöd till Avdelningens arbete inom detta område beviljade stiftelsen Staten och Rätten Avdelningen ett stipendium att användas för projektet Fact Finding Mission om samernas rättsliga ställning. Initiativtagare inom avdelningen var advokaten Tryggve Wahlin, Göteborg. Tryggve Wahlin avled dock innan den planerade resan kunde företas. I sitt testamente förordnade Tryggve Wahlin att ett legat skulle utgå till Avdelningen som stöd till arbetet för samernas rättigheter. Avdelningen har dessutom mottagit gåvor för samma ändamål i samband med professor Claes Sandgrens 60-årsdag.

Flera försök att få till stånd denna ”Fact Finding Mission” har gjorts under åren.

Under hösten 2006 har Avdelningen fått kontakt med docenten vid Uppsala universitet Sia Spiliopoulou Åkermark, som har god kunskap om rättsområdet minoritetsfolks rättigheter och ett intresse för de frågeställningar som Avdelningen önskade få belysta. I dessa diskussioner framkom att en mycket central fråga när det gäller möjligheten att ta tillvara de rättigheter som samerna tillerkänns, eller i vart fall hävdar, är frågan om samernas deltagande i beslutsprocesser som berör dem och hur samråd sker i sådana frågor. Detta blev därför utgångspunkten för den utredning som Sia Spiliopoulou Åkermark åtog sig att leda för Avdelningens räkning. Till sin hjälp i detta arbete har hon haft jur. kand. Miriam Talah, som anlitats som praktikant på Avdelningen genom Föreningen för Utvecklingsfrågors förmedling.

De båda utredarna har gått igenom ett stort material och gjort ett besök i Kiruna, bl.a. med besök hos Sametinget och möte med representanter för två samebyar, som underlag för det arbete som ligger till grunden för denna rapport.

Avdelningen anser att den rapport som här presenteras är mycket viktig för förståelsen av samernas situation i Sverige idag. Den försöker inte i första hand klarlägga mycket svårbedömda rättsliga frågor om markrättigheter, som de flesta andra utredningar i ärendet har gjort, utan den ser på behandlingen i den dagliga praktiken av samerna och deras anspråk och rättigheter. Rapportens slutsatser är en stark uppmaning till regering och myndigheter att leva upp till de folkrättsliga åtaganden som Sverige har gjort och den lagstiftning som gäller i riket.

Rapporten pekar också på den attityd av översåtlighet som fortfarande finns kvar på den kommunala nivån i förhållande till samerna. Avdelningen har i andra sammanhang påpekat att

regeringen måste ta krafttag när det gäller det Avdelningen kallat kommunernas domstolstrots. När det gäller samefrågorna är detta en påtaglig realitet.

Det är Avdelningens förhoppning att denna rapport skall komma till användning, inte minst som argumentationsunderlag, i den fortsatta diskussionen om samernas rättsliga ställning i vårt land.

Avdelningen vill tacka Stiftelsen Staten och Rätten för det stipendium som möjliggjort resorna inom ramen för detta projekt och Sia Spiliopoulou Åkermark och Miriam Talah för det gedigna arbete de ägnat detta projekt.

Denna rapport tillägnas minnet av Tryggve Wahlin.

Björn Mothander
ordförande

**Innehållsförteckning**

**Inledning** ..... **7**

**Del I Det rättsliga ramverket**

**1. Rennäringslagen** ..... **11**
**1.1 Renskötselrätten** ..... **11**
**1.2 Samebyarna** ..... **12**
**1.3 Samebys styrelse** ..... **13**
**1.4 Begränsade befogenheter över markerna** ..... **15**
**2. Sametinget** ..... **16**
**2.1 Samiskt folkvalt och statligt organ** ..... **16**
**2.2 Organisationsform** ..... **17**
**2.3 Uppgifter** ..... **18**
**2.4 Ett ökat samiskt inflytande** ..... **20**
2.4.1 Ändringar i rennäringslagen ..... 21
2.4.2 Ändringar i sametingslagen ..... 21
2.4.3 Sametingets effektivitet ..... 22
**3. Förvaltningsrättsliga principer och förvaltningslagen** ..... **24**
**3.1 Förvaltningslagens tillämplighet** ..... **24**
**3.2 Samverkan mellan myndigheter** ..... **25**
**3.3 Partsinsyn och kommunikation** ..... **26**
**4. Kommunallagen** ..... **27**
**4.1 Kommunens kommuniceringsskyldighet** ..... **27**
**5. Plan- och bygglagen** ..... **27**
**5.1 Samernas markrättigheter** ..... **27**
**5.2 Samråd vid samhällsplanering** ..... **28**
5.2.1 Samråd vid upprättande av översiktsplan ..... 29
5.2.2 Samråd vid upprättande av detaljplan ..... 32
5.2.3 Samråd inför bygglov ..... 33
**5.3 Länsstyrelsen och riksintresset** ..... **35**
**6. Miljöbalken** ..... **37**
**6.1 Avvägning av olika intressen** ..... **37**
6.1.1 Områden av riksintresse för rennäringen ..... 38
6.1.2 Ämnen och material av riksintresse ..... 40
6.1.3 Motstridiga intressen ..... 40
**6.2 Miljökonsekvensbeskrivningar** ..... **41**
6.2.1 Tillämpningsområde ..... 41
6.2.2 Miljökonsekvensbeskrivningar av verksamheter och åtgärder ..... 42
6.2.3 Miljökonsekvensbeskrivningar vid kommunal planläggning ..... 42
6.2.4 Miljökonsekvensbeskrivningar för renskötseln ..... 44

**Del II Folkrättsliga förpliktelser**

**7. Sveriges folkrättsliga åtaganden** ..... **45**
**7.1 Rätten till deltagande och samråd** ..... **45**
**7.2 Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter** ..... **46**
**7.3 Europeiska Ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter** ..... **47**
**7.4 ILO-konventionerna och utkast till nordisk samekonvention** ..... **48**

**7.5 Konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen) ..... 49**

**Del III Fallstudier**

**8. Kirunaflytten och samebyarnas situation ..... 51**
**8.1 Bakgrund ..... 51**
**8.2 Rennäringens förutsättningar ..... 53**
**8.3 Samebyarna Gabna och Laevas ..... 53**
8.3.1 Gabna sameby ..... 53
8.3.2 Laevas sameby ..... 54
8.3.3 Gabnas och Laevas användning av marken kring Kiruna ..... 54
**8.4 Rennäringens betydelse för Kiruna ..... 55**
**8.5 Huvudaktörernas planer för Kiruna och konsekvenserna för samebyarna Gabna och Laevas…. ..... 56**
8.5.1 Kiruna kommun ..... 56
8.5.2 Banverket ..... 58
8.5.3 Vägverket ..... 58
8.5.4 LKAB ..... 59
8.5.5 Vattenfall ..... 59
8.5.6 Åtgärder ..... 59
**8.6 Riksintressen ..... 60**
8.6.1 Ämnen och material ..... 61
8.6.2 Rennäringens riksintressen kring Kiruna ..... 61
**8.7 Samråd ..... 62**
**8.8 Beslutet ..... 64**
**9. Samråd med Jovnevaerie sameby i Krokoms kommun ..... 65**
**9.1 Bakgrund ..... 65**
**9.2 Ärendet som ligger till grund för diskrimineringsanmälan ..... 69**
**9.3 Rättsliga frågor och några slutsatser ..... 70**

**Del IV Om samernas deltagande och slutsatser**

**10. Samernas deltagande ..... 72**
**10.1 Samråd på central nivå ..... 72**
**10.2 Samråd på regional nivå ..... 73**
**10.3 Samråd på lokal nivå ..... 74**
**11. Slutsatser och förslag ..... 75**

**Källförteckning** ..... 77

**Bilaga 1** ..... 85
**Bilaga 2** ..... 86

## Inledning

Regeringens proposition *Ett ökat samiskt inflytande* (Prop. 2005/06:86) har haft som syfte ’att öka samernas självbestämmande i frågor som huvudsakligen rör rennäringen’. Propositionen ledde till överföring av vissa myndighetsuppgifter från länsstyrelserna och Statens jordbruksverk till Sametinget. Ändringarna trädde i kraft 2007-01-01. Propositionens målsättning ’att öka samernas självbestämmande’ kan ses som en sammanfattning av en av de centrala frågorna för samerna i Sverige idag men också för ursprungsfolk och minoriteter världen över. Möjligheten för samerna att råda över de egna angelägenheterna och att delta när beslut som berör samerna skall fattas hör till denna rättighet och det är ett krav som ofta framförs av samiska företrädare.[1]

Deltagandefrågan, inom vilken samrådsförfaranden är av central betydelse, utgör en del av den bredare demokratidebatten. Hur kan våra politiska system som utvecklades under sena 1800-talet och tidiga 1900-talet utgående från uppfattningen om homogena stater möta de behov av mångfald och anpassning till olika situationer som dagens globaliserade och komplexa samhällen står inför? Hur skall Sverige kunna anpassa sig till de krav om fördjupad och inkluderande demokrati som har varit kännemärke för den demokratiutredning i Sveriges riksdag och i liknande debatter i övriga norden och i många andra delar av Europa?[2]

Internationella Juristkommissionen (ICJ) har till uppgift att arbeta för rättsstatens principer. Den Svenska avdelningen av ICJ skall verka för att stärka respekten för individens frihet och värdighet såsom demokratins, rättsstatens och de mänskliga rättigheternas gemensamma värdegrund.[3] Ett arbetsområde i Svenska ICJ:s rättspolitiska plattform från 2002 är samernas rättsliga ställning. En av ståndpunkterna är redan uppfylld, nämligen att samiska skall erkännas som ett minoritetsspråk. De övriga målsättningar som anges har inte uppnåtts, inklusive att samernas rätt till land och vatten skall klargöras, att Sverige skall vara pådrivande för en FN-deklaration om urfolkens rättigheter och att staten skall ta ett samlat ansvar för de rättsliga och andra förutsättningarna för att renskötseln skall säkerställas långsiktigt.

Under årtionden och särskilt under senare år har ett flertal offentliga utredningar gjorts om samernas ställning och rättigheter, om rennäringen och om Sametinget. Det finns klart en utredningströtthet. Det saknas, menar vi dock, en politisk vilja att ta just det samlade grepp som Svenska ICJ har efterfrågat i flera år. Andra, även inom den statliga sektorn, tycks dela vår uppfattning.[4]

Den här rapporten om samernas rätt till deltagande fokuserar i första hand på deltagandefrågor i ärenden om fysisk planering. Fokuseringen görs utifrån existerande svensk lagstiftning och de två fallstudier som illustrerar och ger belägg för rapportens slutsatser. Den svenska lagstiftningen, med sina rötter i det sena 1800-talet, erkänner i första hand de renägande samernas intressen i Rennäringslagen. Även senare lagstiftning och tillhörande praxis, och då i första hand Plan- och bygglagen och Miljöbalken tillämpas med samebyarna som möjlig berörd part. Som vi kommer att se i rapporten, anses dock inte samebyarna alltid som sakägare i praktiken. Detta trots att senare speciallagstiftning, såsom Minerallagen (1991:45), nämner samebyarna explicit som sakägare i fråga om godkännande av arbetsplan för

[1] Intervju med Sametingets ordförande Lars Anders Baer, som hänvisade även till planer att förbättra samrådet mellan Sametinget och regeringen med inspiration från norska erfarenheter (2006-12-18).
[2] *Utredningen om folkstyret i Sverige inför 2000-talet*. Utredningens skrifter är publicerade 1998-2000 som offentliga utredningar (SOU).
[3] Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen, Rättspolitisk Plattform, 2002, s. 1.
[4] Se pressmeddelande om remissvar med anledning av två utredningar från DO Katri Linna 2006-11-15 (www.do.se, senast använd 2007-03-12) . Diskrimineringsombudsmannen ifrågasätter i pressmeddelandet Sveriges vilja att lösa samernas problem.

undersökningsarbete.[5] I all denna lagstiftning är det samebyarna och rennäringen som står i uppmärksamhetens centrum. Vi menar att gällande lagstiftning skall följas och att denna lagstiftning ger goda möjligheter att 'lyssna på' de samiska rösterna. Med det är då också nödvändigt att påminna om att det finns många samiska röster, olika samiska intressen och varierande prioriteringar även bland samerna och att alla dessa bör ges en rimlig möjlighet att göra sig hörda.

Rapporten täcker inte all speciallagstiftning som berör samerna. Utöver Minerallagen som redan nämnts och som behandlas endast som ett sidospår, bör vi här nämna även Skogsvårdslagens 30 § (1979:429) om hänsyn till naturvården, kulturmiljövården och rennäringen som föreskriver att 'vid planläggning och genomförande av åtgärderna skall eftersträvas att berörd sameby har årlig tillgång till sammanhängande betesområden och till vegetation som behövs inom områden för samling, flyttning och rastning av renarna'. Vidare kräver Skogsvårdslagen (20 §) att berörd sameby skall beredas tillfälle till samråd innan avverkning sker inom ett område där renskötsel får bedrivas under hela året och Skogsvårdsstyrelsen beslutar huruvida avverkningstillstånd innebär 'väsentligt bortfall av renbete' eller 'omöjliggör sedvanlig samling och flyttning av renhjord' (21 §).[6]

Miljöbalken fastställer att områden av riksintresse för rennäringen skall skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra näringens bedrivande (MB 3 kap. 5 §). Begreppet riksintresse definieras inte närmare i Miljöbalken och de senaste ändringarna med anledning av Proposition 2005/06:86 om Sametingets befogenheter skapar ännu större osäkerhet i fråga om hur riksintressen för rennäringen skall handläggas och bevakas.

För att kunna förstå de huvudsakliga samiska aktörerna i frågor om fysisk planering redovisar vi även grunderna för Sametingets och samebyarnas roll och ställning, utan att för den skull ha för avsikt att diskutera dessa på ett heltäckande sätt.

Vi har valt att begränsa oss till den lagstiftning som blir gällande i de två aktuella fall vi använder oss av för att illustrera våra argument. Vi redovisar fyra huvudsakliga slutsatser

- Samebyarnas ställning som sakägare och som berörd part ifrågasätts ofta i handläggningen av fysisk planering på lokal nivå;
- Begreppet 'områden av riksintressen för rennäringen' är problematiskt och sätts i andra hand, efter hänsyn till ekonomiska och samhällsekonomiska vinstintressen i konkreta överväganden;
- När samiska intressen skall beaktas och när myndigheter skall samråda med samerna är det rennäringens intressen som lagstiftningen betonar. Sametingets roll som samlande röst för både näringsidkande och kulturvärdefrågor beaktas sällan av myndigheter med ansvar i sakfrågorna; och,
- Det saknas rättsliga formkrav för samråden och det saknas modeller och föreskrifter beträffande uppföljning av samråd. Hur skall insamlade synpunkter

[5] Minerallagen (1991:45) 3 kap. 5 § och 5a § enligt tillägg införda år 2005 (se SFS 2005:943). Vi vill dock inte hävda att minerallagens skydd av samernas och samebyarnas intressen är på något sätt tillfredställande, eftersom bergmästaren har full frihet att avgöra vilka intrång som medför 'så stora olägenheter ... att olägenheterna överväger tillståndshavarens intresse av att utföra arbetena'. Eftersom bergmästaren redan vid tillståndsgivningen för undersökning bör beakta 'allmänna intressen eller enskild rätt' och ställa villkor för tillståndet (Minerallagen 2 kap. 10 §), när tillståndet för undersökning väl är givet, blir det betydligt svårare att senare införa villkor genom ändringar i arbetsplanen.

[6] För en djupare analys av speciallagstiftning som rör samerna inom miljörätten, se Allard, Two Sides of the Coin: Rights and Duties: The Interface between Environmental Law and Saami Law on a Comparison with Aoteoaroa/New Zealand and Canada (2006).

redovisas? Hur skall de diskuteras och bemötas av beslutande myndigheter? Hur skall de följas upp efter genomförandet av åtgärderna?

Sammantaget visar detta på brister i tillämpningen av lagstiftningen men också på brister i rätten i stort vad gäller beaktandet av samiska rättigheter och intressen.

Vi har valt ut två fallstudier: a) processen inför en flyttning av Kiruna stad och b) Jovnevaerie samebys erfarenheter i fråga om samråd i Krokoms kommun. Det första fallet är intressant av två skäl: för det första därför att det visar på betydelsen av tidigt samråd för översiktsplaner och för det andra därför att stadens flyttning är en stor och komplex åtgärd som involverar inte enbart kommunen, utan även flera olika myndigheter, företag, två direkt berörda samebyar och flera andra samebyar som indirekt kan bli påverkade av flyttningen. Kiruna-fallet visar tydligt hur krävande det är för samebyarna att kunna klara av sådana långvariga, tidskrävande, flerpartssamråd. Även om alla är överens om att information och samråd alltid är nödvändigt och positivt, finns det också en frustration från samebyarnas håll över att oftast komma in för sent i planeringsarbetet eller inte klara av att kommentera det som är mest problematiskt. Själva samrådsförfarandet kräver en sorts professionaliserad samrådskompetens och mycket tid som samebyarna oftast inte har, och kanske inte alltid heller ser som lämplig. Kiruna-fallet illustrerar även den mycket marginella roll som Sametinget har givits trots Sametingets uppgift att bevaka att samiska behov beaktas och trots att Sametingets säte ligger i Kiruna och kommer att beröras av flyttningen.

Krokomfallet visar på problemen i själva sakägarbegreppet och svårigheterna för samebyar att få information i tid om åtgärder som planeras och genomförs och sedan få gehör för synpunkter och eventuella invändningar. Det visar också på den nonchalans gentemot medborgarna och gentemot lagen som blir tydlig i konkreta ärenden. Detta är ytterst problematiskt då det skadar själva förtroendet både för de kommunala myndigheterna men också för rättssystemet som systematiskt åsidosätts, avsiktligt eller oavsiktligt. Det är därför också en central fråga i svenska ICJ:s prioriterade områden.

Det är viktigt att återigen påminna om att våra fallstudier är två aktuella och olika exempel. Många andra fall kunde ha valts ut, och några har det också rapporterats om i media.[7] Rapporten beaktar rättsläget fram till den 8 januari 2007.

Dessvärre är det också så att samråd och lösningar ’på lokal nivå’ inte helt löser problemen, eftersom myndigheterna alltjämt kan lyssna till samerna och sedan ignorera samrådets innehåll, eller t.o.m. agera emot samrådets slutsatser. Vi menar att rätten till effektivt deltagande utgör dock en grundläggande förutsättning för framtida långsiktiga lösningar, såväl på lokal som på regional och nationell nivå.

För den som anser att Sveriges regering måste ta ett större ansvar för att samernas rättsställning skall klargöras och samernas rättigheter erkännas är förhoppningsvis fallstudierna en belysande beskrivning av nuläget. De klargör att det fortfarande föreligger ett stort behov av fortsatta åtgärder både när det gäller lagstiftning och genomförande av redan fattade beslut.[8]

[7] Se t.ex. Stefan Jonssons reportage om fjället Städjan under rubriken ’Överlåtes: Du fjällhöga nord’ i DN den 2006-11-19, kulturbilagan (www.dn.se/Dnet/jsp/polypoly.jsp?a=590010, senast använd 2007-03-12). Fallet tycks visa flera likheter med Krokom-fallet nedan (se avsnitt 9).

[8] Författarna vill tacka alla de personer runt om i landet som har intervjuats inför den här rapporten och som har givit kommentarer till olika utkast. Vi nämner ingen då en fullständig lista skulle bli alldeles för lång. Vårt besök i Kiruna i december 2006 gav oss möjlighet att erfara från nära håll planeringsarbetet inför Kirunaflyttningen (se avsnitt 8).

Rapporten kan läsas på olika sätt. Av dem som är allmänt intresserade kan rapporten läsas med fördel genom att läsa inledningen, fallstudierna och slutsatserna (kapitel 8-11). För jurister och beslutsfattare med särskilt intresse för den rättsliga regleringen kan Del I (nationell lagstiftning) och Del II (internationell lagstiftning) förhoppningsvis utgöra en nyttig sammanfattning och inventering av problemområdet.

# *Del I Det rättsliga ramverket*

## 1. Rennäringslagen

### 1.1 Renskötselrätten

Svenska statens och svenskarnas behandling av den samiska befolkningen är fylld av exempel på diskriminering och förtryck. Sedan lång tid tillbaka har samernas rätt till mark och vatten, i varierande grad, dock erkänts av den svenska staten.[9] 1886 lagstadgades rätten genom renbeteslagarna och har sedan dess kodifierats genom begreppet renskötselrätt. Samerna har dock alltmer trängts ut från de marker de brukat och även om renskötselrätten är lagstadgad så har innebörden av rätten och de områden som denna rätt omfattar varit, och är än idag, mycket omstridda.[10]

Renskötselrätten utgör en bruksrätt till fast egendom. Till skillnad från andra bruksrätter bygger dock inte renskötselrätten på avtal; rättens innehåll grundar sig på urminnes hävd och regleras huvudsakligen i Rennäringslagen (1971:437). Renskötselrätten är således en särskild rätt. Som sådan, den starkaste rätten näst äganderätten. Att renskötselrätten grundar sig på urminnes hävd innebär även att samerna har en del rättigheter som ej framgår av Rennäringslagen, men som grundar sig på urminnes hävd.

I Rennäringslagen (RNL) 1 § stadgas att renskötselrätten bygger på urminnes hävd.[11] Renskötselrätten beskrivs vidare som en rätt för den som är av samisk härkomst att använda mark och vatten till underhåll för sig och sina renar. Inbegripet i denna rätt är bl.a. renbete, jakt, fiske och skogsfång.[12]

En förutsättning för att ha renskötselrätt är att man är same. RNL ger ingen definition av vad det är att vara same. Motiven anger emellertid att den som är same enligt definitionen i Sametingslagen (1992:1433) utan vidare anses som same också vid tillämpningen av RNL. I övrigt måste det, enligt motiven till RNL, överlämnas till rättspraxis att avgöra vad som skall krävas för att någon skall anses ha styrkt att vederbörande är av samisk härkomst.[13]

Enligt Sametingslagen 1 kap. 2 § avses med same den som anser sig vara same och
1. gör sannolikt att han eller hon har eller har haft samiska som språk i hemmet, eller
2. gör sannolikt att någon av hans eller hennes föräldrar, far- eller morföräldrar har eller har haft samiska som språk i hemmet, eller
3. har en förälder som är eller har varit upptagen i röstlängd till Sametinget.

I Sverige finns cirka 20 000 samer och av dessa är drygt 4500 renägare.[14] Trots att det inte råder någon tvekan om rennäringens centrala betydelse för den samiska kulturen, är det

[9] Se Korpijakko-Labba, Om samernas rättsliga ställning i Sverige-Finland, 1994; Lundmark, ”Lappen är ombytlig, ostadig och obekväm”, Svenska statens samepolitik i rasismens tidevarv, 2002; Päiviö, Lappskattelandens rättsliga utveckling i Sverige, 2001.
[10] Se nedan om samernas undanträngning i Kirunatrakten, avsnitt 8.
[11] Det var i enlighet med HD:s uttalanden i Skattefjällsmålet som det genom ändringar av RNL år 1993 fastslogs att renskötselrätten är grundad på urminnes hävd. Högsta domstolens dom NJA 1981 s. 1.
[12] RNL 1 §, 15-25 §§.
[13] Prop. 1992/93:32 s. 92 f, 182.
[14] Se http://www.samer.se/servlet/GetDoc?meta_id=1536, senast uppdaterad 2006-08-17, senast använd 2007-03-12; SOU 1997:192 och 193 *Steg mot en minoritetspolitik;* Spiliopoulou Åkermark & Huss, Ten Years of Minority

anmärkningsvärt att lagstiftningen fokuserar helt på rennäringen som en ekonomisk verksamhet. Frågor om de samiska språkens olika varieteter, eller kulturarvet intar inte alls samma centrala plats i den allmänna debatten och i den rättsliga sfären. Såsom vi kommer att se nedan finns flera olika samiska partier representerade i Sametinget (se nedan avsnitt 2) och fyra varieteter av det samiska språket diskuteras i forskningen och i de svenska rapporterna till Europarådets s.k. språkstadga.[15]

Renskötselrätten har ett kollektivt inslag på så vis att den enligt RNL 1 § 2 st. tillkommer den samiska befolkningen. Att renskötselrätten skulle tillkomma alla samer har dock ingen egentlig civilrättslig betydelse. RNL är en civilrättslig lagstiftning men tillkommer vissa bestämda personer eftersom villkoret för den same som vill utöva renskötsel är enligt RNL 1 § 3 st. att hon eller han är medlem i sameby.[16]

### 1.2 Samebyarna

Medlem i sameby är enligt RNL 11 §
1. same som deltar i renskötseln inom byns betesområde,
2. same som har deltagit i renskötsel inom byns betesområde och haft detta som stadigvarande yrke och inte övergått till annat huvudsakligt förvärvsarbete,
3. den som är make eller hemmavarande barn till medlem som avses under 1 eller 2 eller som är efterlevande make eller underårigt barn till avliden sådan medlem.

En sameby får också som medlem anta annan same än som anges i 11 §, om denne avser att med egna renar driva renskötsel inom byns betesområde. Om sökanden vägras inträde som medlem, får Sametinget medge sökanden inträde, om det finns särskilda skäl (RNL 12 §).

I Sverige finns sammanlagt 51 samebyar och renskötselområdet sträcker sig från Idre i söder till trerikesröset i norr.[17] Renskötseln får bedrivas inom särskilda områden som utgörs av året-runt-markerna och vinterbetesmarkerna (RNL 3 § 1 st. 1, 2 p.).[18] Året-runt-marken är fördelad mellan samebyar i särskilda byområden. Byområde kan även omfatta vinterbetesmark (RNL 6 §). Sammanhängande med rätten till renbete är också rätten att flytta byns renar mellan de olika delarna av byns betesområde (RNL 23 §).

Genom 1971 års proposition omvandlades de s.k. lappbyarna till samebyar. Redan 1960 hade Renutredningen dock avlämnat betänkandet ”Renskötselns organisation och renproduktionens

---

Discourse in Sweden, i Spiliopoulou Åkermark (red.) International Obligations and National Debates: Minorities around the Baltic Sea, 2006, ss. 545-587.

[15] De fyra varieteterna av det samiska språket är umesamiska, sydsamiska, nordsamiska och lulesamiska.

[16] Se Bengtsson, Renskötselrätten i rättssystemet, i Rettsteori og rettsliv, Festskrift till Carsten Smith, 2002, s. 67.

[17] Området berör Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands, Västernorrlands, Dalarnas och Gävleborgs län. Se Geijer, Renskötselrätt, Sámiid Riikasearvi/SSR, 2003, s. 9. http://www.sapmi.se/, senast använd 2007-03-12.

[18] Inom året-runt-markerna får renskötsel bedrivas hela året. Året-runt-markerna utgörs av Norrbottens och Västerbottens läns lappmarker dels ovanför odlingsgränsen, dels nedanför denna gräns på mark där skogsrenskötsel av ålder bedrivs under våren, sommaren eller hösten och marken antingen tillhör eller vid utgången av juni 1992 tillhörde staten (kronomark) eller utgör renbetesland. Renbetesland är mark som vid avvittringen förklarats utgöra renbetesland eller av ålder använts som sådant land. Som året-runt-marker avses även renbetesfjällen i Jämtlands län samt de områden i Jämtlands och Dalarnas län som vid utgången av juni 1992 tillhörde staten och var särskilt upplåtna till renbete. Med renbetesfjällen menas de vid avvittringen för samerna avsatta renbetesfjällen och de områden som senare upplåtits till utvidgning till dessa fjäll.

Vinterbetesmarkerna utgör övriga delar av lappmarkerna nedanför odlingsgränsen och inom sådana trakter utanför lappmarkerna och renbetesfjällen där renskötsel av ålder bedrivs vissa tider av året. På vinterbetesmarkerna får renskötsel bedrivas från den 1 oktober till den 30 april. Se prop. 2005/06:86, s. 41f.

marknadsförande". I betänkandet förordade man en särlagstiftning vars mening bl.a. var att ge de dåvarande lappbyarna vidgade befogenheter gentemot sina medlemmar. Det huvudsakliga syftet med förslaget var att lappbyarna skulle omvandlas till självständiga juridiska personer med uppgift att sköta gemensamma frågor rörande renskötseln. I prop. 1962:68 uttalades dock av departementschefen att skäl inte förelåg för en sådan lagstiftning. De renskötande lappbymedlemmarna skulle istället stimuleras att söka åstadkomma effektiva driftsformer inom ramen för den då gällande lagstiftningen.[19]

I prop. 1971:51 uttrycktes att den i prop. 1962:68 uttalade önskan om en ökad samverkan mellan lappbymedlemmarna inte hade gått i uppfyllelse. Genom att omvandla de dåvarande lappbyarna till särskilda lokala organisationer skulle man enligt 1971 års proposition öka en sådan samverkan mellan de renskötande bymedlemmarna. Enligt propositionen borde samerna så långt möjligt själva svara för att renskötseln bedrivs rationellt. Att låta myndighet besluta i betydelsefulla frågor rörande renskötseln inom byn ansågs inte längre böra fortsätta, istället skulle byns beslutande organ avgöra dessa frågor genom majoritetsbeslut.

Den nya organisationsformen skulle i viss utsträckning innebära ett övertagande av ansvaret från å ena sidan de enskilda renägarna och å andra sidan myndigheterna.[20] Samebyn som organisationsform kan anses ha inneburit en ökad kollektivisering av rennäringen och de samiska angelägenheterna.

I prop. 1971:51 uttrycktes vidare nödvändigheten av att genom lagstiftning stärka byarnas ställning såväl i förhållande till sina medlemmar som gentemot myndigheter och tredje man. Det påpekades dock att regleringen inte borde sträcka sig längre än nödvändigt utan i huvudsak begränsas till organisationsfrågorna och verksamheten.[21]

En sameby är ett geografiskt område men också ett rättssubjekt. Enligt RNL 39 § skall sameby, och de stadgar samebyn antagit enligt RNL 38 §, registreras hos Sametinget, när så har skett blir samebyn en juridisk person som kan förvärva rättigheter och åta sig skyldigheter (RNL 10 § 1 st.).[22]

Samebyn skall ombesörja renskötseln inom byns betesområde. Samebyn skall särskilt svara för att renskötseln bedrivs på ekonomiskt bästa sätt och att utföra, underhålla och driva anläggningar som behövs för renskötseln (RNL 9 §). Vidare företräder samebyn medlemmarna i frågor som rör renskötselrätten (frågor om renbete, jakt, fiske och frågor angående markanvändning som rör rennäringen) eller medlemmarnas gemensamma intressen inom rennäringen i övrigt (RNL 10 § 2 st.). Det är samebyn som för medlemmarnas gemensamma behov får använda byns betesområde för renbete (RNL 15 §).

### 1.3 Samebys styrelse

För varje sameby skall det finnas en styrelse. Styrelsen skall i överensstämmelse med medlemmarnas beslut, i den mån dessa ej strider mot lag eller samebyns stadgar, leda renskötseln inom byns betesområde, ombesörja de gemensamma arbeten som behövs för byn, tillse att medlemmarnas gemensamma intressen tillvaratas utan att någon medlem missgynnas,

[19] Prop. 1971:51, s. 114f.
[20] Prop. 1971:51, s. 114f.
[21] Prop. 1971:51, s. 117, 160f.
[22] Bestämmelsen att sameby och dess stadgar skall registreras hos Sametinget gäller fr.o.m. 2007-01-01, innan skulle registrering ske hos länsstyrelsen i det län där byns styrelse enligt stadgarna skulle ha sitt säte.

uttaga de medel som renskötande medlem är skyldig att erlägga och i övrigt ha hand om byns angelägenheter. Det är styrelsen som företräder samebyn mot tredje man och för byns talan inför domstol och andra myndigheter (RNL 48 §).

Styrelsen består av ordförande och en eller flera ledamöter som utses på bystämma (RNL 49 §). Byns medlemmar kallas till ordinarie bystämma av styrelsen och det är på bystämman som medlem av samebyn kan utöva sin rätt att delta i handhavandet av samebyns angelägenheter (RNL 58 §, 62 § 1 st.).

För att medlem av samebyn skall ha rösträtt måste medlemmen i rätt tid ha fullgjort sin betalningsskyldighet gentemot byn (RNL 58 §). I fråga om rösträtt eller beslut på bystämma gäller, enligt RNL 59 §,
1. att varje myndig medlem har en röst i frågor som rör utseende av ordförande på bystämman eller av revisor, beviljande av ansvarsfrihet för styrelsen eller ändring av sådan föreskrift i stadgarna som avses i 38 § andra stycket 1-6,[23]
2. att rösträtt i övriga frågor tillkommer endast renskötande[24] medlem, som har en röst för varje påbörjat hundratal renar som medlemmen innehar enligt gällande renlängd, dock inte för fler renar än som samebyn bestämt för medlemmen enligt 35 §,[25]
3. att medlems rösträtt kan utövas genom annan medlem såsom ombud,
4. att ingen får för egen eller annans del rösta för sammanlagt mer än en femtedel av det på stämman företrädda röstetalet,
5. att den mening som fått det högsta röstetalet gäller som stämmans beslut,
6. att vid lika röstetal val avgörs genom lottning och i andra frågor den mening gäller som stöds av de flesta röstande eller, om även antalet röstande är lika, av stämmans ordförande,
7. att beslut om ändring av stadgarna inte är giltigt, om det inte stöds av minst två tredjedelar av det röstetal som företräds av renskötande medlemmar på stämman och dessutom, när det gäller föreskrift som avses i 38 § andra stycket 1-6, av mer än hälften av byns myndiga medlemmar

Enligt förarbetena till denna bestämmelse anges att samebys ekonomiska verksamhet är begränsad till renskötsel[26] och avsikten är att de renskötande medlemmarna skall svara för samtliga kostnader för byns verksamhet i förhållande till reninnehavet.[27] Många frågor, som t.ex. val av styrelse eller begränsning i medlemmarnas reninnehav, är dessutom av sådan betydelse för renskötseln i byn att deras prövning har ansetts böra förbehållas de renskötande medlemmarna. Det har således ansetts naturligt att de renskötande medlemmarna ges bestämmanderätt i flertalet av de frågor som skall behandlas på en samebys stämma. Av samma skäl som föranlett att

[23] Enligt 38 § skall sameby antaga stadgar för byn. Stadgarna skall ange (1) samebyns benämning, (2) den ort inom byns betesområde, där byns styrelse skall ha sitt säte, (3) antalet styrelseledamöter och revisorer, tiden för deras uppdrag och, om suppleanter skall finnas, motsvarande uppgifter beträffande dem, (4) samebyns räkenskapsår, (5) hur ofta ordinarie bystämma skall hållas och tiden för sådan stämma, (6) hur kallelse till bystämma skall ske och andra meddelanden till medlemmarna skall tillställas dem när föreskrivna kallelseåtgärder senast skall vidtagas, (7) tid för betalning av debiterad förskottslikvid, (8) tid för betalning av belopp som enligt 44 § kommer samebyn eller renskötande medlem till godo, (9) vilka fonder byn skall ha, deras ändamål och hur avsättning till dem skall ske, (10) de närmare föreskrifterna om renskötseln som behövs.
[24] Med renskötande medlem i sameby förstås medlem som själv eller genom sitt husfolk driver renskötsel med egna renar inom byns betesområde. Renar som tillhör renkötande medlems husfolk anses i lagen tillhöra den renskötande medlemmen (13 §).
[25] Länsstyrelsen bestämmer det högsta antal renar som får hållas på bete inom byns betesområde (RNL 15 § 2 st.) och enligt RNL 35 § 1 st. kan samebyn bestämma hur många renar medlem högst får inneha, om det behövs med hänsyn till vad som bestämts om högsta renantalet enligt RNL 15 § 2 st. eller om det behövs för att främja renskötseln.
[26] Enligt RNL 9 § 3 st. får sameby inte driva annan ekonomisk verksamhet än renskötsel.
[27] Enligt RNL 40 § 1 st. fördelas kostnaderna för renskötseln mellan de renskötande medlemmarna efter reninnehavet.

flertalet frågor ansetts böra tillkomma endast de renskötande medlemmarna bör enligt motiven rösträtten vid behandling av dessa frågor differentieras med hänsyn till det intresse som varje medlem har av samebyns verksamhet och till storleken av medlemmens bidrag till kostnaderna. För att förenkla röstningsproceduren och för att garantera de mindre renägarna ett önskvärt mått av inflytande ansågs dock en schablonisering böra ske på så vis att röstberättigad skall äga en röst för varje påbörjat hundratal renar. Vidare ansågs att en alltför stark maktkoncentration på en eller ett fåtal personer borde undvikas och därför föreslogs att ingen skulle få utöva rösträtt för mer än en femtedel.[28] Vid 1993 års ändring av RNL, tillkom bestämmelsen i 59 § 2 att även om renskötande medlem har en röst för varje påbörjat hundratal renar som medlemmen innehar enligt renlängd så gäller detta dock inte för fler renar än som samebyn bestämt för medlemmen enligt 35 §. Anledningen till detta tillägg var att den dittills gällande bestämmelsen innebar att en medlem kunde få beräkna sitt antal röster på fler renar än som samebyn med stöd av 35 § kunde ha beslutat att medlemmen fick inneha.[29]

### 1.4 Begränsade befogenheter över markerna

Renskötselrätten gäller på obegränsad tid och kan inte uppsägas. Även om RNL skulle upphävas fortsätter renskötselrätten att gälla så länge samerna utövar rätten.[30]

Samebyns och renskötarnas befogenheter över den mark de brukar för rennäringen och över sitt eget arbete som renskötare är dock starkt begränsad genom RNL.
Sameby eller medlem i sameby är inte tillåten att upplåta rättighet som ingår i renskötselrätten. Däremot ger RNL markägare och, när det rör den statliga marken på renbetesfjällen eller ovanför odlingsgränsen, länsstyrelsen möjlighet att upplåta nyttjanderätt till andra. Både markägare och staten kan således inskränka renskötarnas markanvändande.

Enligt RNL 30 § 1 st. får den som inom året-runt-markerna äger eller brukar mark där renskötsel bedrivs inte vid användningen av marken vidta åtgärder som medför ”avsevärd” olägenhet för renskötseln i annan mån än som följer av förordnande enligt RNL 26 § (regeringen kan förordna om upphävande av renskötselrätten för visst område, när området behövs för ändamål som avses i expropriationslagens 2 kap.). Som avsevärd olägenhet avses enligt motiven allvarliga intrång som rubbar förutsättningarna för fortsatt renskötsel.[31] Åtgärder som inte bedöms som avsevärda finns det dock inget hinder för enligt RNL. Något speciellt tillstånd av myndighet krävs inte och de rättssäkerhetsgarantier som följer av expropriationslagen gäller inte i sådana fall. Det uttrycks i prop. 1971:51 att det inte är helt tillfredsställande att i första hand markägaren eller brukaren av marken själv skall avgöra om olägenheten kan väntas bli väsentlig eller inte. Vidare påpekas att förbudsregeln (att inte vidta åtgärder som medför väsentlig olägenhet för renskötseln) dock i huvudsak gäller kronomark. Enligt motiven anses de statliga markförvaltande myndigheterna kunna bedöma om en ifrågasatt ändrad markanvändning kommer att innebära ett så kraftigt intrång i samernas möjligheter att använda marken att det blir fråga om att begära upphävande av renskötselrätten. Enligt motiven skall dock myndigheten samråda med den sameby för vilken åtgärden kan få betydelse.[32]
Enligt 30 § 2 st. hindrar dock inte bestämmelsen i 1 st. att mark används i enlighet med en detaljplan eller för företag vars tillåtlighet skall prövas i särskild ordning (t.ex. enligt

[28] Prop. 1971:51, s. 179ff.
[29] Prop. 1992/93:32, s. 117.
[30] NJA 1981 s. 1.
[31] Prop. 1992/93:32, s. 101f. En tolkning av begreppet ”avsevärd olägenhet” har gjorts i RH 1990:18. Se kommentar till detta fall i Allard, a.a. s. 449-450.
[32] Prop. 1971:51 s. 130.

miljöbalken, minerallagen eller plan- och bygglagen). Om en detaljplan skall läggas på marken eller om det handlar om ingrepp enligt någon av de ovannämnda lagarna eller t.ex. väglagstiftningen får således även åtgärder som medför avsevärd olägenhet för renskötseln genomföras.[33] Åtgärderna begränsas dock av bestämmelser i respektive lag. Vidare har länsstyrelserna enligt RNL vittgående befogenheter i fråga om renskötseln och den mark som renskötarna brukar.

Om fråga om flyttningsvägs sträckning uppkommer fastställs sträckningen av länsstyrelsen (24 §).[34] Länsstyrelsen kan också enligt RNL 15 § 2 st. bestämma det högsta antal renar som får hållas på bete inom byns betesområde, och på så vis inskränka rätten till renbete. Någon ersättning för en sådan inskränkning utgår inte till samerna.

Regeringen, eller myndighet som regeringen bestämmer, får på sådan kronomark ovanför odlingsgränsen som står under statens omedelbara disposition och på renbetesfjällen upplåta nyttjanderätt om upplåtelsen kan ske utan avsevärd olägenhet för renskötseln (RNL 32 § 1 st., 33 §). Enligt Rennäringsförordningen 2 § 1 st. är det länsstyrelsen som prövar frågor om sådan upplåtelse. Endast då det gäller upplåtelse av hela fisket i visst vatten skall samerna konsulteras och upplåtelse ske endast om samebyn medger det (RNL 32 § 2 st. 2 mom.).[35]

Viktigt i detta sammanhang är att påpeka det faktum att det skydd för samernas intressen i samband med upplåtelser som i viss mån ges genom RNL, bara avser upplåtelser ovanför odlingsgränsen. Konsekvensen blir att skogssamerna inte skyddas av dessa regler. Skogssamerna kan endast åberopa RNL 30 § som skydd för sina marker och sin jakt- och fiskerätt. Eftersom skogssamernas marker inte täcks av skyddet i RNL 32 § har de heller ingen rätt till de avgifter som utgår för upplåtelser enligt RNL 34 § .[36] Vidare omfattas inte vinterbetsmarker nedanför odlingsgränsen av reglerna i 32-34 §§. Som en följd finns inget skydd mot upplåtelser som är till skada för renbetet eller för samernas rätt till jakt och fiske på dessa marker.

En sameby har således inte någon rätt till självbestämmande över sina områden. RNL ger inte heller någon vidare möjlighet för renskötarna att genom deltagande i samråd påverka hur marken används, frågan regleras främst genom annan lagstiftning.

## 2. Sametinget

### 2.1 Samiskt folkvalt och statligt organ

1982 tillsatte regeringen en utredning (Samerättsutredningen) angående behovet av att inrätta ett gemensamt sameorgan. Frågan hade tidigare rests om inrättandet av ett samiskt folkvalt organ med syfte att uppnå en närmare kontakt mellan myndigheterna och det samiska folket samt

[33] Se Bengtsson, Statsmakten och äganderätten, 1987, s. 31.
[34] En flyttningsväg/flyttningsled är en förbindelselänk mellan de olika landområden som används i renskötseln. Se vidare i avsnitt 8.2 om rennäringens förutsättningar.
[35] Bengtsson påpekar dock i detta sammanhang, och hänvisar till NJA 1981 s. 177 f., att det av allmänna förvaltningsrättsliga principer dock lär följa att ärenden om upplåtelse av nyttjanderätt inte får avgöras utan att berörd sameby får yttra sig. Se Bengtsson, Samerätt – en översikt, 2004, s. 63.
[36] RNL 34 § stadgar att en upplåtelse som inte avser tillgodogörande av naturtillgångar eller skogsavverkning, skall ske mot avgift, om det inte föreligger särskilda skäl för avgiftsfrihet. Avgiften skall fördelas mellan Samefonden och den sameby som berörs av upplåtelsen. I de fall upplåtelsen avser tillgodogörande av naturtillgångar, skall staten utge ersättning för den skada eller olägenhet för renskötseln som upplåtelsen medför. För sådan ersättning gäller RNL 28 § 2 st. . Ersättning för skada eller olägenhet som ej drabbar bestämd person tillfaller till hälften sameby som berörs och till hälften samefonden, om ej särskilda skäl föreligger.

hjälpa till att realisera samernas gemensamma intressen.[37] Sedermera resulterade utredningen i att ett folkvalt sameting skulle inrättas. 1993 bildades Sametinget i Sverige.

I förarbetena till sametingslagen påpekas att samerna själva har skapat olika organisationer för att bevaka vad de ser som samiska intressen men att ett mer kraftfullt instrument för främjandet av den samiska kulturens utveckling bör kunna skapas genom inrättandet av en särskild statlig myndighet som har överblick över de samiska frågorna, förutsatt att samerna själva engageras i myndighetens verksamhet.[38] För att få ett verkligt engagemang från den samiska befolkningen skulle denna myndighet göras annorlunda än ett traditionellt statligt verk. Myndigheten fick därför formen av ett sameting, vars ledamöter utses bland samerna genom val och vars styrelse skall sköta de löpande göromålen. Som folkvalt organ skall Sametinget driva den samepolitik som kommit till uttryck genom valet till Sametinget. I motiven uttrycks att syftet med den nya statliga institutionen är att ge samerna ett betydande inflytande i frågor som berör den samiska kulturen och de samiska näringarna.[39]

Det poängteras dock i detta sammanhang att trots benämningen ”ting” så är det inte fråga om något organ för självstyre som skall verka i stället för riksdag eller kommunfullmäktige eller i konkurrens med dessa organ.[40] Sametinget är således ett folkvalt organ men samtidigt en myndighet under regeringen.

De bestämmelser som reglerar Sametingets verksamhet finns i Sametingslagen (1992:1433). Allmänna regler om myndigheter gäller även för Sametinget, dess styrelse och nämnder.

## 2.2 Organisationsform

Sametinget består av 31 ledamöter som utses genom val.[41] Bland ledamöterna utser regeringen en ordförande, efter förslag av Sametinget (SametingsL 2 kap. 2 §).
Bland tingets ledamöter skall även en styrelse utses, vilket görs av Sametinget (2 kap. 4 §).
Styrelsen skall bl.a. bereda och yttra sig i ärenden som skall handläggas av Sametinget, ansvara för den ekonomiska förvaltningen, verkställa Sametingets beslut och fullgöra de uppdrag som Sametinget överlämnat (4 § 2 st.).

Enligt 2 kap. 5 § skall Sametinget även tillsätta en valnämnd som ansvarar för Sametingets uppgifter vid val till Sametinget. Därutöver kan Sametinget tillsätta de nämnder som i övrigt behövs för beredning, förvaltning och verkställighet.

Enligt 2 kap. 6a § är det Sametingets styrelse och nämnder som beslutar i frågor som rör förvaltningen om Sametingets myndighetsutövning samt i andra frågor som de enligt lag eller annan författning skall ha hand om.

Val till Sametinget hålls vart fjärde år (3 kap. 1 §) och landet utgör en valkrets (3 kap. 2 §). Av 3 kap. 3 § 1, 2 st. framgår att den same som anmäler sig till valnämnd och som är svensk

[37] Flerpartimotion (1981/82:1628).
[38] Prop. 1992/93:32 s.34f.
[39] Prop. 1992/93:32 s.32.
[40] Prop. 1992/93:32 s. 35.
[41] Valbar kandidat till Sametinget är den som har rösträtt till Sametinget, är svensk medborgare och följer reglerna om anmälan som framgår av SametingsL 3 kap. 9 §. Det är den centrala valmyndigheten som beslutar om registrering av grupper, partier eller liknande sammanslutningar och kandidater.

medborgare (undantag ges i 3 st. samma §) och på den samiska valdagen fyllt eller fyller 18 år upptas i sameröstlängd och får på så vis rösträtt.

Sammanräkning och granskning av rösterna görs av länsstyrelsen (3 kap. 22 §). Sedan länsstyrelsen fördelat mandaten i Sametinget skall resultatet av valet offentliggöras. Länsstyrelsen skall redovisa resultatet av valet till Sametinget och regeringen, samt utfärda bevis till valda ledamöter och ersättare (3 kap. 32 § 3, 4 st.).

### 2.3 Uppgifter

Sametingets främsta uppgift är att bevaka frågor som rör samisk kultur i Sverige (SametingsL 1 kap. 1 §). Som särskild myndighet skall Sametinget verka för en levande samisk kultur och därvid ta initiativ till verksamheter och föreslå åtgärder som främjar den samiska kulturen (2 kap. 1 §).

Sametinget skall också enligt motiven tilläggas vissa speciella uppgifter av mer gängse typ för en förvaltningsmyndighet. Enligt motiven går det dock inte att besvara en gång för alla vilka dessa uppgifter skall vara, utan utvecklingen får visa vad som är lämpligt. Därför skall man enligt motiven börja med ett begränsat antal uppgifter som tydligt är av den karaktären att de ämnar sig för tinget att pröva och avgöra.

Enligt 2 kap. 1 § har Sametinget som uppgift att:
1. besluta om fördelningen av statens bidrag och av medel ur samefonden till samisk kultur och samiska organisationer samt av andra medel som ställs till samernas gemensamma förfogande,
2. utse styrelse för sameskolan,
3. leda det samiska språkarbetet,
4. medverka i samhällsplaneringen och bevaka att samiska behov beaktas, däribland rennäringens intressen vid utnyttjande av mark och vatten,
5. informera om samiska förhållanden,
6. utföra de övriga uppgifter som ankommer på Sametinget enligt lag eller annan författning.

Vidare får Sametinget enligt 2 kap. 1 a § ge ekonomiskt bidrag och annat stöd till de grupper, partier eller liknande sammanslutningar som är eller har varit representerade i Sametinget (partistöd).

Angående Sametingets uppgift att medverka i samhällsplaneringen och bevaka att samiska behov beaktas, däribland rennäringens intressen vid utnyttjande av mark och vatten (2 kap. 1 § 4) yttras i motiven att Sametinget har det särskilda ansvaret för att rennäringens intressen och de specifikt samiska behoven beaktas i samhällsplaneringen och att Sametinget skall ha en viktig uppgift som remissinstans innan frågor som är viktiga för rennäringen avgörs på regional och central nivå (hos länsstyrelsen och dess rennäringsdelegation respektive Statens jordbruksverk). Enligt motiven skall Sametinget ha en roll i samhällsplaneringen i stort, med tanke på att tinget är en central statlig förvaltningsmyndighet med en speciell förankring hos landets samiska befolkning.

Vidare uttrycks det i motiven att inkluderat i Sametingets huvuduppgift är att tinget skall samverka med andra myndigheter och samhällsorgan och yttra sig i frågor som rör samiska intressen, och detta skall även gälla i samhällsplaneringen. Det föreskrivs dock inte att andra myndigheter skall ta någon särskild hänsyn till Sametingets yttranden.[42]

[42] Prop. 1992/93:32 s.42f.

Inte heller vad gäller sametingets uppgift att verka som ett initierande organ i frågor som rör den samiska kulturen; bevaka frågor som rör samisk kultur i Sverige och ta initiativ på området, har sametinget tillskrivits någon makt vid motsättningar med enskilda eller allmänna intressen. I förarbetena betonas att uppgiften inte betyder att Sametinget skall se till att de samiska behoven tillgodoses, bara se till att de inte glöms. Enligt motiven skulle Sametinget annars komma att inta en överordnad ställning i förhållande till andra myndigheter samt utgöra en indikation på att vid motstående intressen de samiska alltid skulle tillgodoses i första hand. En sådan generell regel skulle enligt motiven innebära risker då det kan vara svårt att avgöra vad som bör anses som ett samiskt intresse för samerna som befolkningsgrupp och vad som kan vara personliga ekonomiska intressen för enskilda samer. Om Sametinget istället har som uppgift att bevaka att de samiska behoven beaktas finns det enligt motiven anledning tro att tinget kommer att koncentrera sig på frågor som är av principiell eller annars av stor betydelse för samerna och deras kultur. Myndighetens inskridanden anses därmed få den tyngd de bör ha.[43] Således har Sametinget inte genom annan lag än sametingslagen fått något formellt stöd för att genomföra sin främsta uppgift; att bevaka frågor som rör samisk kultur i Sverige. Utkastet till Nordisk samekonvention som nu ligger hos regeringen för beslut skulle ge Sametinget en betydligt starkare ställning som förhandlare i viktigare samiska angelägenheter och som remissinstans (se nedan avsnitt 7).

Sametinget är således en myndighet under regeringen och inte ett organ för samiskt självstyre.
Med tanke på att Sametinget är en del av den statliga förvaltningsapparaten kan Sametingets roll som ett kraftfullt instrument för att driva samiska intressen ifrågasättas. I egenskap av statlig myndighet har Sametinget till uppgift att verkställa den politik och de beslut som har fattats av riksdag och regering. Sametinget, vars ledamöter är folkvalda och valts in på partiprogram, skall hävda samernas intressen men detta måste göras på ett sätt som inte strider mot svenska lagar och förordningar.

Trots att Sametinget inte får något kompletterande stöd i annan lagstiftning än Sametingslagen för att driva sina uppgifter är deras verksamhet hårt styrd av regeringens regleringsbrev till Sametinget. De politikområden där Sametingets verksamhet återfinns är enligt regleringsbrevet för budgetåret 2007 Samepolitik och Djurpolitik.

Verksamhetsområde för Samepolitiken återges som Det folkvalda organet, samisk kultur och rennäring. Verksamhetsgrenarna är:
- Det folkvalda organet
- Det samiska språket
- Samiska näringar och samhällsplanering
- Kultur, inklusive litteratur- och biblioteksfrågor
- Information
- EU-program med samiska insatser

Regleringsbreven om Sametingets verksamhet definierar utförligt de mål som Sametinget bör sträva efter under varje enskild verksamhetsgren. Nedan nämns några av de mål som definieras i regleringsbreven. När det gäller politikområde Samepolitik anges i regleringsbrevet som mål för Sametinget att verka för en levande samisk kultur byggd på en ekologisk hållbar rennäring och andra samiska näringar. Målet för verksamhetsområde Det folkvalda organet, samisk kultur och rennäring är att den samiska kulturens ställning är stark samt en ekologiskt, kulturellt och ekonomiskt hållbar rennäring och andra samiska näringar. Vidare är målet för verksamhetsgrenen Det folkvalda organet att Sametingets och samernas ställning i samhället är

[43] Prop. 1992/93:32 s.37f, 42f.

stark. Det folkvalda organet har även ett krav på sig att återrapportera vilka initiativ de tagit i frågor som rör Sametingets och samernas ställning i samhället och bedöma effekterna av initiativen. För verksamhetsgrenen Samiska näringar och samhällsplanering anger regleringsbrevet som mål att samiska näringar är starka och en samhällsplanering där samiska behov beaktas.

Sametingets verksamhet som myndighet och folkvalt organ är således styrd genom riksdagens regleringsbrev. Den verksamhet som riksdagen har beslutat om för Sametinget enligt regleringsbrevet handlar genomgående om ett stärkande av samisk kultur och samiska näringar. Något stöd till Sametinget för att de genom regleringsbrevet utpekade målen skall uppnås har dock inte fullföljts genom ett brett lagstöd. T.ex. har andra myndigheter inte en formell särskild skyldighet att höra Sametinget i frågor som Sametinget enligt regleringsbrevet skall arbeta med.

Frågan har också uppstått hur Sametinget som folkvalt organ, fristående från Sametinget som myndighet, skall kunna driva politiska frågor, något som diskuteras ofta i litteraturen och erkänns även i den senaste propositionen. Någon lösning på detta har inte uppnåtts och möjligheten för den samiska befolkningen att göra sin röst hörd genom Sametinget är därför begränsad.[44]

I förarbetena till 1992 års sametingslag sades att på några års sikt, sedan Sametinget fått erfarenhet, kan det finnas skäl att överväga om Sametinget kan överta vissa myndighetsuppgifter inom rennäringens område.[45]

### 2.4 Ett ökat samiskt inflytande

Rennäringslagen liksom sametingslagen genomgick år 2006 ett antal ändringar. I syfte att öka samernas självbestämmande i frågor som rör främst rennäringen och andra samiska intressen överfördes, genom proposition 2005/06:86 *Ett ökat samiskt inflytande*, ett antal myndighetsuppgifter från länsstyrelsen till Sametinget. Sametinget har från 2007-01-01 dessutom tagit över rollen från Staten jordbruksverk som central förvaltningsmyndighet för rennäringen.[46] Ändringarna syftade främst till att stärka Sametinget som myndighet och till att särskilja dess uppgifter som myndighet respektive folkvalt organ.[47]

Efter ändringarna hanterar Sametinget ett antal uppgifter som rör myndighetsutövning. Det handlar främst om frågor om registrering, indelning i byområden, överklaganden av samebys beslut samt handläggningen av olika stöd och ersättningar.

För att Sametinget skall kunna hantera det ökade myndighetsansvaret har ändringar beträffande Sametingets organisation genomförts. Ekonomiska resurser från de myndigheter som tidigare handlagt uppgifterna har dessutom överförts till Sametinget.

[44] Se vidare, Myntti, Minoriteters och urfolks politiska rättigheter, 1998, s. 206. Intervju med Sametingets näringshandläggare, 2006-12-18.
[45] Prop. 1992/93:32 s.43.
[46] SFS 2006:1445, Förordning om ändring i förordningen (1993:327) med instruktion för Sametinget, 1 §.
[47] Prop. 2005/06:86, s. 1.

### *2.4.1 Ändringar i rennäringslagen*

Fr.o.m. 2007-01-01 sköts indelningen av samebyarna av Sametinget istället för länsstyrelsen. Nytt är också att de samebyar som kan komma att beröras av ett beslut om ändrad indelning skall ges möjlighet att yttra sig över den föreslagna indelningen. Detta gäller även fastighetsägare som kan komma att beröras av beslutet. Vidare skall, innan Sametinget fattar beslut om ändrad indelning, sammanträde hållas med berörda samebyar. Berörda fastighetsägare har rätt att närvara vid sådant sammanträde. Sammanträde behöver dock inte hållas om samtliga berörda samebyar samtycker till ändringen och sammanträde inte påkallas av någon berörd fastighetsägare (RNL 7 §).[48]

Renskötselområdets utsträckning påverkas inte av besluten om byindelning. I förarbetet till bestämmelsen uttrycks att för den enskilde markägaren, på vars mark renskötsel bedrivs, måste det antas vara av mindre betydelse vilken av samebyarna som ombesörjer renskötseln. Således finns det enligt motiven inget hinder mot att låta Sametinget ansvara för indelningen. Trots detta uttalande har fastighetsägare tilldelats rätten att yttra sig i dessa frågor. Markägaren kan ha synpunkter på indelningen, särskilt inom de områden där gränserna för renskötseln inte är klart fastställda. Vinterbetesland kan utgöra ej gränsbestämt område. Så är fallet både för Gabna och Laevas sameby i Kiruna. Delar av samebyarnas vinterbetesland är inte gränsbestämt. Vad gäller Laevas vinterbetesmarker har samebyn gjort ett tillägg av betesmarken, som ej är bestämd av länsstyrelsen. Länsstyrelsen har nämligen en annan uppfattning än samebyn om vilket område som utgör byns vinterbetesmark. Indelningen kan vidare påverka hur renskötseln fortsatt kommer att bedrivas och som huvudregel bör därför, enligt motiven, markägaren alltid höras.[49]

Förutom ansvaret för indelning av samebyarna har Sametinget bl.a. tagit över uppgiften att registrera samebyar och deras stadgar, pröva att stadgarna tillkommit i föreskriven ordning, ta emot anmälan av val av styrelse för sameby, samt medge inträde i sameby av en sökande som tidigare vägrats medlemskap, om särskilda skäl föreligger.[50] Ärenden om registrering av renmärken prövas också, fr.o.m. 2007-01-01, av Sametinget och inte längre av länsstyrelsen. Sametinget är också personuppgiftsansvarig för renmärkesregistret (RNL 74 §). Däremot har regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer fortfarande att meddela föreskrifter om märkning av ren och om renmärkens utformning (RNL 73 §). Enligt Rennäringsförordningen 15 § är Jordbruksverket bemyndigat att meddela sådana föreskrifter.

### *2.4.2 Ändringar i sametingslagen*

Sametinget har utöver de fem tidigare punkterna i Sametingslagen 2 kap. 1 §, tilldelats uppgiften att *utföra de övriga uppgifter som ankommer på Sametinget enligt lag eller annan författning*, samt *ge ekonomsikt bidrag eller annat stöd till de grupper, partier eller liknande sammanslutningar som är eller har varit representerade i Sametinget (partistöd).*

Vidare infördes genom ändringen av sametingslagen bestämmelsen att Sametingets styrelse och nämnder beslutar i frågor som rör förvaltningen och Sametingets myndighetsutövning samt i andra frågor som de enligt lag eller annan författning skall ha hand om (2 kap. 6a §).

[48] Sametingets beslut enligt RNL får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (RNL 99 § 2 st.).
[49] Prop. 2005/06:86, s. 42.
[50] RNL 12 § 2 st. (medgivande av medlemskap), 39 § (registrering och prövning av samebys stadgar), 49 § (val av samebys styrelse).

I motiven till denna bestämmelse poängterades betydelsen av att den politiska verksamheten i Sametinget skiljs från myndighetsutövningen. Enligt motiven skulle det underlätta gränsdragningen mellan det politiska arbetet och myndighetsutövningen om det tydliggjordes att förvaltningsärenden och frågor som innefattar myndighetsutövning skall handläggas i för de olika ärendetyperna särskilt inrättade nämnder.[51]

Ett område där Sametingets ansvar inte ännu är klarlagt är frågan om utseende och redovisning av riksintressen i enlighet med miljöbalken (MB). I proposition 2005/06:86 uttalas kort att Sametinget bör överta huvudansvaret för databasen Ren2000 och att Sametingets roll i samhällsplaneringen skall stärkas trots att flera remissinstanser var kritiska till att ge Sametinget utökade uppgifter. Statens jordbruksverk anför att det är tveksamt om det är förenligt med syftet för ett riksintresse att Sametinget, som företrädare för såväl rennäringen som samerna, också kan företräda det nationella perspektivet och vara den som definierar riksintresset. Jordbruksverket föreslår i samma fråga att Sametinget i stället skall höras som remissinstans i frågor om rennäringens riksintressen. Länsstyrelserna i Västerbottens och Norrbottens län liksom Jordbruksverket menar att kommunikationen mellan Sametinget, länsstyrelserna och Jordbruksverket allmänt sett behöver förbättras. Länsstyrelsen i Västerbottens län menade att utredningen som ligger till grund för propositionen inte uppmärksammat vare sig den kommunala rollen eller markanvändningsfrågor gentemot andra näringar än skogsbruket. Flera kommuner och Lantbrukarnas Riksförbund menar dessutom att det är problematiskt om Sametinget skulle få en starkare roll i markanvändningsfrågor och att det kan få ’negativa konsekvenser’ för den kommunala planeringen och planberedskapen. Någon ändring i MB beträffande hanteringen av riksintressen har inte införts, inte heller någon regel om hörande av Sametinget i markanvändningsfrågor. Den arbetsgrupp, bestående av länsstyrelserna i Norrbottens, Västerbottens och Jämtlands län, Jordbruksverket och Sametinget, för att förbereda det praktiska genomförandet av lagändringarna och överföringen av uppgifter till Sametinget behandlade aldrig frågan om riksintressen och markanvändningsfrågorna och redovisningen av dem kvarstår för närvarande hos länsstyrelserna.[52]

### *2.4.3 Sametingets effektivitet*

Idag ingår sex partier i Sametinget.[53] Något konstitutionellt stöd som folkvalt organ, motsvarande kommunernas i regeringsformen fastställda självbestämmanderätt, har inte Sametinget. Första valåret, 1993, var 5390 personer registrerade i sameröstlängden, av dessa röstade 72 %. Vid det senaste valet, 2005, hade antalet registrerade höjts till 7180 men av dessa röstade endast 66 %.[54] Enligt representanter för samebyarna Laevas och Gabna i Kiruna kan det låga antalet röstande bero bl.a. på att Sametinget fortfarande är relativt nytt och ännu inte fått stor allmän genomslagskraft. Det lyfts också fram att folk inte ser på vilket sätt de kan påverka. En tredje orsak är att alla samer inte känner till att de måste registrera sig i röstlängd för att få röstkort. Av Sveriges cirka 20 000 samer var således 7180 registrerade till röstlängden 2005.

Sametingets effektivitet i rollen som central förvaltningsmyndighet inom rennäringens område är dessutom begränsad med tanke på den befogenhet Sametinget har.

---

[51] Prop. 2005/06:86, s. 67.
[52] Telefonintervjuer med Erik Gustavsson, länsstyrelsen i Norrbottens län och Lena Lundvall, länsstyrelsen i Västerbottens län, 2007-02-21.
[53] Sametingets sex partier 2005-2009 är Jakt- och fiskesamerna, Samelandspartiet, Samerna, Skogssamerna, Guovssonásti och Min Geaidnu. Se:
http://www.sametinget.se/sametinget/view.cfm?oid=2239&sat=no&clientmode=, senast använd 2007-03-12.
[54] Se http://www.sametinget.se/sametinget/view.cfm?oid=2115&sat=no&clientmode=, senast använd 2007-03-12.

I proposition 2005/06:86 *Ett ökat samiskt inflytande*, uttrycks att det är naturligt att den nya rennäringspolitiken skall utgå från samerna och att samerna och samebyarna själva, utifrån sina regionala och naturgivna förutsättningar, skall råda över förutsättningarna för att utveckla och upprätthålla det samiska näringslivet. Återigen tas tanken upp att för att skapa förutsättningar för en effektiv rennäring i hela renskötselområdet bör näringsutvecklingen vara dynamisk och i huvudsak styras av näringsutövarna själva. I syfte att uppnå detta föreslås i förarbetena att samerna så långt som möjligt skall ges ökat inflytande över administrationen av rennäringen och av de stöd som beviljas rennäringen.[55]

Eftersom remisskritiken var hård mot att överföra myndighetsuppgifter som till någon del rör även andra än samer, t.ex. markägare och andra i renskötselområdet, begränsades överföringen till att gälla uppgifter som i första hand bedöms röra enbart samiska förhållanden.[56] Frågan är om förändringarna har resulterat i ett ökat samiskt inflytande eller om det egentligen handlar om en breddning av Sametingets administrativa ansvar.

Förändringen innebär inte en överföring av den statliga rennäringsadministrationen i sin helhet till Sametinget, utan rör uppgifter från länsstyrelserna och Statens jordbruksverk som är begränsade till internt samiska angelägenheter. Trots detta har en så pass internt samisk angelägenhet som indelning av samebyar inte helt vågat läggas i händerna på Sametinget. Uppgifter i frågor som ofta har en koppling till tvister med markägare och andra markanvändare har inte överförts till Sametinget. Således skall frågor som rör markanvändningen i renskötselområdet fortsätta att hanteras av länsstyrelsen. Det är fortfarande länsstyrelsen som skall fatta beslut angående bl.a. upplåtelser av nyttjanderätter på mark ovan odlingsgränsen och på renbetesfjällen. Det är fortfarande länsstyrelsen som fattar beslut angående det högsta renantal som får hållas på bete inom samebys betesområde, och det är länsstyrelsen som skall utöva tillsyn vid renräkningen även fortsättningsvis. Någon reellt ökad makt i de frågor som det oftast råder stridigheter om har således inte överförts till Sametinget.

Vad gäller medel och mål är Sametinget i sin verksamhet helt styrd av regeringens regleringsbrev till Sametinget. Sametinget är en myndighet under Jordbruksdepartementet och Jordbruksverket så att även på det sättet blir det *de facto* de näringspolitiska intressena som dominerar synen på den samiska kulturen och det samiska samhället. I regeringens regleringsbrev till Sametinget, senast för budgetåret 2007, föreskrivs som mål att stärka samiska näringar och en samhällsplanering där samiska behov beaktas. Sametinget skall redogöra för antalet besvarade remisser och i detta sammanhang skall en uppdelning ske i kategorierna näring, samhällsplanering och miljö. Dessutom skall en jämförelse göras med föregående två år.[57] En ökad medbestämmanderätt för Sametinget i frågor som rör samiska intressen har dock inte kommit till uttryck i lagtext. Någon bestämmelse om att länsstyrelsen alltid skall höra Sametinget innan beslut fattas som rör samiska förhållanden har inte kommit till uttryck i sametingslagen. Inte heller har en generell skyldighet för andra myndigheter att höra Sametinget i frågor som rör samiska intressen införts.

I propositionen lyfts frågan om den roll i samhällsplaneringen som Sametinget har enligt Sametingslagen 2 kap. 1 § 4. Sametinget har tidigare framfört att de i ett flertal fall inte beretts tillfälle att yttra sig i ärenden som rör samerna och som handläggs av andra myndigheter. I SOU 2002:77, Sametingsutredningen, framfördes att Sametingets roll i samhällsplaneringen tillgodosågs bäst genom att myndigheter i speciallagstiftningen åläggs att inhämta yttrande från Sametinget i de konkreta frågor som på förhand bedöms vara relevanta. Enligt

[55] Prop. 2005/06:86, s. 33f.
[56] Prop. 2005/06:86, s. 35, 37.
[57] Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Sametinget, Regeringsbeslut 2006-12-21.

Sametingsutredningen skulle dock en alltför långtgående skyldighet för andra myndigheter att inhämta yttrande från Sametinget innebära ett merarbete både för den inhämtande myndigheten och för Sametinget. Ett sådant arbete skulle inte alltid stå i proportion till frågornas vikt och ett slentrianmässigt inhämtande av Sametingets yttrande skulle dessutom, enligt utredningen, kunna leda till att värdet av ett yttrande urholkas. Enligt propositionen instämmer regeringen i utredningens bedömning av att en bestämmelse om en allmän skyldighet för andra myndigheter att höra Sametinget inte är lämpligt. Regeringen hänvisar i detta sammanhang till Förvaltningslagen (FL) 6 och 7 §§. Regeringen menar att andra myndigheter således redan har en allmän skyldighet enligt FL att inhämta de yttranden som behövs vid handläggning av ärenden. Vidare sägs i motiven att regeringen dessutom har möjlighet att föreskriva särskilt om en sådan skyldighet inom ramen för regeringens restkompetens. De anser därför att det inte är lämpligt att i lag särskilt ange i vilka fall yttranden skall inhämtas. När det gäller t.ex. markplanering enligt miljöbalken och plan- och bygglagen, förutsätter regeringen att länsstyrelsen (som företräder statens intressen i dessa frågor) i enlighet med FL kommer att inhämta Sametingets yttrande i fall då rennäringens intressen berörs.[58]

Trots att FL 6 och 7 §§ inte är några nya bestämmelser har Sametinget fram tills idag inte setts som en självklar remissinstans utan har själva fått ta initiativet till samråd. Detta kommer att visas nedan i fallstudien beträffande flyttningen av Kiruna stad och i hanteringen av ärenden som rör riksintressen. Eftersom Sametingets status som remissinstans inte på något vis har klarlagts genom lagstiftning, och det rättsliga läget således är oförändrat i denna fråga, är risken stor att ansvaret till att ta initiativ till samråd i hög grad kommer att fortsätta att ligga på Sametinget.[59]

## 3. Förvaltningsrättsliga principer och förvaltningslagen

### 3.1 Förvaltningslagens tillämplighet

Samerna, som alla andra svenskar, kommer i kontakt med många olika myndigheter. Kommunala myndigheter är de man oftast kommer i kontakt med som enskild person, men flera andra myndigheter har en särskild roll i samiska angelägenheter. Bland dem kan nämnas Sametinget, länsstyrelserna som hittills har ansvarat för frågor som rör samebyarna, Statens kulturråd, Bergsstaten och Naturvårdsverket. I fallstudien om Kiruna kommun är Banverket och det statliga bolaget Vattenfall viktiga aktörer.

Förvaltningslagen gäller främst förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden och domstolarnas handläggning av förvaltningsärenden (1 §). Lagen är tillämplig hos alla förvaltningsmyndigheter, oberoende av om de lyder under regeringen eller inte. Således gäller lagen för både statliga och kommunala myndigheter. Kommunala beslutande församlingar (landstingen och kommunfullmäktige), och riksdag och regering omfattas dock inte av begreppet förvaltningsmyndighet.[60]

Enligt FL 2 och 31 §§ gäller inte bestämmelserna i FL 13-30 §§ sådana ärenden hos myndigheter i kommuner och landsting där besluten kan överklagas enligt Kommunallagen (KomL) 10 kap.

Beslut om regionplan och översiktsplan skall överklagas genom kommunalbesvär. Skall ett överklagande göras av kommunfullmäktiges beslut om översiktsplan skall överklagandet ske i

[58] Prop. 2005/06:86, s. 56f.
[59] Intervju, Sametingets kultur- och näringshandläggare, 2006-12-18.
[60] Prop. 1985/86:80, s. 57; Prop. 1973:90, s. 232.

den ordning som förskrivs för laglighetsprövning enligt KomL 10 kap. (Plan- och bygglagen 13 kap. 1 § 1 p.). Enligt KomL 10 kap. 1 § har varje medlem av en kommun eller ett landsting rätt att få lagligheten av kommunens beslut prövad genom att överklaga dem hos länsrätten.

Beslut om områdesbestämmelser, detaljplan och fastighetsplan skall överklagas genom fövaltningsbesvär. Även beslut som gäller lovärenden överklagas genom förvaltningsbesvär och förvaltningslagens bestämmelser blir aktuella.

### 3.2 Samverkan mellan myndigheter

FL 6 § stadgar att varje myndighet skall lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. 6 § gäller i princip all verksamhet hos förvaltningsmyndigheterna och domstolarna och inte enbart vid ärendehandläggning. Av myndigheternas samarbetsskyldighet följer att en myndighet, inom ramen för sin verksamhet, bör ta upp en framställning från en annan myndighet till behandling. Bestämmelsen innebär en skyldighet att besvara remisser från andra myndigheter.[61] Ett anhängiggjort ärende måste beredas innan avgörande företas. I en sådan beredning ingår införskaffande av upplysningar och bevis om relevanta fakta. Meningsyttringar och argument från representanter för olika berörda intressen skall också införskaffas. Syftet med beredningsförfarandet är att myndigheten ska förses med ett beslutsunderlag och att vederbörande parter skall ges möjlighet att tillvarata sina intressen.[62]

I FL 7 § föreskrivs att varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Vid handläggningen skall myndigheten beakta möjligheten att själv inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter, om sådana behövs.

Enligt officialprincipen ligger ansvaret för att utredningen blir så fullständig som behövs i första hand på myndigheten. Principen innebär inte att myndigheten själv måste sköta utredningen men myndigheten skall leda utredningen och se till att erforderligt material kommer in. Myndigheten har skyldighet att beakta möjligheten att själv inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter. 7 § skall ses i samband med den uppgift att hjälpa varandra som myndigheterna har enligt 6 §. Enligt förarbetena till bestämmelsen får myndigheten avgöra i vilken utsträckning detta är lämpligt, med ledning av första meningen 7 § och den rådande arbets- och resurssituationen.[63] Inhämtande sker genom remiss.

För att förvaltningslagens bestämmelser skall bli tillämpliga krävs att myndighets bestämmanderätt utövas i förhållande till enskild. Med ”enskilda” menas inte bara enskilda individer. Företag, organisationer och andra privaträttsliga subjekt ingår också i detta begrepp. Enligt lagens ursprungliga förarbeten kan även en offentlig myndighet inta samma ställning som en privat fysisk eller juridisk person, t.ex. när staten eller kommunen äger fastighet. Enligt motiven får myndigheten i sådana fall anses inta rollen som ”enskild”.[64] Samebyarna och Sametinget (t.ex. i den mån den äger fastigheter) kan därmed anses vara ’enskilda’ i lagens mening.

[61] Se Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 2003, s. 95; Prop. 1985/86:80, s. 61. I detta sammanhang måste även FL 13 § uppmärksammas. Enligt denna skall en myndighet, innan yttrande inhämtas genom remiss, noga pröva behovet av åtgärden.
[62] Se Strömberg, a.a., s. 101. Prop; 1985/86:80, s. 23.
[63] Prop. 1985/86:80, s. 62.
[64] Prop. 1971:30, s. 334; Prop. 1985/86:80, s. 59.

### 3.3 Partsinsyn och kommunikation

Enligt FL 16 § har en sökande, klagande eller annan part rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild.[65] Initiativet till partsinsyn tillkommer den enskilde.

FL 17 § stadgar om myndigheters kommunikationsskyldighet. Ärende får inte avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Myndighets kommunikationsskyldighet begränsas av fyra undantagsregler.[66] Kommunikationen bör enligt motiven kunna ske såväl skriftligen som muntligen. För denna bestämmelse gäller samma personkrets som vid partsinsyn enligt 16 §.[67]

I förarbetena till bestämmelsen görs en hänvisning till principen att ”ingen skall dömas ohörd” (kommunikationsprincipen) vilken enligt motiven ger uttryck åt ett elementärt krav på myndigheternas handläggning av sina ärenden. Det uttrycks att ”en tillfredsställande utredning av ett ärende kan ofta inte åstadkommas på annat sätt än genom att den person som direkt berörs av en tillämnad åtgärd ges tillfälle att muntligen eller skriftligen yttra sig över det som framkommit i ärendet”. För att den enskilde skall kunna ta till vara sina intressen är det av största vikt att denne får kännedom om omständigheterna som ligger till grund för myndighetens avgörande. Initiativet till kommunikation ankommer på myndigheten och måste ske när utredningsmaterialet har inkommit, senast före avgörandet.[68]

Kontakten mellan myndigheterna och medborgarna och underlättandet för den enskilde att ta tillvara sin rätt framhålls i förarbetena till FL som ett led i att stärka rättssäkerheten.[69]

Enligt FL har kommunala byggnadsnämnder således skyldighet att kommunicera ansökningar om bygglov. Enligt FL 3 § gäller dock avvikande bestämmelser i andra lagar och förordningar framför det som förvaltningslagen stadgar. Bl.a. gäller därför regeln i Plan- och bygglagen 8 kap 22 § 3 st. istället för förvaltningslagens regler om kommunicering (se vidare avsnitt 5.2.3).[70]

---

[65] Beteckningen ”annan part” avser person som intar en ställning som är jämförbar med sökandens eller klagandens, t.ex. förklarande. Prop. 1971:30, s. 442.

[66] Undantagen är:
1. om avgörandet inte går parten emot, om uppgiften saknar betydelse eller om åtgärderna av någon annan anledning är uppenbart obehövliga
2. om ärendet rör tjänstetillsättning, antagning för frivillig utbildning, betygssättning, tilldelning av forskningsbidrag eller något jämförbart och det inte är fråga om prövning i högre instans efter överklagande,
3. om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet i ärendet, eller
4. om avgörandet inte kan uppskjutas

I motiven framhålls att undantagen endast tar sikte på situationer då det sakligt sett framstår som obehövligt eller olämpligt att kräva kommunikation. Särskild arbetstyngd eller stor mängd ärenden av samma slag utgör inte ett undantag från kommunikation. Prop. 1971:30, s. 469.

[67] Prop. 1971:30, s. 467, 469.

[68] Se Strömberg, a.a., s. 108; Prop. 1971:30, s. 465, 467.

[69] Prop. 1985/86:80, s. 12f.

[70] Plan- och bygglagen 8 kap. 22 § 3 st. stadgar att ärenden om lov inte får avgöras utan att sökanden underrättats om det som tillförts ärendet genom andra än honom själv och tillfälle beretts honom att yttra sig över det. Byggnadsnämnden får dock avgöra ett ärende utan att så skett, om det är uppenbart onödigt att sökanden yttrar sig.

Förvaltningslagen kompletteras av en mängd olika speciallagar. Vi väljer att fokusera på de lagar som blir relevanta i våra två fallstudier, men därutöver kan nämnas många andra offentligrättsliga områden och lagar, såsom Minerallagen, Skogsvårdslagen och Skollagen.

## 4. Kommunallagen

### 4.1 Kommunens kommuniceringsskyldighet

Relevant för Kirunafallet är reglerna om översiktsplan i plan- och bygglagen. En översiktsplan, liksom en detaljplan, antas av kommunfullmäktige (PBL 4 kap 11 § respektive 5 kap. 29 §). Således aktualiseras KomL 34 §, enligt vilken fullmäktige får besluta att det som ett led i beredningen av ett ärende som fullmäktige skall handlägga skall inhämtas synpunkter från medlemmar i kommunen eller landstinget. Detta kan ske genom folkomröstning, opinionsundersökning eller något liknande förfarande. Vidare kompletteras kommunens skyldigheter av speciallagstiftning. I avsnitt 5.2.1 och 5.2.2 beskriver vi hur dessa skyldigheter ser ut vid handläggningen av översikts- och detaljplan enligt plan- och bygglagens bestämmelser.

## 5. Plan- och bygglagen

### 5.1 Samernas markrättigheter

Urminnes hävd utgör grunden för samernas rätt till mark och vatten (RNL 1 §), som är en del av renskötselrätten. Rätten har beskrivits som en form av bruksrätt, nyttjanderätt eller servitut som belastar fastigheterna inom rendriftsområdena.[71] Idag regleras Samernas markrättigheter huvudsakligen genom RNL, se mer om detta i avsnitt 1.

Det var i enlighet med Högsta domstolens uttalanden i Skattefjällsmålet (som pågick mellan 1966 och 1981) som det genom ändringar av RNL år 1993 fastslogs att renskötselrätten är grundad på urminnes hävd. Högsta domstolen fastslog vidare i Skattefjällsmålet att samerna har en stark bruksrätt till de marker som var i fråga, inklusive rätt till renbete, jakt och fiske, men inte äganderätt till sina tidigare skattemarker. Genom Skattefjällsmålet har det även klarlagts att denna bruksrätt har samma egendomsskydd som äganderätten.[72]

Renskötselrätten skyddas, förutom av RNL, även av internationella konventioner, regeringsformen (RF 1:2 st. 5, 2:18, 2:20)[73] och olika speciallagar, en av dessa är miljöbalken.

---

[71] Myntti, a.a., s. 193.

[72] Högsta domstolens dom NJA 1981, s. 1.

[73] RF 1 kap. 2 § 5 st. föreskriver att etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas. Enligt förarbetena till denna bestämmelse skall begreppet kultur ges en vidsträckt tolkning och bl.a. innefatta renskötseln eftersom denna är ett centralt inslag i samernas traditionella levnadssätt. Prop. 1975/76:209, s. 138.

Enligt 2 kap. 18 § är varje medborgares egendom tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Vidare stadgar detta lagrum att den som genom expropriation eller annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom skall vara tillförsäkrad ersättning för förlusten. Sådan ersättning skall också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Ersättningen skall bestämmas enligt grunder som anges i lag. I detta sammanhang måste påpekas att också en bruksrätt är egendom. Se Bengtsson, Samerätt, en översikt, 2004, s. 42.

Trots den ställning renskötseln erkänts genom praxis, internationella konventioner och genom RF, och trots att renskötselrätten är en civilrättslig rättighet som grundas på historiska förhållanden, har samebyarna liten befogenhet över sin bruksrätt, särskilt i förhållande till andra rättighetshavare (se mer exempel på detta i avsnitt 1.4). Renskötselrätten är utformad på ett vis som resulterar i att de renskötande samerna har ett svagt skydd mot intrång på de marker de brukar, för att se något skydd så krävs en analys av överlappande och samverkande lagar. Deras rättsliga förfogandemöjligheter kommer inte heller i närheten av vad en äganderätt innebär eller vad som följer av andra begränsade rättigheter till en fastighet.[74]

Som vi kan se i Kiruna- och Krokomfallet synes renskötselrättens svaga ställning i förhållande till andra rättigheter till mark också avspegla sig i den betydelse som tillmäts renskötselns markintressen och vilket inflytande samebyarna har tillåtits ha när beslut skall fattas om marker där de utövar sin renskötselrätt. Lagstiftningen i denna fråga ger inte heller en tydlig möjlighet för sameby att delta i beslutandeprocesser som rör de marker de brukar. Dessa två fall visar också att det är rennäringens ekonomiska värde som dominerar det rättsliga resonemanget och i lagstiftningen. Rennäringens kulturella betydelse eller marken som ett kulturlandskap är begrepp som inte träder fram i den rättsliga argumentationen och behandlingen. Det är först på senare tid som samerna själva blivit medvetna om dessa icke materiella aspekter. I intervjuer som vi genomfört kommer det fram att det föreligger en närmast kolonial syn på de marker som samerna har nyttjat i århundranden. Det har t.ex. i många sammanhang använts begrepp som ”Europas sista vildmark” och ”orörd natur” om markerna runt Kiruna centralort. Sametinget har påpekat att det rör sig om marker som är långt ifrån orörda eller obebodda, och att dessa begrepp vittnar om en historiesyn som gör gällande att det inte funnits en samisk befolkning i området. Samerna har dock levt och verkat i miljön under århundranden och det är samerna som har givit naturområdet sin karaktär. Landskapet är fyllt av lämningar från boplatser, gravplatser, flyttleder etc. Enligt Sametinget bör markerna därför istället benämnas ”kulturlandskap”. Detta begrepp har dock inte fått någon genomslagskraft, och enligt kulturhandläggaren på Sametinget blir det svårare att göra sig hörd när man lyfter fram denna fråga.[75] Sametingets främsta uppgift, att främja den samiska kulturen, blir oerhört svår att genomföra så länge staten och kommunen inte ser den samiska kulturen, där rennäringen är inkluderad, som ett allmänt intresse.

## 5.2 Samråd vid samhällsplanering

Idag finns ett tryck från många håll på de marker som samerna brukar för rennäringen. En enstaka byggnad eller anläggning som för sig kanske inte påverkar rennäringen i stort utgör dock en del av alla dessa intressen som sammantagna kan innebära stor störning för rennäringen och inskränkning av samernas möjlighet att använda marken för sina traditionella näringar (renskötsel, jakt och fiske).

Enligt Plan- och bygglagen (PBL) är det en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten och varje kommun skall ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen skall ge vägledning för beslut om användningen av mark- och vattenområden samt om hur den byggda miljön skall utvecklas och bevaras. Översiktsplanen är inte bindande för myndigheter och enskilda.

---

2 kap. 20 § stadgar att begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke får införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag. Vidare stadgar detta lagrum i sitt andra stycke att samernas rätt att bedriva renskötsel regleras i lag.

[74] Se Bengtsson, Renskötselrätten i rättssystemet, Rettsteori og rettsliv, Festskrift till Carsten Smith, 2002, s. 73f.

[75] Yttrande över utställningshandling – Fördjupad översiktsplan för Kiruna centralort, Sametinget, 2006-10-13; Intervju med Sametingets kulturhandläggare, 2006-12-18.

Regleringen av markens användning och av bebyggelsen inom kommunen sker genom detaljplaner. En detaljplan är, till skillnad från en översiktsplan, juridiskt bindande för myndigheter och enskilda och får endast omfatta en begränsad del av kommunen (PBL 1 kap. 2 § samt 3 § 1, 2 st.).

De samråd som skall föras enligt PBL har inte något bestämt formkrav vilket kan göra det svårt att undersöka i vilken utsträckning hänsyn tas till de samråd som har hållits.

### *5.2.1 Samråd vid upprättande av översiktsplan*

I Kirunafallet, som presenteras i avsnitt 8, är reglerna om översiktsplan högst relevanta.

PBL 4 kap. 1 § stadgar att det i översiktsplanen skall redovisas de allmänna intressen enligt PBL 2 kap. och de miljö- och riskfaktorer som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden. Vid redovisningen skall riksintressen enligt Miljöbalken 3 eller 4 kap. anges särskilt. Vidare skall det av planen framgå
1. grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden,
2. kommunens syn på hur den byggda miljön skall utvecklas och bevaras,
3. hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och iaktta gällande miljökvalitetsnormer.

PBL 4 kap. 3 § stadgar att när förslag till översiktsplan eller till ändring av planen upprättas, skall kommunen samråda med länsstyrelsen samt regionplaneorgan och kommuner som berörs av förslaget. De myndigheter samt de sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget skall beredas tillfälle till samråd.

Syftet med samrådet är att förbättra beslutsunderlaget och att ge möjlighet till insyn och påverkan. Under samrådet bör motiven till förslaget, planeringsunderlag av betydelse samt förslagets innebörd och konsekvenser redovisas. Resultatet av samrådet och förslag med anledning av synpunkter som har framförts skall redovisas i en samrådsredogörelse (PBL 4 kap. 4 §).

Översiktsplanen vägleder de beslut som skall fattas och i motiven påpekas betydelsen av samrådets funktion att underlätta den planläggning och det tillståndsbeslut som följer.[76] Även om översiktsplanen inte är juridiskt bindande kan det beslut kommunen fattar om bebyggelse m.m. i hög grad påverkas av översiktsplanen.[77]

I motiven anges att av samrådsredogörelsen bör särskilt framgå vilka synpunkter som inte kunnat beaktas vid utformningen av översiktsplanen och skälen till detta.[78] I samrådsredogörelsen för översiktsplanen i Kiruna är sammanfattningen av synpunkterna ytterst kort och ingen motivering finns till varför dessa synpunkter inte har påverkat översiktsplanen. [79]

Den nuvarande lydelsen av PBL 4 kap. 3 § tillkom genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1996. I lagens allmänna motivering betonas vikten av den lokala demokratin. Det ursprungliga huvudsyftet med en sådan särskild, formaliserad beslutsprocess som gäller inom plan- och bygglagstiftningen var att tillgodose behovet av rättssäkerhet för sakägarna, och då

[76] Prop. 1994/95:230, s. 46.
[77] Översiktsplaners praktiska betydelse betonas också av Rennäringspolitiska kommittén i SOU 2001:101, s. 285.
[78] Prop. 1985/86:1, s. 138.
[79] Samrådsredogörelse, Kiruna kommun, 2006-05-10.

främst ägare av fastigheter. Inom ramen för beslutandeprocessen har dock med tiden ett boendeinflytande och ett allmänt medborgarinflytande utvecklats. Enligt motiven är sådant medborgarinflytande nödvändigt för att garantera ett så fullständigt beslutsunderlag som möjligt. Vidare yttras att förändringar i ett område alltid medför konsekvenser för dem som bor och är verksamma i detta område, och de har därför en självklar medborgerlig rättighet att vara med och påverka den egna miljön. Medborgarinflytandet måste enligt motiven göra sig gällande på samtliga beslutsnivåer, även om formerna för och syftet med inflytandet varierar. På den översiktliga nivån är det enligt motiven viktigt med en vid krets av kommunmedlemmar som får information och deltar i debatt. På detaljnivån syftar medborgarinflytandet främst till hänsynstagande och sammanvägning av olika intressen inom mer begränsade områden. Enligt motiven är det främst under den period då översiktsplanen utarbetas som medborgarinflytandet bör stärkas.[80]

PBL 4 kap. 3 § gör en uppdelning mellan de intressenter som kommunen skall samråda med och de intressenter som skall beredas tillfälle till samråd.

Att kommunen skall ”bereda tillfälle till samråd” innebär att kommunen skall arbeta för att det hålls samrådsmöten men kommunen har inte någon skyldighet att gå ut till var och en av intressenterna med information. Ansvaret ligger således på intressenterna att utnyttja möjligheten att påverka genom samrådsmöten och genom att reagera på utskickat material osv. Det uppställs inte några formkrav för samrådet och inga närmare bestämmelser om hur kretsen för samråd skall begränsas förekommer. En sådan gränsdragning blir enligt förarbetena beroende av om det rör sig om en ny kommunomfattande plan eller en fördjupning för en begränsad del.[81] En viss avgränsning av samrådskretsen görs dock.

I motiven understryks att för att samrådets samtliga syften skall säkerställas bör samråd hållas med en *vid krets av berörda*. Förutom obligatoriskt samråd med myndigheter och organ som har en ansvarsställning i planprocessen, exempelvis länsstyrelsen, regionplaneorgan och angränsande kommuner som berörs av förslaget, skall samråd hållas med angränsande länsstyrelser och kommunalförbund som berörs av översiktsplanen. Vidare omfattas landstinget, statens järnvägar, vägverket eller annan väghållare, länstrafikbolag, elkraftsdistributörer och andra som har väsentliga samhällsfunktioner och som berörs av förslaget av obligatoriskt samråd om det rör sig om en översiktsplan av större omfattning. [82]

Vad gäller den krets som skall beredas tillfälle till samråd har lagrummets lydelse i detta sammanhang förändrats något. Enligt den bestämmelse som tillkom efter prop. 1985/86:1 bestod denna krets av ”Andra som har ett väsentligt intresse av förslaget”. Motiven till dagens bestämmelse anger att det tydligare bör framgå att samråd även skall hållas med myndigheter, sammanslutningar och enskilda som har ett väsentligt intresse av förslaget. Exempel på de intressenter som skall beredas tillfälle till samråd är enligt prop. 1985/86:1 bl.a. intresseorganisationer, t.ex. hyresgästorganisationer, natur- och friluftsorganisationer, handikappsorganisationer, LRF, företagareföreningar och fackliga organisationer på distriktsnivå. Vidare nämns att om planförslaget gäller ett begränsat område, t.ex. en mindre tätort, kan det finnas anledning att samråda med t.ex. vägförening, villaägareförening, Hem och skola, lokala miljögrupper och markägare. Enligt motiven måste den krets som skall omfattas av samrådet och vilken form samrådet skall ha bedömas av kommunen från fall till fall.[83] Det torde

[80] Prop. 1994/95:230, s. 31, 38f.
[81] Prop. 1994/95:230, s. 114; Prop. 1985/86:1, s. 537.
[82] Prop. 1985/86:1, s. 136, 536.
[83] Prop. 1985/86:1, s. 136, 536f. Enligt motiven i prop. 1985/86:1 kan samrådet dessutom delas upp på flera steg som sammanhänger med olika stadier i planarbetet. Samrådets omfattning och inriktning skall anpassas till den

inte råda någon tvekan om att samebyar bör höras i alla ärenden som rör marker där de har renskötselrätt, dvs. åtminstone åretruntmarkerna och kanske även andra områden som är av särskild praktisk betydelse för rennäringen (såsom flyttleder) och som ofta är erkända som områden av riksintresse för renskötseln (se vidare om begreppet 'sakägare' under avsnitt 5.2.2).

Lagändringen innebär enligt motiven en precisering och utvidgning av den krets som skall beredas tillfälle till samråd. Enligt motiven innebär utvidgningen att också enskilda, bl.a. sakägare, bostadsrättshavare, hyresgäster och boende, som har ett väsentligt intresse av förslaget skall beredas tillfälle till samråd.[84] Definition av "sakägare" i detta sammanhang ges inte. Liksom vad gäller "sakägare" vid upprättande av detaljplan torde med "sakägare" även vid upprättande av översiktsplan förstås ägare till fast egendom och innehavare av annan särskild rätt i denna än hyresrätt och bostadsrätt (se avsnitt 5.2.2).

I fall där samebyar och enskilda renskötselföretag har ett väsentligt intresse av förslaget, måste de rimligen räknas in i kretsen som skall beredas tillfälle till samråd.[85] Om man ser till Kirunafallet och den översiktplan som har gjorts där angående flytten av staden, bedriver samebyarna Laevas och Gabna renskötsel i det område som ingår i planen, och de har även områden av riksintresse inom detta markområde (se vidare om detta i avsnitt 8). Såsom vi kommer att se i Kirunafallet har samebyarna och Sametinget inte haft någon effektiv möjlighet att delta i samrådsprocesserna under ett tidigt stadium. Enligt kommunens miljöchef är en förklaring till detta att samebyarna kommer att beredas möjlighet att i detalj kommentera och komma med alternativa förslag vid beredningen av detaljplanen. [86] Lagens andemening är dock, tvärtom, att det är viktigast att samrådet sker brett och fördjupat så tidigt som möjligt, d.v.s. redan vid beredningen av översiktsplaner, och innan planerna har fått en alltför bestämd inriktning.

Det har i praxis klarlagts att samebyarna har urminnes hävd till den mark de brukar och rennäringen är en grundlagsskyddad rättighet. Representanter för samebyarna Laevas och Gabna har uttryckt att samebyarna dock har mycket svårt att göra sig hörda som sakägare i markfrågor, att deras position som sakägare i många fall inte erkänns. Samebyarna upplever att, trots att de flera gånger påpekat sina rättigheter som sakägare så tar motparterna inte till sig detta, och vill inte ens diskutera vilken rättsgrund samerna står på. Från samebyarnas håll har det vidare uttryckts att under de samrådsmöten som varit har det mer handlat om informationsmöten eftersom samebyarna inte har erkänts någon rätt att påverka.[87]

Enligt PBL 4 kap. 6 § skall kommunen ställa ut planförslaget under minst två månader innan översiktsplanen eller en ändring av den antas. Den som vill lämna synpunkter på förslaget skall göra detta skriftligen under utställningstiden.

Vid detta skede skall alla viktiga invändningar vara kända för kommunen och utställningen skall fungera som en slutlig kontroll av vilka synpunkter från samrådet som tillgodosetts och som en möjlighet för berörda att avgöra om väsentliga anmärkningar mot förslaget återstår.[88] Således är

---

planeringsuppgift som skall lösas och alla samrådsparter behöver inte höras eller beredas tillfälle att ge synpunkter vid varje steg. Kretsen av intressenter kan därför inte heller slutgiltigt bestämmas under ett tidigt skede. Se prop. 1985/86:1, s. 136f.

[84] Prop. 1994/95:230, s. 63f, 114.

[85] Se Torp, FT 2003, s. 364f.

[86] Intervju med Kiruna kommuns miljöchef, 2006-12-19.

[87] Intervju med representanter för samebyarna Laevas och Gabna samt Sametingets näringshandläggare, 2006-12-18, 2006-12-19.

[88] Karnov, 2006/07, s. 963.

det av stor vikt att enskilda som berörs vid detta skede har fått möjlighet att inkomma med synpunkter.

Efter utställningstiden skall kommunen sammanställa de avlämnade synpunkterna och redovisa sina förslag med anledning av dem i ett utlåtande som skall fogas till handlingarna i ärendet (4 kap. 10 §).

Översiktsplanen och ändringar av den antas av kommunfullmäktige (4 kap. 11 §).

### *5.2.2 Samråd vid upprättande av detaljplan*

Kommunfullmäktige antar även detaljplan (PBL 5 kap. 29 §).

Enligt PBL 5 kap. 1 § skall prövning av markens lämplighet för bebyggelse och reglering av bebyggelsemiljöns utformning ske genom detaljplan för bl.a. ny sammanhållen bebyggelse och för bebyggelse som skall förändras. Detaljplan måste också upprättas för bl.a. enstaka byggnad vars användning får betydande inverkan på omgivningen eller som skall förläggas inom ett område där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse, om tillkomsten av byggnaden inte kan prövas i samband med prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked. Även för andra anläggningar än byggnader krävs upprättande av detaljplan, om anläggningarna kräver bygglov enligt PBL 8 kap. 2 § .

Vid utformning av en detaljplan skall enligt 5 kap. 2 § skälig hänsyn tas till befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande.

När program utarbetas och när förslag till detaljplan upprättas, skall kommunen enligt 5 kap. 20 § samråda med länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och kommuner som berörs av programmet eller förslaget. Sakägare och de bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs av programmet eller förslaget samt de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av programmet eller förslaget skall beredas tillfälle till samråd.

I motiven nämns även villaägarföreningar, fackföreningar och handikapporganisationer samt andra grupper som har ett väsentligt intresse av planförslaget som exempel på vilka som skall beredas tillfälle till samråd. I motiven anges att när samrådet avser detaljplan måste sakägarnas och övriga berördas synpunkter behandlas på ett mer omsorgsfullt vis än när det rör sig om samrådet för översiktsplanen. I specialmotiveringen yttras vidare att om många kan ha ett väsentligt intresse i frågan, bör ett offentligt möte eller en utställning ordnas där synpunkter i ordnade former tas emot.[89]

Angående frågan om begreppet sakägare i detta sammanhang görs i specialmotiveringen ett återgivande av lagrådets uttalande om avgränsningen av begreppet sakägare. Enligt lagrådet skall bland dem som skall beredas tillfälle till samråd sakägarna självfallet ingå. Enligt lagrådet bör inte någon legal definition av begreppet sakägare upptas i PBL utan med sakägare får i första hand förstås ägare till fast egendom och innehavare av annan särskild rätt i denna än hyresrätt och bostadsrätt.[90] Rennäringspolitiska kommittén slog nyligen fast att ’sameby är att betrakta som sakägare om planen rör fastigheter som belastas av renskötselrätt’.[91]

[89] Prop. 1985/86:1, s. 536, 609.
[90] Prop. 1985/86:1, s. 609f.
[91] SOU 2001:101, s. 285.

Vid upprättande av förslag till detaljplan är formerna inte reglerade. Enligt motiven anses det dock lämpligt att Boverket fortsätter med att lämna exempel på hur samråd kan bedrivas och hur samrådsredogörelser kan upprättas. Kontakter med berörda enskilda bör dock enligt motiven tas innan detaljplanen har fått ett alltför konkret innehåll.[92]

Vad gäller samebyarnas rättsliga ställning i detta sammanhang, torde ingen skillnad föreligga från vad som gäller vid upprättandet av översiktsplaner.[93]

Enligt 5 kap. 21 § är syftet med samråd att förbättra beslutsunderlaget och att ge möjlighet till insyn och påverkan. Under samråden bör kommunen redovisa planeringsunderlag av betydelse samt de viktigaste följderna av förslaget. När det finns program eller miljökonsekvensbeskrivning, skall även dessa redovisas. Vid samråd om ett förslag till detaljplan skall motiven till förslaget redovisas. De synpunkter som har framförts vid samråden samt kommentarer och förslag med anledning av synpunkterna skall redovisas i en gemensam samrådsredogörelse.

PBL 5 kap. 23 § stadgar att innan detaljplan antas, skall kommunen ställa ut planförslaget under minst tre veckor. Den som vill lämna synpunkter på förslaget skall göra detta skriftligen under utställningstiden. Efter den obligatoriska utställningstiden skall kommunen sammanställa de synpunkter som senast under utställningstiden har framförts skriftligen och redovisa sina förslag med anledning av dem i ett utlåtande som skall fogas till handlingarna i ärendet (5 kap. 27 § 1 st.).

### *5.2.3 Samråd inför bygglov*

I Krokomfallet, som presenteras i avsnitt 9, föregicks de aktuella anläggningarna av bygglov. Plan- och bygglagens regler om handläggningen av bygglovsärenden är därför högst relevanta.

Enlig PBL 8 kap. 19 § 1 st. är det Byggnadsnämnden som prövar ansökningar om bygglov. Enligt 22 § i samma kapitel skall, innan lov lämnas, Byggnadsnämnden genom underrättelse bereda kända sakägare och de kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs samt sådan känd organisation eller förening som anges i PBL 5 kap. 25 § 1 st. 2 tillfälle att yttra sig över ansökningen, om åtgärden innebär en avvikelse från detaljplan eller områdesbestämmelser eller skall utföras i ett område som inte omfattas av detaljplan och åtgärden inte är en kompletteringsåtgärd och inte heller är reglerad i områdesbestämmelser.

Sådan känd organisation eller förening som anges i 5 kap. 25 § 1 st. 2 är känd organisation av hyresgäster som har avtal om förhandlingsordning för en fastighet som berörs av planförslaget eller, om förhandlingsordning inte gäller, känd förening av hyresgäster som är ansluten till en riksorganisation och inom vars verksamhetsområde fastigheten är belägen.

För vår del är det av betydelse att utreda vad som menas med ”kända sakägare” för att kunna avgöra samebyns ställning i Krokomfallet.

Anledningen till att underrättelseskyldigheten begränsats till kända sakägare är enligt motiven att det för Byggnadsnämnden kan vara i det närmaste omöjligt att ta reda på varje rättighetshavare som berörs av ett visst ärende. Enligt propositionen bör som känd normalt räknas den vars

[92] Prop. 1994/95:230, s. 74f.
[93] Se Torp, FT 2003, s. 364f.

rättighet är inskriven i fastighetsboken.[94] En sådan uppfattning om vad som menas med känd sakägare tycks vara etablerad hos myndigheter och kommuner.[95]

Om kända sakägare skall anses vara de som är inskrivna i fastighetsregistret innebär det att kommunernas kommuniceringsskyldighet i bygglovsärenden inte sträcker sig till vissa rättighetshavare som annars är erkända i lagstiftning. Genom en snäv tolkning av bestämmelsen, på så vis att endast de vars rättigheter är inskrivna i fastighetsboken kontaktas, elimineras således en samebys möjlighet att ta del av handlingar i bygglovsärenden och lämna synpunkter eftersom renskötselrätten inte som andra särskilda rättigheter är inskriven i fastighetsboken.[96]

Utöver det att som känd bör normalt räknas den vars rättighet är inskriven i fastighetsboken, ger förarbetena ingen klarhet i vilka övriga rättighetshavare som skall anses som *kända*. Samebyarna är rättighetshavare; med hänsyn till vad som stadgas i RNL om samernas rätt till mark, med hänsyn till bestämmelserna om rennäringens riksintressen, och med hänsyn till att renskötsel bedrivits sedan urminnes tider borde en kommun, i vilken renskötsel förekommer, svårligen kunna hävda att samebyarna inte är kända sakägare.[97]

I RÅ 2000 not. 7, har samebyns ställning i planeringsprocessen erkänts som sakägare. I detta fall hade Miljö- och byggnadsnämnden i Sorsele kommun beviljat en intresseförening bygglov för nybyggnad av en byastuga i kommunen. Grans sameby överklagade beslutet, vilket ledde till att länsstyrelsen i Västernorrlands län upphävde Miljö- och byggnadsnämndens beslut eftersom Grans sameby inte fått tillfälle att yttra sig över ansökningen om bygglov. Intresseföreningen överklagade i sin tur länsstyrelsens beslut och hävdade bl.a. att Grans sameby inte borde betraktas som sakägare i ärendet. Med hänvisning till att länsstyrelsens beslut var riktigt avslog regeringen överklagandet, varvid intresseföreningen ansökte om rättsprövning. Regeringsrätten menade att regeringens beslut skulle stå fast. Som skäl till sitt avgörande framförde regeringsrätten att enligt PBL 8 kap. 22 § skall Byggnadsnämnden innan bygglov lämnas i ett ärende av förevarande slag bereda bl.a. kända sakägare tillfälle att yttra sig över ansökningen. Regeringsrätten hänvisade till lagens förarbeten där det står att ”som sakägare enligt PBL… avses i första hand ägare till fast egendom och innehavare av annan särskild rätt i denna än bostadsrätt och hyresrätt”.[98] Den aktuella byggnaden skulle uppföras på mark i nära anslutning till en flyttled inom det renskötselområde där medlemmarna i Grans sameby utövar renskötsel. Regeringsrätten framförde att renskötselrätten är att bedöma som en på urminnes hävd grundad särskild rätt till fastighet, att sameby enligt RNL 10 § 2 st. företräder medlemmarna i frågor som rör renskötselrätten eller medlemmarnas gemensamma intressen inom rennäringen i övrigt och att regeringens bedömning att samebyn är att anse som sakägare i ärendet om bygglov således inte strider mot någon rättsregel. Regeringsrätten gör ingen bedömning av begreppet ”känd sakägare” men menar dock att renskötselrätten skall bedömas som annan särskild rätt till fastighet och att samebyn var sakägare i frågan.

Det har också i doktrin påpekats att det saknas skäl att bedöma en sameby till vars område berörd fastighet hör på annat sätt än som sakägare, när ett ärende i något avseende kan beröra renskötselrätten på fastigheten. Inskrivningen i fastighetsboken bör inte bli det enda avgörande momentet.[99] Dessutom har samebyarna, Sametinget och länsstyrelserna i Norrbottens,

[94] Prop. 1985/86:1, s. 731.
[95] Se vidare Torp, FT 2003, s. 365ff.
[96] Se a.a., s. 366.
[97] Se även a.a., s. 369.
[98] Prop. 1985/86:1, s. 459.
[99] Se Bengtsson, Samerätt, en översikt, 2004, s. 108. Eivind Torp argumenterar för ett införande av renskötselrätten i fastighetsregistret, ’Renskötselrätt bör införas i fastighetsregistret’, Svensk Juristtidning, 2005, s. 514.

Västerbottens och Jämtlands län gemensamt tagit fram databasen Ren2000 där samebyarnas markområden och markanvändning är kartlagd.[100] Trots att denna databas inte är en rättsligt bindande källa eller alltid visar absolut exakthet i kartor, kan det hävdas att den är tillräcklig för att ge vägledning om ’berörda’ samebyar i konkreta ärenden i de tre länen.

Kommunal praxis visar dock att samernas ställning som sakägare inte på något vis har betraktats som självklar. Se vidare om detta i vår diskussion om flyttningen av Kiruna och om byggloven i Krokoms kommun (avsnitt 8 och 9).

Ärenden om lov får inte avgöras utan att sökanden underrättats om det som tillförts ärendet genom andra än honom själv och tillfälle beretts honom att yttra sig över det. Byggnadsnämnden får dock avgöra ett ärende utan att så har skett om det är uppenbart onödigt att sökanden yttrar sig ( 8 kap. 22 § 3 st.).

Denna bestämmelse är avsedd att uttömmande reglera kommunikationsskyldigheten i lovärenden, och gäller således framför förvaltningslagens bestämmelse om kommunicering.[101]

Vidare skall, enligt 8 kap. 27 §, sökanden av Byggnadsnämnden omedelbart underrättas om innehållet i det beslut varigenom ett ärende om lov avgörs. Underrättelse skall också sändas till sådan i 22 § 1 st. omnämnd person, organisation eller förening som yttrat sig i ärendet, om det inte är uppenbart obehövligt. Om beslutet går någon emot skall han även underrättas om hur han kan överklaga det och om avvikande meningar som har antecknats i ett protokoll eller i någon annan handling.

### 5.3 Länsstyrelsen och riksintresset

Enligt PBL 2 kap. 1 § skall mark- och vattenområden användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning. Vid planläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked skall bestämmelserna i MB 3 och 4 kap. tillämpas (se avsnitt 6).

Riksintresseområdena ska behandlas i en dialog mellan staten – genom länsstyrelsen – och kommunen. Det är länsstyrelsens ansvar att informera kommunerna om riksintressen under utarbetandet av översiktsplanen, länsstyrelsen skall också arbeta för att dessa intressen tillgodoses i planen. Dialogen mellan staten och kommunen är en förutsättning för att kommunerna skall kunna förutse eventuella ingripanden från statens sida under planeringsprocessen.[102] De riksintressen som ligger inom berört område för planen skall utgöra en grund för översiktsplanen på så vis att det i översiktsplanen skall redogöras för den bedömning som gjorts om huruvida anspråk som står i motsats till riksintressen kan skada de värden som riksintressena representerar. Det skall också redovisas för hur riksintressena kan tillgodoses med hänsyn till motstående intressen. I planen skall således kommunen visa på den bedömning som gjorts angående den lämpligaste användningen av mark- och vattenområden som är av riksintresse.[103]

[100] Se www.Ren2000.se
[101] Prop. 1985/86:1, s. 730ff. FL 3 §.
[102] Karnov, 2006/07, s. 962.
[103] Prop. 1994/95:230, s. 58. Prop. 1985/86:1, s. 533.

Enligt motiven är det lämpligt att kommunen får besked om statens syn på planförslagets hantering av riksintresseområden senast under det skede då länsstyrelsen lämnar sitt samrådsyttrande.[104]

PBL 4 kap. 5 § stadgar att under samrådet skall länsstyrelsen särskilt ta till vara och samordna statens intressen och därvid bl.a.
1. tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar och ge råd i fråga om sådana allmänna intressen enligt 2 kap. och sådana miljö- och riskfaktorer som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden,
2. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses och miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken iakttas

Med ”statens intressen” avses myndighetsintressena och inte statens intressen som t.ex. fastighetsägare.[105]

Att länsstyrelsen skall ”verka för” uttrycker att länsstyrelsen skall ta en aktiv roll för att påverka planförslagets utformning i dessa avseenden. Under hela planeringsprocessen har länsstyrelsen till uppgift att ta de initiativ som krävs för att oklarheter eller brister i fråga om underlaget om riksintressen skall klaras ut, att verka för att riksintressena tillgodoses och att i kontakterna med kommunen företräda de statliga myndigheterna. Om invändningarna kvarstår i utställningsskedet, skall påpekanden åter göras i länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 4 kap. 9 §.[106]

I länsstyrelsens samrådsyttrande över fördjupad översiktsplan för Kiruna centralort påpekar länsstyrelsen att kommunen bör vara tydligare när de redovisar riksintressena, vad de är och vilken status de har.[107] Vi har inte kunnat hitta någon översyn av kommunernas redovisning av riksintressen varken i våra två fallstudier eller annars. Med tanke på den oklarhet som nu tycks råda beträffande handläggningen av riksintressen för rennäringen med anledning av Proposition 2005/06: 86 (se ovan i avsnitt 2.4.2) vore det önskvärt att en sådan översyn görs och tydlig ansvarsfördelning görs mellan länsstyrelserna, Sametinget och kommunerna.

Även då en detaljplan upprättas skall länsstyrelsen, enligt PBL 5 kap. 22 §, särskilt ta till vara och samordna statens intressen under samrådet. Länsstyrelsen skall därvid, enligt 2 punkten, verka för att riksintressen enligt MB 3 och 4 kap. tillgodoses.

Länsstyrelsen har en direkt skyldighet att hävda riksintressen genom ingripanden enligt PBL 12 kap. Om det kan befaras att beslutet innebär att ett riksintresse enligt MB 3 eller 4 kap. inte tillgodoses skall länsstyrelsen enligt 12 kap. 1 § pröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelse. 12 kap. 3 § stadgar vidare att länsstyrelsen skall upphäva kommunens beslut i dess helhet, om något förhållande som avses i 1 § föreligger. Om kommunen har medgett det, får beslutet upphävas i en viss del. Om ett område enligt MB 3 kap. är klassat som riksintresse innebär det således att staten har rätt att bryta det kommunala planmonopolet enligt PBL.

[104] Prop. 1994/95:230, s. 58.
[105] Prop. 1985/86:1, s. 540.
[106] Karnov, 2006/07, s. 963; Prop. 1994/95:230, s. 58; Prop. 1985/86:1, s. 539. Se vidare förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m., vars 3 § stadgar att länsstyrelsen skall ta de initiativ som behövs för att bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken skall beaktas i arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar (se avsnitt 6.2) och i tidiga skeden av planerings- och beslutandeprocesserna.
[107] Samrådsyttrande, Fördjupad översiktsplan för Kiruna centralort, länsstyrelsen i Norrbottens län, 2006-03-20.

Ytterligare en fråga beträffande rennäringen som riksintresse är den om vem som får företräda detta riksintresse. Är det samebyn eller är riksintresset just ett *rik*sintresse som går utöver den enskilda samebyns ekonomiska intressen? I Kiruna och Krokom fallen har länsstyrelserna vid olika tillfällen påpekat brister i den kommunala hanteringen, men de har samtidigt att förena och avväga statens olika intressen och de olika riksintressena. Så frågan återstår, vem har befogenhet att företräda riksintresset rennäringen? (Se vidare om riksintresset rennäringen avsnitt 2.4.2 , avsnitt 6.1, avsnitt 9.3 och slutsatserna).

## 6. Miljöbalken

### 6.1 Avvägning av olika intressen

Rennäringens intressen i fallen om Kiruna och Krokom aktualiserar miljöbalkens regler om riksintressen. Inom Kiruna kommun finns ett antal riksintressen som kolliderar med varandra och kommunen har behövt göra en avvägning mellan dessa (se om detta i avsnitt 8.6). Miljöbalken (MB) definierar inte begreppet riksintressen och ger inte heller någon utförlig beskrivning av hur en avvägning mellan kolliderande riksintressen bör göras.[108] Ansvaret att precisera vilka områden som är av riksintresse ligger på de statliga sektorsmyndigheterna. Enligt förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. 2 § skall särskilt utpekade centrala förvaltningsmyndigheter, efter samråd med Boverket, andra berörda centrala förvaltningsmyndigheter och berörda länsstyrelser i skriftlig form lämna uppgifter till länsstyrelserna om områden som myndigheten bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken. Myndigheternas beslut om vilka områden som skall klassas som riksintresse är dock inte rättsligt bindande. Redan på detta stadium föreligger således en rättslig osäkerhet på så vis att en myndighets beslut att klassa ett visst område som riksintresse kan ifrågasättas då ett enskilt fall som rör området skall prövas.[109] Den rättsliga osäkerheten är också tydlig då avvägningen mellan kolliderande riksintressen skall göras. För att göra en sådan avvägning är det viktigt att se till de syften som ligger till grund för MB:s regler och bestämmelserna om riksintressen.

Enligt motiven till MB skall utvecklingen i samhället styras in i banor som är långsiktigt hållbara. MB:s bestämmelser syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö (MB 1 kap. 1 §).

Ekologiska, sociala och samhällsekonomiska intressen måste vägas mot varandra på ett sätt som sammantaget främjar en långsiktigt god hushållning med naturresurserna. Ofta måste avvägningar göras mellan flera intressen i fråga om mark- och vattenanvändningen. När tveksamhet uppstår skall det alternativ väljas som mest sannolikt gynnar uthållig utveckling. MB:s regler har dessutom som utgångspunkt att naturen som sådan har ett egenvärde. Människan har ett förvaltningsansvar som innebär att varsamhet skall iakttas så att onödig olägenhet eller skada inte uppkommer. Enligt motiven kan en skada anses ha uppkommit t.ex. om en urskog avverkas, även om marken kan användas till mer ekonomiskt lönsamma ändamål. Vilken

[108] Någon definition av begreppet ”riksintresse” ges inte i MB eller dess förarbeten. Enligt motiven visar dock bestämmelserna i MB 3 kap. (där det stadgas om riksintressen) på de intressen som har särskild betydelse för samhällsutvecklingen och som därför skall ges ett försteg framför andra intressen när markanvändningsfrågor skall avgöras. Enligt kommentaren till motiven skall ett område av riksintresse sannolikt vara ganska exklusivt i ett nationellt eller regionalt perspektiv. Bestämmelserna till skydd för områden som är av riksintresse för vissa verksamheter eller intressen skall enligt motiven vara till för att skydda området mot åtgärder som är oförenliga med det ändamål som gör att området är av riksintresse. Uttalandena är dock långt ifrån precisa. Prop. 1985/86:3, s. 78; Prop. 1997/98:45, s. 29; Karnov 2006/07, s. 2365.

[109] Se Michanek, Zetterberg, Den svenska miljörätten, 2004, s. 153.

förändring av det ekonomiska läget en störning medför skall således inte vara avgörande för om en skada skall anses ha uppkommit eller inte.[110]

MB 2 kap. 6 § 1 st. föreskriver att för verksamhet eller åtgärder som tar i anspråk ett mark- eller vattenområde skall det väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet skall kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön. Enligt motiven skall lämplighetsbedömningen ske med hänsyn till MB 1 kap. 1 §, 3 kap. och 4 kap. (särskilda bestämmelser för hushållning med mark och vatten för vissa områden i landet).[111]
PBL 2 kap. 1 § 2 st. stadgar uttryckligen att bestämmelserna i MB 3 kap. skall tillämpas vid bl.a. planläggning och i ärenden om bygglov.

MB 3 kap. innehåller grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden. Tanken med hushållningsbestämmelserna i MB 3 kap. är att de skall främja väl genomtänkta avvägningar mellan olika önskemål att utnyttja marken, vattnen och den fysiska miljön i övrigt. Bestämmelserna fungerar som avvägningsregler i situationer då en bedömning måste ske om vilka allmänna intressen som särskilt skall beaktas för att en god hushållning med mark- och vattenområden skall uppnås. Hushållningsbestämmelsernas syfte är att visa på vilka intressen som skall ges ett försteg framför andra intressen eftersom de anses ha särskild betydelse för samhällsutvecklingen.[112]

Enligt 3 kap. 1 § skall mark- och vattenområden användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning.

Denna hushållningsregel har en självständig betydelse när det rör sig om ett beslut som avser ett område som inte alls regleras i 3 kap. 2-9 §§. Regeln kompletterar också reglerna i 3 kap. 2-9 §§ på så vis att den innehåller generella kriterier för bedömningen.

Begreppet ”föreliggande behov” syftar både på bevarande och på utnyttjande. Enligt kommentaren torde uttrycket ”allmän synpunkt” betyda att vid en eventuell konflikt så prioriteras allmänna intressen framför enskilda intressen.

Begreppet ”god hushållning” enligt denna bestämmelse åsyftar att en avvägning skall göras mellan å ena sidan intresset av att bevara mark- och vattenområden för framtiden och å andra sidan värdet av att ta dem i anspråk för olika ändamål.[113]

### *6.1.1 Områden av riksintresse för rennäringen*

Sedan 1987 utgör renskötseln ett riksintresse. Av bestämmelsen om rennäringens riksintressen (numera införlivad i MB) följer att staten har en skyldighet att skydda markområden av betydelse för rennäringen. Genom prop. 1985/86:3, med förslag till lag (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. har regeringen ursprungligen uttryckt att rennäringen är en förutsättning för den samiska kulturen, vars fortlevnad måste garanteras. Regeringen menar att det måste finnas

[110] Prop. 1997/98:45, del 2-3, s. 7ff.
[111] Den nya utformningen av MB 2 kap. 6 § trädde i kraft 2007-01-01, i den tidigare utformningen gjordes en direkt hänvisning till 1 kap. 1 §, 3 kap. och 4 kap. vad gäller lämplighetsbedömningen. Motiven till dagens bestämmelse anger att den lämplighetsbedömning som skall ske är idag densamma som enligt tidigare bestämmelse. Prop. 2005/06:182, s. 140.
[112] Prop. 1997/98:45, del 2-3, s. 28f.
[113] Karnov, 2006/07, s. 2365, med hänvisning till propositionen till lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m., prop. 1985/86:3; Prop. 1997/98:45, del 2-3, s. 29f.

grundläggande förutsättningar för rennäringen inom varje sameby. Sådana förutsättningar handlar om att det skall finnas en säker tillgång till sådana områden inom både året runt markerna och vinterbetesmarkerna som har avgörande betydelse för möjligheterna att bedriva renskötsel. Som exempel nämns flyttleder, kalvningsland och betesområden. Enligt propositionen är det av största betydelse att hänsyn tas till de funktionella samband som måste finnas mellan olika delområden för att renskötselns fortbestånd, och därmed även den samiska kulturen, skall garanteras.[114] Riksintresse för rennäringen är således kärnområden (med vilket avses områden där renarna hålls stationärt för bete, brunst och kalvning) och strategiska områden (i form av svåra passager och huvudflyttleder med tillhörande rastbeten). Tillsammans utgör riksintressena de geografiska samband i samebyns årscykel inom året runt markerna och vinterbetesmarkerna som är nödvändig för att renskötseln ska kunna fungera och verka som en långsiktig varaktig näring (se mer om detta i avsnitt 8.2 och 8.3).[115]

Bestämmelserna om riksintressen är sedan 1999 flyttade till miljöbalken. MB 3 kap. 5 § stadgar att mark- och vattenområden som har betydelse för rennäringen eller yrkesfisket eller för vattenbruk så långt som möjligt skall skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra näringarnas bedrivande. Vidare *skall* enligt bestämmelsens andra stycke områden som är av riksintresse för rennäringen eller yrkesfisket skyddas mot sådana åtgärder som avses i första stycket.[116]

Ett område av betydelse för rennäringen skall således skyddas ”så långt som möjligt”. Begreppet är oklart men innebär enligt specialmotiveringen att en avvägning skall göras mellan det skyddade intresset och motstående intressen, med beaktande av praktiska och ekonomiska konsekvenser av det skydd paragrafen ger. Utrymme skall ges för samhällsekonomiska hänsynstaganden, bl.a. med beaktande av regionalpolitiska och sysselsättningspolitiska intressen. Konsekvenserna för berörda enskilda intressen skall också vägas in. Enligt specialmotiveringen innebär uttrycket dessutom att enbart ekonomiska hänsynstaganden inte får äventyra de värden som bestämmelsen syftar till att skydda, förutom om en samlad bedömning i enlighet med 1 § visar att detta främjar en från allmän synpunkt god hushållning med naturresurserna.[117] Enligt kommentaren torde uttrycket ”så långt möjligt” också innebära att alternativa lokaliseringar skall beaktas.[118]

Uttrycket ”påtagligt försvåra” avser att utesluta bagatellartad påverkan. Endast åtgärder som kan ha en bestående negativ inverkan på det aktuella intresset eller som tillfälligt kan ha mycket stora negativa effekter på detta åsyftas.[119]

Innebörden av att riksintresse för rennäringen ”skall skyddas” innebär att åtgärder som påtagligt skulle försvåra näringens bedrivande inte får tillåtas inom dessa områden och ingen avvägning skall då göras mot motstående intressen. [120] Ett riksintresseområde skall således skyddas men det otydliga uttrycket ”påtagligt försvåra” och de oklara direktiv som ges av motiven resulterar i en mycket dålig förutsebarhet (se vidare avsnitt 9.3 om Krokomfallet). När det rör sig om en konflikt mellan flera riksintressen blir tolkningsproblemen uppenbara.

[114] Prop. 1985/86:3, s. 57f.
[115] Fördjupad översiktsplan för Kiruna centralort, december 2006, s. 249f; Kirunaprojektet, Hur påverkas rennäringen av förändringarna i Kiruna, s. 13.
[116] Vår kursivering.
[117] Prop. 1997/98:45, del 2-3, s. 30.
[118] Karnov, 2006/07, s. 2365.
[119] Prop. 1997/98:45, del 2-3, s. 30, 32.
[120] Karnov, 2006/07, s. 2366; Prop. 1997/98:45, del 2-3, s. 32.

### *6.1.2 Ämnen och material av riksintresse*

MB 3 kap. 7 § föreskriver att mark- och vattenområden som innehåller värdefulla ämnen eller material skall så långt som möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra utvinningen av dessa. Vidare skall områden som innehåller fyndigheter av ämnen eller material som är av riksintresse skyddas mot sådana åtgärder.

Syftet är att skydda områden med råvaruförekomster för att ge möjlighet till framtida utvinning av ämnen och material som bedöms som värdefulla från samhällsekonomiska utgångspunkter. Enligt förarbetena innebär dock inte bestämmelsen något absolut skydd för de ifrågavarande områdena. Uttrycken ”så långt som möjligt” markerar att i den mån områdena behövs för andra angelägna ändamål, som innebär ett hinder för framtida utvinning eller påtagligt försvårar framtida utvinning, måste en avvägning göras mellan de olika anspråken.

Uttrycket ”påtagligt försvåra” åsyftar bl.a. åtgärder som gör fyndigheterna svårtillgängliga – som exempel ges beslut om att bevara ett naturområde där mineral förekommer.[121]

Med fyndigheter av ämnen eller material som är av riskintresse avses främst fyndigheter av sådana ämnen eller material som är eller bedöms kunna bli av stor betydelse för landets försörjningsberedskap. Inom sådana områden skall ingen avvägning mot motstående intressen göras; kommunerna och de statliga myndigheterna får inte planera för eller lämna tillstånd till verksamheter som kan förhindra eller påtagligt försvåra ett utnyttjande av sådana resurser. [122]

### *6.1.3 Motstridiga intressen*

Samtidigt som riksintressen för rennäringen skall skyddas skall således även områden som innehåller fyndigheter av ämnen eller material som är av riksintresse skyddas.

Om ett område enligt MB 3 kap. 5-8 §§ är av riksintresse för flera oförenliga ändamål skall, enligt MB 3 kap. 10 § 1 st., företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Om ett område eller del av detta behövs för en anläggning för totalförsvaret skall försvarsintresset ges företräde.

Avvägningen mellan olika riksintressen blir enligt motiven i princip desamma som de avvägningar som görs enligt MB 3 kap. 1 §. Grunden för avvägningen bör således ha en god hushållning med naturresurser på lång sikt som målsättning.[123] Avvägningen skall ha ett långsiktigt tidsperspektiv och skall i enlighet med miljöbalkens mål innefatta ekologiska, sociala, kulturella och samhällsekonomiska hänsynstaganden. Enligt motiven skall även Sveriges internationella åtaganden beaktas vid avvägningen mellan riksintressen.[124] Trots att viss vägledning genom dessa uttalanden ges för hur en avvägning skall ske mellan flera riksintressen öppnar de mycket otydliga hushållningsbestämmelserna i MB 3 kap. upp för godtyckliga tolkningar.

Begreppet ”samhällsekonomiska hänsynstaganden” synes vara det avgörande momentet i avvägningen mellan gruvnäringen som riksintresse och rennäringens riksintressen i Kirunafallet. Enligt motiven till miljöbalken är detta dock bara ett av fyra hänsynstaganden (ekologiska,

[121] Karnov, 2006/07, s. 2366.
[122] Prop. 1997/98:45, del 2-3, s. 33f.
[123] Prop. 1985/86:3, s. 78, vars uttalanden alltjämt gäller, se prop. 1997/98:45, del 2-3, s. 35.
[124] Prop. 1985/86:3, s. 169; Prop. 1997/98:45, del 2-3, s. 32, 35.

sociala, kulturella och samhällsekonomiska) som skall göras i avvägningen mellan olika riksintressen. Trots att samhällsekonomiska intressen inte på något vis skall ha företräde i en avvägning synes de väga tyngst och vara ett användbart argument för att riksintressen för rennäringen skall bortprioriteras. MB 3 kap. 10 § förordar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Ekonomiskt tungt vägande intressen synes dock ha fått en mycket stor roll i avvägningen. Frågan har nyligen ställts på sin spets i en dom från länsrätten i Norrbottens län om Vapstens sameby.[125] Samebyn överklagade bergmästarens beslut om undersökningstillstånd enligt minerallagen och länsrätten hävde beslutet. Domen fann att underlaget ger stöd för att överklagade beslut 'sammantagna med tidigare beslut och meddelade koncessioner kommit att i väsentlig mån undergräva förutsättningarna för samebyn att kunna bedriva sin renskötsel och i denna del borde överklagade beslut rimligen ha föregåtts av något slag av utredning som påvisat vilka förändringar som renskötseln kunde tänkas undergå till följd av minerallagens tillämpning'. Vad gäller frågan om riksintressen kan det noteras att domen skriver att minerallagen 'vilar på ett angeläget allmänt intresse' och att den syftar till att 'tillgodose ett synnerligen angeläget allmänt intresse'. Något närmare resonemang kring avvägningarna som inryms under miljöbalken förs inte i domen, varför kammarrättens beslut – nu när förstainstansdomen är överklagad - kommer att bli av stort principiellt intresse.

## 6.2 Miljökonsekvensbeskrivningar

### *6.2.1 Tillämpningsområde*

I MB 6 kap. stadgas om bestämmelser för miljökonsekvensbeskrivningar (MKB).
En MKB skall enligt 1 § 1 st. ingå i en ansökan om tillstånd att anlägga, driva eller ändra verksamheter enligt 9, 11 eller 12 kap. eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av bestämmelser i dessa kapitel. En MKB skall även finnas vid tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. samt i en ansökan om tillstånd enligt 7 kap. 28 a §. Enligt 1 § 3 st. skall en MKB också upprättas när en myndighet eller kommun gör en miljöbedömning av en plan eller ett program som följer av 12 § samma kapitel.[126]

I motiven till bestämmelserna om MKB poängteras betydelsen av att MKB:n kommer in i ett tidigt planeringsskede, innan exploatören fattar beslut om inriktningen i stort av en verksamhet. Syftet med att upprätta en MKB är att ge ett bättre underlag för ett beslut. Frågor om påverkan på miljön måste komma in på ett tidigt stadium och ingå i beslutsunderlaget under hela processen fram till ett tillståndsbeslut. Den allmänhet som berörs av den planerade verksamheten skall på ett lika tidigt stadium ges möjlighet att medverka och att påverka arbetet med MKB. Vidare uttrycks i motiven att detta förfarande kan medverka till att kunskapsluckor upptäcks liksom till en allmänt ökad kunskap och insikt om miljö-, hälso- och naturresursfrågor i samhället.[127]

Bestämmelserna rörande MKB är uppdelade på miljökonsekvensbeskrivningar och miljökonsekvensbedömningar av verksamheter och åtgärder och miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar av planer och program.

[125] Mål nr 692-04 m.fl. (2005-09-26).
[126] I princip krävs således en MKB för alla tillstånd enligt MB utom för genetiskt modifierade organismer enligt 13 kap. och för kemiska produkter och biotekniska organismer enligt 14 kap. Se Karnov, 2006/07, s. 2372.
[127] Prop. 1997/98:45, s. 272f, 282.

*6.2.2 Miljökonsekvensbeskrivningar av verksamheter och åtgärder*

MB 9 kap. stadgar om miljöfarlig verksamhet. Som miljöfarlig verksamhet klassas bl.a. användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för omgivningen genom t.ex. buller, skakningar eller ljus (1 § 3). Enligt MB 17 kap. kan regeringen pröva tillåtligheten av gruppstationer för vindkraft med tre eller flera vindkraftsaggregat med en sammanlagd uteffekt av minst tio megawatt (17 kap. 4a § 7).

Syftet med en MKB för en verksamhet eller åtgärd är att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som den planerade verksamheten eller åtgärden kan medföra dels på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö, dels på hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt, dels på annan hushållning med material, råvaror och energi. Vidare är syftet att möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och miljön (MB 6 kap. 3 § 1 st.).

Enligt 6 kap. 4 § skall den som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kräver tillstånd eller beslut om tillåtlighet enligt MB eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, samråda med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda. Med enskilda som kan antas bli särskilt berörda avses främst närboende och andra som särskilt kommer att bli berörda, i många fall kommer dessa också att vara sakägare. Som exempel på andra som kan komma att behöva tas med i samrådet anges i motiven en enskild organisation, om organisationen kan antas bli särskilt berörd. En bredare allmänhet omfattas dock inte av begreppet. [128]

För verksamheter eller åtgärder som bedöms föra med sig betydande miljöpåverkan, föreskrivs en vidare samrådskrets som även innefattar övriga statliga myndigheter, de kommuner, den allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda.

Samrådet skall genomföras i god tid och i behövlig omfattning innan en ansökan om tillstånd görs och den MKB som krävs enligt 1 § upprättas. Samrådet skall avse verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, omfattning, utformning och miljöpåverkan samt miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utformning. Före samrådet skall den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden lämna uppgifter om den planerade verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, omfattning och utformning samt dess förutsedda miljöpåverkan. Dessa uppgifter skall lämnas till länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som särskilt berörs. (MB 6 kap. 4 § 2, 3 st.).

*6.2.3 Miljökonsekvensbeskrivningar vid kommunal planläggning*

Enligt PBL 4 kap 2a § skall vid upprättandet av en översiktsplan också bestämmelserna i MB 6 kap. 11-18 och 22 §§ tillämpas, om planen kan antas medföra en sådan miljöpåverkan som avses i MB 6 kap. 11 §. Dessa regler är av betydelse för vår senare diskussion av Kiruna stads flyttning. Vidare skall enligt PBL 5 kap. 18 § 2 st. bestämmelserna i MB 6 kap. 11-18 och 22 §§ tillämpas också då en detaljplan upprättas, om planen kan antas medföra en sådan miljöpåverkan som avses i MB 6 kap. 11 § . Enligt bestämmelsens 3 st. skall, oavsett vad som följer av 2 st., en MKB upprättas om detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för något av de i PBL 5 kap. 18 § angivna målen. Två av dessa mål

[128] Prop. 2004/05:129, s. 89.

är då planområdet tas i anspråk för projekt för industriändamål eller sammanhängande bebyggelse.

MB 6 kap. 11 § 1 st. föreskriver att när en myndighet eller kommun upprättar eller ändrar en plan eller ett program, som krävs i lag eller annan författning, skall myndigheten eller kommunen göra en miljöbedömning av planen, programmet eller ändringen, om dess genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

12 § anger att inom ramen för den miljöbedömning som skall göras skall myndigheten eller kommunen upprätta en MKB där den betydande miljöpåverkan som planens eller programmets genomförande kan antas medföra identifieras, beskrivs och bedöms. Rimliga alternativ med hänsyn till planens eller programmets syfte och geografiska räckvidd skall också identifieras, beskrivas och bedömas. Med ”rimliga alternativ” menas olika alternativa sätt att uppnå målen med planen eller programmet.[129]

13 § 2 st. stadgar att innan en myndighet eller kommun bestämmer omfattningen av och detaljeringsgraden för miljökonsekvensbeskrivningen, skall myndigheten eller kommunen samråda med den eller de kommuner och länsstyrelser som berörs av planen eller programmet. För planer och program på nationell nivå[130] skall samråd i stället ske med Naturvårdsverket och andra berörda centrala förvaltningsmyndigheter.

Enligt 14 § skall den myndighet eller kommun som upprättat en MKB enligt 12 § göra den och förslaget till plan eller program tillgängliga för berörda kommuner och myndigheter samt allmänheten. Dessa skall ges skälig tid att yttra sig. Att göra informationen tillgänglig innebär att myndigheten eller kommunen åtminstone lämnar ut den aktuella informationen på begäran, i enlighet med bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen om handlingsoffentlighet (TF 2 kap.). Något krav på att myndigheter och kommuner skall informera om att beskrivningen upprättats är inte uppställt men enligt motiven är det nödvändigt, för att bestämmelsen skall uppfylla sitt syfte, att berörda kommuner och myndigheter och allmänheten på något vis blir upplysta om att en MKB har upprättats för en plan eller ett program och om att de får lämna synpunkter. Sådan upplysning kan ske genom t.ex. tidningar eller radio eller genom att låta information ingå i broschyrer. Att myndigheter och allmänhet skall få skälig tid att yttra sig innebär att de skall få yttra sig i så god tid att synpunkterna kan beaktas innan planen eller programmet antas eller läggs till grund för reglering. Med allmänheten menas i detta sammanhang den allmänhet som berörs, eller kan antas bli berörd, eller som har ett intresse av beslutsfattandet, inbegripet organisationer, t.ex. miljöorganisationer och andra berörda organisationer.[131]

MB 6 kap.16 § anger att om en miljöbedömning krävs enligt 11 §, skall den MKB som avses i 12 § samt synpunkter från samråd enligt 14 § beaktas innan planen eller programmet antas eller läggs till grund för reglering. Detta innebär att dessa uppgifter skall beaktas redan vid upprättandet av planen. Med uttrycket ”beakta” menas att det skall tas under övervägande och något krav uppställs inte på att man måste välja ett visst alternativ.[132]

---

[129] Prop. 2003/04:116, s. 64.

[130] Med begreppet ”nationell nivå” menas en avgränsning av geografisk karaktär, inte att planen eller programmet i sig beslutats av en nationellt verkande myndighet. Se Prop. 2003/04:116, s. 66.

[131] Prop. 2003/04:116, s. 66f. I motiven till bestämmelserna om MKB för planer och program görs hänvisning till det direktiv från Europaparlamentet och rådet (direktiv 2001/42/EG om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan) som ligger till grund för bestämmelserna.

[132] Prop. 2003/04:116, s. 68.

Enligt förordning (1998:905, ändrad t.o.m. 2006:1169) om miljökonsekvensbeskrivningar 8 § skall den myndighet eller kommun som upprättat miljökonsekvensbeskrivningen och förslaget till plan eller program, som kräver samråd enligt MB 6 kap. 14 § , tillgängliggöra information om
1. hur berörda myndigheter och kommuner samt allmänheten och andra intresserade kan ta del av miljökonsekvensbeskrivningen och förslaget till plan eller program, och
2. hur och inom vilken tidsram synpunkter kan lämnas.
I det fall ett förslag till plan eller program kräver samråd enligt både MB 6 kap. 14 § och annan författning skall berörda myndigheter och kommuner sträva efter att genomföra samråden i ett sammanhang.

### *6.2.4 Miljökonsekvensbeskrivningar för renskötseln*

På många håll finns medvetenhet om behovet av vidareutveckling av samrådsformerna och miljökonsekvensbeskrivningarna av betydelse för rennäringen. Länsstyrelsen i Jämtlands län har gjort en utvärdering av MKB för gruvnäringen.[133] Utvärderingen avser de MKB som upprättats inför tillståndsprövningen av gruvorna i Maurliden och Storliden. Syftet med utvärderingen var att förbättra metoden och processen för framtagande av MKB för renskötseln som även skall kunna användas för andra exploateringar än gruvnäringen, t.ex. vindkraft. Utvärderingen kan således användas som en allmän vägledning för upprättandet av MKB som gäller områden där rennäring bedrivs.

I utvärderingen betonas särskilt vikten av samråd och samrådsförfarandet. Samrådsprocessen skall inledas på ett mycket tidigt stadium, gärna ute på fält, för att parterna på plats skall kunna beskriva hur samebyarna nyttjar markerna. Av stor betydelse är det också att beskriva tidigare och pågående störningar för att kunna ta hänsyn till de kumulativa effekterna och på så vis göra en helhetsbedömning av det totala intrånget.

I ”MKB för renskötsel vid gruvetableringar, bättre integrerad markanvändning”,[134] betonas att underlag för MKB inhämtas inledningsvis från länsstyrelsen men att det är nödvändigt att komplettera länsstyrelsens information med noggranna genomgångar med berörda samebyar. Endast via nära samråd med berörd sameby, där man nyttjar samebyns expertkunskap som underlag för arbetet, kan en tillräckligt detaljerad presentation göras av hur renskötseln använder markområdet och hur sambandet ser ut mellan olika områden.

[133] Utvärdering av MKB för gruvnäringen, länsstyrelsen Jämtlands län, 2004-11-22.
[134] Ulf Alexandersson Arkitektkontor AB, 2005-03-31.

# *Del II Folkrättsliga förpliktelser*

## 7. Sveriges folkrättsliga åtaganden

### 7.1 Rätten till deltagande och samråd

Sverige har förpliktelser gentemot samerna inte enbart enligt inhemsk lagstiftning utan även med hänvisning till åtaganden under internationella människorättsliga fördrag. Tre konventioner förtjänar särskilt intresse då de ger ramen för samernas rätt till deltagande: Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (1966), Ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter (1995) och ILO konvention 107 (1957). Samtliga har ratificerats av Sverige. I samband med ILO konvention 107, diskuterar vi kort även dess efterträdare (ILO konvention 169 som ännu ej ratificerats av Sverige) samt utkastet till en Nordisk samekonvention som nu ligger för beredning framför regeringarna i Finland, Norge och Sverige.

Europakonventionen för mänskliga rättigheter (EKMR) innehåller ingen generell regel om rätten till deltagande, lik den vi finner i Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. Inte heller finns det i konventionen något explicit skydd för minoriteters och ursprungsfolks rättigheter. Trots detta, har framför allt artikel 8 om rätten till privat- och familjeliv tolkats inkludera även visst skydd för minoriteters särskilda livsstil och frågan om deltagande kan ha en roll i bedömningen om en kränkning kan fastställas eller inte. I ett fall rörande den sorbiska minoriteten i Tyskland som tvingades flytta p.g.a. det traditionella områdets ekonomiska exploatering, uttalade domstolen följande:

*As regards protection of the rights of the Sorbian minority, the Court notes that in its landmark decision of 18 June 1998 the Constitutional Court of the Land of Brandenburg carefully examined whether the legislature had understood the scope of Article 25 § 1 of the Constitution of the Land of Brandenburg, which protects the rights of the Sorbs, whether it had duly weighed the right it enshrined against other fundamental rights and whether the result was not disproportionate. The Constitutional Court ultimately held that the continued mining of lignite in Horno was consistent with that provision, having regard to the measures that accompanied the decision and the fact that the legislature had weighed the State's objectives of protection, conservation and maintenance of the area where the Sorbs had originally settled against the objectives of structural development, job protection and securing energy supplies.*

*A further decisive factor for the Court is that the inhabitants of Horno will be transferred together to a town approximately twenty kilometres from their village of origin and within the area where the Sorbs originally settled. A majority of the inhabitants opted for that town after being consulted on their choice of destination. Even though the transfer means a move and reorganising life in the resettlement area, the inhabitants will continue to live in the same region and the same cultural environment, where the protection of the rights of the Sorbs is guaranteed by Article 25 of the Constitution of the Land of Brandenburg (see Relevant Domestic Law above), where their language is taught in the schools and used by the administrative authorities, and where they will be able to carry on their customs and in particular to attend religious services in the Sorbian language.*

*Likewise, it is clear that the measures regulating the transfer of the inhabitants of Horno are intended to make the transfer as painless as possible for the persons concerned. Those measures are set out inter alia in the lignite-mining project approved by a decree of the Government of the Land of Brandenburg on 27 August 1999 and duly take into account the need to preserve and sustain the village community and the Sorbian cultural identity.* [135]

Det vore önskvärt med en jämförande analys av deltagande- och samrådsregler i andra rättsordningar, inklusive våra grannländer Norge och Finland. En sådan jämförelse är nödvändig för att få en helhetsbild av de alternativ som står till fogs och de modeller som existerar. En

[135] European Court of Human Rights, Noack and Others v. Germany, Decision on Admissibility, 46346/99 (20/05/2000, case found inadmissible).

början till sådan jämförelse finns i kommentaren till den Nordiska samekonventionen. Vi har inte haft möjlighet att göra en sådan omfattande jämförelse inom ramen för den här studien.[136]

Dessa människorättskonventioner kompletteras genom Århuskonventionen (Konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor). Denna konvention sammanför reglerna om miljöskydd med reglerna om mänskliga rättigheter. Den trädde i kraft 2001 och ratificerades av Sverige i maj 2005 (se nedan).

### 7.2 Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter

Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter föreskriver i Artikel 25 punkt a):

*Varje medborgare skall äga rätt och möjlighet att utan någon av de åtskillnader som angetts i artikel 2 och utan oskäliga inskränkningar deltaga i handhavandet av allmänna angelägenheter direkt eller genom fritt valda ombud.*

Artikel 27 i samma konvention föreskriver att *etniska, religiösa eller språkliga minoriteter ej ska förvägras rätten att [...] ha sitt eget kulturliv, att bekänna sig till och utöva sin egen religion eller att använda sitt språk.*

Dessa förpliktelser har tolkats av Kommittén som övervakar konventionen dels genom granskningen av staters regelbundna rapporter om tillämpningen av konventionen, dels genom enskilda klagomål i de fall den berörda staten har ratificerat tilläggsprotokollet som ger Kommittén befogenhet att ta emot och behandla enskilda klagomål.[137]

Av direkt relevans är här två mål från Kommittén. I *Länsman mot Finland* gav Kommittén sin syn på proceduren för beviljande av tillstånd för stenbrott på fjället Etelä-Riutusvaara.[138] Samerna hävdade i första hand fjällets kulturella betydelse snarare än betydelsen för rennäringen. Kommittéen uttalade följande:

*A State may understandably wish to encourage development or allow economic activity by enterprises. The scope of its freedom to do so is not to be assessed by reference to a margin of appreciation, but by reference to the obligations it has undertaken in article 27. Article 27 requires that a member of a minority shall not be denied his right to enjoy his culture. Thus, measures whose impact amount to a denial of the right will not be compatible with the obligations under article 27. However, measures that have a certain limited impact on the way of life of persons belonging to a minority will not necessarily amount to a denial of the right in Article 27.*

För att bedöma huruvida en sådan kränkning hade inträffat hänvisade Kommittén till den omfattande konsultationsprocessen inför tillståndsgivningen och till det faktum att aktivitetens omfattning var begränsad till mängd och arbetssätt. Trots att Kommittén inte fann en kränkning i det aktuella fallet höjde den ett varningens finger och pekade på att liknande ekonomiska aktiviteter (såsom stenbrott) kan omintetgöra all möjlighet att bedriva rennäring.

---

[136] Christina Allard har redan studerat reglerna inom miljöområdet i Nya Zeeland och Kanada. Se Allard, a.a.
[137] Sverige har ratificerat även tilläggsprotokollet och det finns svenska fall rörande samer som har behandlats av Kommittén. Kitok mot Sverige (mål 197/1985, Yttrandet i FN-dokument A/43/40). För en kommentar se Spiliopoulou Åkermark, Justifications of Minority Protection in International Law, 1997, ss. 158-160.
[138] Mål 511/1992, Yttrandet i A/50/40 (1995).

I ett senare fall har Kommittén haft anledning att ännu närmare granska deltagandefrågan och samråd med ursprungsfolk. Fallet är *Apirana Mahuika et. al. mot Nya Zeeland* och rör frågan om fiskerättigheter i den s.k. Waitangi-traktaten.[139] Kommittén betonar i sitt yttrande att stater bör vidta positiva rättsliga åtgärder för att garantera minoriteters *effektiva* deltagande i beslut som berör dem. Så här skriver Kommittén:

*The Committee recalls its general comment on article 27, according to which, especially in the case of indigenous peoples, the enjoyment of the right to one's own culture may require positive legal measures to ensure the effective participation of members of minority communities in decisions which affect them. In its case law under the Optional Protocol, the Committee has emphasized that the acceptability of measures that affect or interfere with the culturally significant economic activities of a minority depends on whether the members of the minority in question have had the opportunity to participate in the decision-making process in relation to these measures and whether they will continue to benefit from their traditional economy.(para. 9.5)*
*The Committee notes that the State party undertook a complicated process of consultation in order to secure broad Maori support to a nation-wide settlement and regulation of fishing activities. Maori communities and national Maori organizations were consulted and their proposals did affect the result of the arrangement. The Settlement was enacted only following the Maori representatives' report that substantial Maori support for the Settlement existed…(para. 9.6)*

Kommittén tycks ställa tre skilda krav för att acceptera åtgärder som berör ursprungsfolk och minoriteter:
1. att det har funnits möjlighet till effektivt deltagande (dvs. synpunkter som har beaktats);
2. att den traditionella näringen inte blir omintetgjord;
3. att samrådsförfarandet har varit omfattande och resulterat i positivt stöd för åtgärderna hos en majoritet av de rådfrågade.[140]

Trots att det är osäkert hur långt detta test kommer att tillämpas i andra fall i framtiden, visar det tydligt att ett formellt och begränsat samråd för samrådets skull inte uppnår kravet under konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. Genom den praxis som har utvecklats med och efter Mahuika-fallet, har kommittén betonat att deltagandedimensionen och rättigheterna finns både i konventionens artikel 25 och 27, men även i artikel 1 (om självbestämmande rätten).

Frågor om samråd och deltagande har utvecklats av Kommittén även i en s.k. General Comment 25 om artikel 25 i konventionen.[141] Kommitténs 'general comments' ger en auktoritativ tolkning av en bestämmelse och samlar kommitténs erfarenheter i en viss rättsfråga.

### 7.3 Europeiska Ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter

Vidare har Sverige ratificerat Europarådets Ramkonvention om skydd för nationella minoriteter (Framework Convention for the Protection of National Minorities). Ramkonventionen föreskriver i Artikel 15:
*Parterna skall skapa nödvändiga förutsättningar för att personer som tillhör nationella minoriteter effektivt skall kunna delta i det kulturella, sociala och ekonomiska livet samt i offentliga angelägenheter, särskilt de som berör dem.*

Artikeln kommenteras vidare i den förklarande rapport (Explanatory Report) som bifogas konventionen. Där ges exempel på åtgärder som faller inom ramen för Artikel 15:

[139] Mål 547/1993, Yttrandet i A/56/40 (2000).
[140] För närmare analys av Nya Zeelands rättssystem och ursprungsfolk se Allard, a.a.
[141] Kommitténs olika dokument, inklusive enskilda klagomål, statsrapporter, och kommentarer (s.k. General Comments) finns tillgängliga elektroniskt på www.unhchr.ch/tbs/

- konsultation i frågor som direkt kan komma att beröra minoriteterna;
- inkludering av minoriteter i förberedelse, genomförande och utvärdering av nationella och regionala utvecklingsplaner och program som kan komma att beröra dem direkt;
- studier framtagna i samarbete med minoriteterna för att fastställa de möjliga konsekvenserna av åtgärder som planeras;
- effektivt deltagande i beslutsfattande och i demokratiskt valda organ, nationellt och lokalt;
- olika former av decentralisering.

Kommitténs första yttrande om Sverige innehåller bland sina slutsatser och rekommendationer följande:

*The Advisory Committee Finds that the status and role of the Sami Parliament need to be further developed and considers that the proposals put forth in the report on the role of the Sami Parliament submitted to the Government in October 2002 merit careful attention, in particular as regards the proposals to expand the legal obligation to consult the Sami Parliament in the relevant decision-making processes.*[142]

I praktiken har den rådgivande kommitté som övervakar konventionens tillämpning lagt stor vikt vid Artikel 15 i granskningen av staternas rapporter och Kommittén har nu även företagit en närmare studie av deltagandefrågorna i syfte att anta en kommentar liknande den som nyligen antagits i utbildningsfrågorna.[143]

### 7.4 ILO-konventionerna och utkast till nordisk samekonvention

ILO Konvention Nr. 107 om ursprungsbefolkningar (1957) har ratificerats av Sverige, till skillnad från den senare konventionen om ursprungsfolk (ILO Nr 169 av 1989). Flera utredningar har gjorts om saken men en ratificering av ILO Nr 169 har ännu inte skett. Redan i den tidigare konventionen betonas det att staterna har en förpliktelse att söka samarbeta med ursprungsfolken (artikel 5) och i den senare konventionen finns en särskild och långtgående regel om samrådsförpliktelser (artikel 6 i 1989 års konvention). Det centrala i denna regel är att särskild och verklig hänsyn skall tas till ursprungsfolkens synpunkter.[144]

---

[142] Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Opinion on Sweden*, ACFC/INF/OP/I(2003)006 av den 25 augusti 2002, para. 95. (www.coe.int/minorities)

[143] För en samlad behandling se kapitlet av Marc Weller om Artikel 15 i Weller (red.), *The Rights of Minorities – A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, 2005, ss. 429-461. Kommitténs dokument inkl. statsrapporter, yttranden och tematiska kommentarer finns tillgängliga elektroniskt: www.coe.int/minorities

[144] Artikel 6 i ILO 169 lyder enligt följande:
1. In applying the provisions of this Convention, governments shall:
(a) consult the peoples concerned, through appropriate procedures and in particular through their representative institutions, whenever consideration is being given to legislative or administrative measures which may affect them directly;
(b) establish means by which these peoples can freely participate, to at least the same extent as other sectors of the population, at all levels of decision-making in elective institutions and administrative and other bodies responsible for policies and programmes which concern them;
(c) establish means for the full development of these peoples' own institutions and initiatives, and in appropriate cases provide the resources necessary for this purpose.
2. The consultations carried out in application of this Convention shall be undertaken, in good faith and in a form appropriate to the circumstances, with the objective of achieving agreement or consent to the proposed measures.

Den effektiva möjligheten för ursprungsfolk att delta i beslut som berör dem har uppmärksammats även av FN:s rasdiskrimineringskommitté (Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD) i sin Rekommendation 23 (General Recommendation 23 Concerning Indigenous Peoples, 1997). Rasdiskrimineringskommittén går längst av de internationella organen i tolkningen av de krav som ställs på deltagande för ursprungsfolk genom att begära informerat medgivande (’prior informed consent’). Trots att rekommendationen inte är rättsligt bindande har den använts av Kommittén vid ett flertal granskningar av statsrapporter. Rasdiskrimineringskommittén får stöd av den Inter-amerikanska kommissionen för mänskliga rättigheter (Inter-American Commission on Human Rights) som i fall som *Mary and Carrie Dann v. USA* (2002) betonade vikten av ’prior and effective participation’. Ett sådant deltagande kräver, enligt Inter-amerikanska kommissionen att alla medlemmar i gruppen är fullt och korrekt informerade och att de har en effektiv möjlighet att delta individuellt eller i samröre med andra i gruppen.[145]

Här skall även nämnas förslaget till en ny Nordisk samekonvention.[146] Utkastet som nu ligger för behandling hos respektive regering föreslår dels en regel om Sametingens rätt till förhandling (artikel 16) som närmar sig en vetorätt i fall där åtgärder kan i betydlig grad skada samisk kultur, samiska näringar eller det samiska samhällslivet. Det betonas i utkastet att förhandlingar skall ske tidigt så att sametingen kan påverka processen och resultatet. Vidare föreslås en regel om samråd med Sametingen när frågor som ’rör samiska intressen’ skall beslutas av myndighet. Även här sägs att utlåtanden och representation skall tillförsäkras vid ett tidigt stadium. Till sist föreslås med avseende på samråd och deltagande att även andra samiska intresseorganisationer och representanter bör höras ’vid behov’ (artikel 21). Dessa hörs alltså i tillägg till Sametinget, och kan vara samebyar, andra samiska organisationer eller lokala samiska representanter.

### 7.5 Konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen)

Konventionen (som oftast kallas Århuskonventionen) knyter samman frågor om miljö och mänskliga rättigheter. Århuskonventionen utgår från att vi har skyldigheter inför kommande generationer och har sin grund i princip 10 i Rio-deklarationen (1992). Konventionen handlar om förhållandet mellan medborgarna och deras regeringar inom miljöområdet och är därför ett avtal om myndigheternas skyldigheter, om krav på öppenhet och om att gå medborgarna till mötes. Medborgarna har rätt att få miljöinformation, rätt att påverka miljöbeslut samt rätt att överklaga miljöbeslut eller på annat sätt få en rättslig prövning av deras rättigheter. Sverige ratificerade konventionen år 2005.[147] Konventionen har även ratificerats av Europeiska gemenskapen som har antagit flera direktiv för att genomföra konventionens bestämmelser.[148] Ytterligare direktiv diskuteras inom Europeiska gemenskapen.

Vid det andra partsmötet som hölls år 2005 beslutade parterna om ett tillägg till konventionen som avser genetiskt modifierade organismer. Parterna förbereder för närvarande ratificering av detta tillägg.

---

[145] Trouble in paradise – tourism and indigenous land rights: together towards ethical solutions. Minority Rights Group International, Briefing (January 2007).
[146] Nordisk samekonvesjon, Utkast fra finsk-norsk-svensk-samisk ekspertgruppe (26 oktober 2005).
[147] Prop. 2004/05: 65 om Århuskonventionen.
[148] Direktiv 2003/4/EG om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EG; Direktiv 2003/35/EG om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning; Förordning 1367/2006 om tillämpning av bestämmelserna i Århuskonventionen på gemenskapens institutioner och organ.

I artikel 6 (2) föreskrivs att ’den berörda allmänheten på ett tidigt och lämpligt stadium [skall] informeras på ett effektivt sätt’ om bl.a. vilka slags beslut som kan komma att fattas eller om förslag till beslut. I artikel 6 (6) förklaras vidare att informationen skall omfatta även en översikt över de huvudalternativ som sökanden överväger. Vidare klargör punkt 4 i samma artikel att varje part skall sörja för att allmänhetens deltagande ’sker på ett tidigt stadium, när alla alternativ är möjliga och allmänheten kan delta på ett meningsfullt sätt’.

Vi kan tydligt se att frågan om samråd och information har lyfts fram som en central aspekt i ett flertal konventioner om mänskliga rättigheter. Många av dessa konventioner har ratificerats och är därmed bindande både för Sverige som stat och för centrala och lokala myndigheter.

# *Del III Fallstudier*

## 8. Kirunaflytten och samebyarnas situation

Kring årsskiftet 2003/2004 kontaktades Kiruna kommun av Luossavaara Kirunavaara AB (LKAB) och informerades om att LKAB:s tidigare beräkningar av deformationsutbredningen inte stämmer. Den drygt hundraåriga gruvbrytningen i Kiruna har resulterat i sprickbildningar i marken, vilket innebär att staden måste flyttas och/eller omstruktureras. Två samebyar, Gabna och Laevas, kan komma att drabbas avsevärt av flera av de olika projekt som flyttningen/omstruktureringen av staden kan föra med sig.

### 8.1 Bakgrund

Kirunavaara-gruvan är världens största järnmalmsgruva under jord. Brytningen innebär att all malm tas upp ur gruvan och att det tomma bergrummet efter brytningen successivt fylls med gråberg som spricker och faller ned från hängväggen på östra sidan av malmen. Av detta bildas deformationer som ger upphov till bl.a. sprickbildningar/markdeformationer på markytan. Sprickbildningen har varit känd sedan länge men det har upptäckts att den går snabbare och är mer omfattande än vad man tidigare har antagit. Områden som påverkas kommer att övergå till industrimark eftersom de så småningom blir obeboeliga. Enligt LKAB:s prognoser kommer relativt stora delar av Kiruna att påverkas av sprickbildningen inom en 30-årsperiod. Deformationszonen med sprickbildning av marken närmar sig nu järnvägen, E10:an, centralorten Kiruna, ställverk och kraftledningar. LKAB har gjort bedömningen att delar av Kiruna stad inklusive stadens infrastruktur därför måste flyttas och/eller omstruktureras.[149]

Till de planerande aktörerna kring Kiruna hör Banverket, Vägverket, Kiruna kommun, Vattenfall och LKAB. Varje aktör har olika alternativ för sin planering.

Stadsomvandlingen skall göras i ett flertal etapper varav den första sträcker sig till år 2015. Redan år 2008 måste nya anläggningar av Vattenkrafts ställverk samt omformarstation som strömförsörjer järnvägen vara i drift. År 2012 måste en ny järnväg vara anlagd och delar av E10:an måste ha fått en ny sträckning. Successivt måste även bebyggelsen i centrala Kiruna flyttas till ny plats eftersom den ligger inom det område som påverkas av markdeformationer. Enligt dagens prognos kommer 960 lägenheter, ca 1800 personer, att påverkas och vara tvungna att flytta inom 30 år. De olika etapperna sträcker sig 95 år framåt i tiden. Hur mycket som kommer att ha påverkats efter 30 eller efter bortåt 50 år framåt i tiden är dock fortfarande mycket osäkert.[150]

Med anledning av den information Kiruna kommun mottagit av LKAB antog kommunen i december 2004 ett program för en ny fördjupad översiktsplan för Kiruna C.
Under våren 2005 genomfördes diskussioner, möten och seminarier under vilka olika alternativ för stadsomvandling, utbyggnad och förtätning har utvecklats. I samråden deltog allmänheten, olika intressegrupper, direkt inblandade myndigheter och företag, experter och politiker.[151]

[149] Kirunaprojektet, Hur påverkas rennäringen av förändringarna i Kiruna, s. 9, 35; Fördjupad översiktsplan för Kiruna centralort, december 2006, s. 21, 32.
[150] A.a., s. 35f; respektive. s. 80f.
[151] Kirunaprojektet, Hur påverkas rennäringen av förändringarna i Kiruna, s. 36.

I ”Kirunaprojektet, Hur påverkas rennäringen av förändringarna i Kiruna, En studie av rennäringens förutsättningar kring Kiruna och en analys av kumulativa effekter” presenteras en analys om påverkan från vart och ett av de enskilda aktörernas alternativ i samhällsplaneringen kring Kiruna. Konsekvensanalysen redovisas sektorsvis, uppdelat på fem olika sektorer kring Kiruna. Varje sektor innebär olika förutsättningar vad gäller rennäringen och aktörernas planering. Syftet med presentationen är att kunna redovisa en samlad intrångsbild för samebyarna. Intrångsbilden presenteras som några scenarios med olika alternativkombinationer som anses rimliga.

Utredningen om påverkan på rennäringen av samhällsplaneringen kring Kiruna genomfördes under kort tid under våren 2006. Utredningens genomförande var ett krav från rennäringen, styrkt genom länsstyrelsens i Norrbottens yttrande över Banverkets förstudie för ny järnväg i Kiruna. En referensgrupp bildades i anslutning till utredningen. Gruppen har träffats under fyra möten och dess medlemmar består av de fem huvudaktörerna (Kiruna kommun, Vägverket, Banverket, LKAB och Vattenfall), samt representanter för länsstyrelsen, Sametinget och samebyarna Gabna och Laevas.

När utredningen påbörjades var planeringsprocessen inte färdig och den enda aktör som preciserat sin planering var Vattenfall. De analyser som då gjordes kan således bara ge en bild av de konsekvenser som planeringen just vid det tillfället (april 2006) såg ut att kunna resultera i.
Konsekvensanalyserna som görs i studien utgår från hur rennäringen nyttjat markerna kring Kiruna. Analyserna anläggs med ett långsiktigt perspektiv med år 2050 som prognosår, vilket stämmer med det tidsperspektiv som anläggs i kommunens översiktsplanering.[152]

Vad som nämns i studien är att analysen kan bli ett viktigt tillskott i valet av fortsatt planeringsinriktning hos var och en av aktörerna. Målsättningen är att utredningsmaterialet ska vara ett relevant ingångsmaterial till de miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) som inblandade aktörer tar fram i sina ordinarie planeringsprocesser. Utpekat negativa konsekvenser kan, enligt studien, leda till justeringar i planeringen och utarbetanden av skadeförebyggande och skadelindrande åtgärder. Utredningen skall dessutom utgöra ett stöd för rennäringen vid deras yttranden.[153]

Analyserna som presenteras i studien har utformats genom samarbete mellan konsulten (Enetjärn Natur AB) och samebyarna Laevas och Gabna. Samlad erfarenhet från MKB för rennäring och konsultens tidigare erfarenhet från tidigare MKB avseende rennäring har också legat till grund för värderingarna. En vägledning i utvecklingen av konsekvensanalyserna har varit den checklista som utarbetats av länsstyrelsen i Västerbotten och som utgörs av ett antal punkter som skall vägas in i en MKB med avseende på rennäring. Stöd har dessutom inhämtats i bl.a. *MKB för renskötsel vid gruvetableringar – Bättre integrerad markanvändning. Jordbruksverket 2005*, i ett examensarbete från SLU (*Rennäring i miljökonsekvensbeskrivningar. Hur rennäringen kan behandlas i MKB:er för nya verksamheter och exploateringar*), samt i Banverkets MKB-handbok.[154]

[152] A.a., s. 8, 47ff.
[153] A.a., s. 8, 46.
[154] A.a., s. 46, 48.

## 8.2 Rennäringens förutsättningar

Rennäringen bedrivs av renskötare inom renskötselområdet, vilket sträcker sig från Dalarna till Norrbotten. Nyttjandet av marken kan variera från år till år beroende på tillgång på bete, väder- och snöförhållanden.

Renskötseln bedrivs i en årscykel mellan vinterbetesland, via vår- och höstland till sommarlanden. Renarna drivs av renskötarna mellan de olika betesområdena. Renarna har även en inneboende drift att flytta mellan de olika delarna. Under olika årstider använder renarna olika delar av landskapet för bete, kalvning och flytt. De olika ytorna kallas årstidsland.[155]

För flyttning mellan de olika årstidslanden använder sig renskötarna av flyttleder. En flyttled är ett stråk i landskapet som kan bestå av olika slags terrängformationer. Exempel på sådan terrängformation är myrar, frusna sjöar, dalgångar eller röjda stråk genom skogsmark. Ju bredare en flyttled är desto säkrare är leden. Flyttleder utgör betydelsefulla förbindelselänkar i och mellan årstidslanden. Även då renarna strövar fritt mellan de olika betesområdena använder de sig av flyttlederna och flyttlederna är således betydelsefulla även under den period då de inte används för organiserad flyttning. Valet av flyttleder är anpassat efter renarnas instinktiva fria strövning. Detta innebär att då renarna befinner sig på dessa leder är deras beteende lugnt och flyttningen kan således genomföras under ordnade former, till skillnad från om dessa flyttleder skulle brytas eller ändras på onaturligt vis.

Rastbetesområden är områden längs med en flyttled och används under flyttningen för samling av renarna och för vila och bete. Dessa områden är oumbärliga om leden skall kunna nyttjas. Ju tätare det är mellan rastbetesområdena desto större är möjligheten att genomföra en lyckad renflyttning. [156]

## 8.3 Samebyarna Gabna och Laevas

Inom Kiruna kommun finns sex fjällsamebyar. Laevas och Gabna samebyar är de som blir direkt påverkade av den nya markanvändning som planeras för omstruktureringen/flyttningen av Kiruna.

Laevas och Gabnas sameby bedriver näring både ovanför och nedanför odlingsgränsen. De betesområden som ligger ovan odlingsgränsen är åretruntmarker medan marken nedan odlingsgränsen är vinterbetesmarker.[157]

### *8.3.1 Gabna sameby*

Gabna samebys marker upptar 3557 km2, varav 30 % utgörs av kärnområden av riksintresse. Samebyn består enligt länsstyrelsen av 11 aktiva renskötselföretag. Enligt Gabna består samebyn av 80 renskötselföretag (då inkluderas samtliga som äger ett renmärke och äger renar). Högsta tillåtna antalet renar vintertid efter slakt är av länsstyrelsen fastställt till 6500. En stor del av den exploatering som skett inom Kiruna kommun, t.ex. utbyggnad av tätorter, vägar, järnvägar,

[155] A.a., s. 12f.
[156] A.a., s. 13; Fördjupad översiktsplan för Kiruna centralort, december 2006, s. 250; Remissvar på samrådshandlingar våren 2006 ”Fördjupad översiktsplan Kiruna centralort” samt ”Miljökonsekvensbeskrivning för Fördjupad översiktplan Kiruna centralort” 2006-03-15, Laevas sameby, bilaga 1.
[157] Kirunaprojektet, Hur påverkas rennäringen av förändringarna i Kiruna, s. 20.

gruvor, flygplats m.m., har skett på Gabna samebys områden. Under decennier har Gabna sameby haft sina flyttleder väster om och nordost om Kiruna samhälle. Exploateringen av mark har inneburit att samebyn upprepade gånger tvingats ändra flyttlederna som går förbi Kiruna samhälle. Gabnas flyttled förbi Kiruna fastställdes av länsstyrelsen 1974, enligt rennäringslagen § 24. Idag sker flyttningen förbi Kiruna till största delen med hjälp av helikopter som gör det enklare att hålla ihop hjordarna i den trånga passage som återstår av flyttleden förbi Kiruna.[158]

### *8.3.2 Laevas sameby*

Laevas samebys marker utgörs av 3658 km2, varav ca 30 % utgörs av kärnområde av riksintresse. Högsta tillåtna antalet renar vintertid är 8000. Samebyn består enligt länsstyrelsens statistik av 17 aktiva renskötselföretag. Laevas flyttning av renhjorden genomförs både till fots och med lastbil. Samebyns betesområde är smalast omkring och strax väster om Kiruna. Flyttleden störs av ett flertal moment som t.ex. järnväg och väg. Direkt väster om LKABs slamdammar passerar en viktig flyttled som med tiden slamdammarna expanderat har flyttats åt väster. Väster om Kiruna är flyttleden mycket smal och passerar genom ett spärrstängsel.

De västra delarna av det område som är ett alternativ i planeringen för förändringarna i Kiruna ligger inom Laevas åretruntmarker, i de områden där huvudflyttlederna går mellan samebyns kärnområden på vår- höst- och vinterbetesland.[159]

### *8.3.3 Gabnas och Laevas användning av marken kring Kiruna*

Marken kring Kiruna används av samebyarna huvudsakligen för flyttning av renarna mellan åretruntmarker och vinterbetesland. Vissa marker kring Kiruna är även av stor betydelse som rastbeten för att renarna skall få mat och vila under flytten. Vinterflyttningarna genomförs gruppvis och under olika tider, t.ex. kan Gabna sameby använda sin flyttled förbi Kiruna 15 gånger per år i vardera riktning. I mindre grad använder samebyarna också markerna kring Kiruna för vinterbete.

Hundraårig expansion i Kiruna har inneburit att samebyarna upprepade gånger varit tvungna att förändra sin verksamhet och överge vinterbetesland, visten, betesområden, kalvningsland och flyttleder. I slutet av 1600-talet hittades järnmalm vid Luossavaara och Kirunavaara. Brytningen startade som ett dagbrott i början på 1900-talet och Kiruna stad började då etableras.[160] Lappbyarna Kaalasvuoma och Rautasvuoma (nuvarande Laevas och Gabna sameby) hade länge använt området för sin renskötsel, men sedan gruvan etablerades och Kiruna stad började växa har samebyarna trängts undan alltmer. Betesområdet är idag som smalast kring Kiruna. Vid den passage som görs av Gabna och Laevas samebyar förbi Kiruna under vår och höst är de idag ihopträngda mellan staden och angränsande samebyar. Området utgör en svår passage för samebyarna. Samebyarnas markanvändning är också begränsad på så vis att marken även används för andra intressen. Skotertrafik, friluftsliv och draghundar, liksom järnväg och större vägar tar upp områden och kan innebära störningar för rennäringen.

Den planering som pågår kring Kirunas framtid riskerar att minska området ytterligare. P.g.a. förlusten av flyttleder och rastbeten intill Kiruna riskerar de funktionella samband som finns

[158] A.a., s. 21, 24, 30.
[159] A.a., s. 25, 32.
[160] Från 1952 övergick verksamheten successivt till underjordsbrytning och 1962 övergav man helt dagbrottsbrytningen. Se http://www.lkab.com/?openform&id=2D32, senast använd 2007-03-07.

mellan samebyarnas olika årstidsland att brytas. För rennäringens fortlevnad är det av stor vikt att det funktionella sambandet mellan olika delområden säkerställs.[161]

### 8.4 Rennäringens betydelse för Kiruna

LKAB investerar idag mer än 17 miljarder i nya anläggningar i Malmfälten och Kiruna befinner sig till stor del i ett beroendeförhållande gentemot LKAB.[162] Enligt den slutliga[163] fördjupade översiktsplanen för Kiruna Centralort, december 2006, är detta beroendeförhållande en av Kirunas svagheter. Det anses därför viktigt att Kiruna på sikt gör sig mindre beroende av LKAB och att stadens övriga grundpelare för näringsbasen stärks. Kirunas grundpelare är enligt översiktsplanen: gruvindustri, rymdindustri, forskning och turistnäring. Rennäringen nämns inte som en sådan grundpelare.[164] I samma mening där det läggs till att LKAB:s existensvillkor självklart bör säkerställas, påpekas att det också är viktigt att övriga näringsgrenar ges goda villkor. Rennäringen anges då som ett exempel, tillsammans med tillverkningsindustri, tjänsteföretag, rymdnäring, forskning och turistnäring.[165]

Rennäringen i Sverige har inte samma stora omfattning som t.ex. jord- och skogsbruk men i vissa fjällkommuner sysselsätter rennäringen fler personer än vad dessa båda andra näringar gör. Så är fallet bl.a. i Kiruna och Jokkmokks kommuner.[166] Ca 2500 av landets 17- 20 000 samer bor i Kiruna kommun. Av dessa 2500 är ca 1100 renägare, varav 268 är aktiva renskötare. Kiruna har flest renägare bland landets kommuner och renskötseln är den äldsta av Kiruna kommuns näringar. I den studie som genomfördes om hur rennäringen påverkas av förändringarna i Kiruna, liksom i den fördjupade översiktplanen för Kiruna centralort, december 2006, poängteras att renskötseln utgör grundpelaren för den samiska kulturens överlevnad. Man pekar på det mervärde som rennäringen producerar och som är svår att sätta siffror på. Även vikten av en levande samisk kultur för utvecklingen av samiska turistföretag lyfts fram. Vidare informerar studien och översiktsplanen om rennäringens avgörande betydelse för sysselsättningen på Kirunas landsbygd; Rennäringen bidrar till möjligheten att bibehålla privat och offentlig service i byarna och indirekt har många sin utkomst helt eller delvis av rennäringen, t.ex. slöjdare, kötthandlare, slakterier, skoterförsäljare, flygföretag, bensinstationer, turistföretag m.fl. Det uttrycks dessutom i studien, liksom i översiktsplanen, att exploatering av renbetesmark till annat ändamål försvårar rennäringens överlevnad i nuvarande form.[167]

Som redan nämnts är studien ett samarbete mellan bl.a. samebyarna Gabna och Laevas och de fem huvudaktörerna i planeringen kring omstruktureringen/flyttningen av Kiruna. I den första upplagan av fördjupad översiktsplan som Kiruna kommun presenterade i augusti 2006 redovisades huvudaktörernas olika planer för förändringarna i Kiruna.

[161] Kirunaprojektet, Hur påverkas rennäringen av förändringarna i Kiruna, s. 8, 17ff, 28; Yttrande över samrådshandling våren 2006 – MKB, fördjupad översiktsplan för Kiruna centralort, 2006-03-09, Gabna sameby.
[162] Miljökonsekvensbeskrivning för fördjupad översiktsplan Kiruna centralort, s. 13.
[163] Version 2 av 2.
[164] Fördjupad översiktsplan för Kiruna centralort, december 2006, s. 21f, 51.
[165] A.a., s. 25.
[166] Kirunaprojektet, Hur påverkas rennäringen av förändringarna i Kiruna, s. 15.
[167] A.a., s. 16; Fördjupad översiktsplan för Kiruna centralort, december 2006, s. 194.

## 8.5 Huvudaktörernas planer för Kiruna och konsekvenserna för samebyarna Gabna och Laevas

Enligt den fördjupade översiktsplanen för Kiruna kommun, december 2006, är rennäringen den näringsgren som får den tydligaste påverkan av stads- och infrastrukturomvandlingen.

Rendriften kan påverkas på ett flertal negativa sätt av de förändringar som planeras, och både direkta och indirekta konsekvenser uppkommer;
- Barriärer, som t.ex. järnväg och väg, över flyttled och rastbeten kan hindra framkomligheten för renarna och renarnas möjlighet att få vila och äta under flyttningen.
- Ianspråkstagande av mark för andra ändamål än rennäring har en självklar negativ effekt för samebyarnas möjlighet att fortsätta med rennäringen.
- Fragmentering av sammanhängande marker splittrar årstidslanden och hindrar den fria strövningen och stör således det invanda beteendet hos renarna.
- Utslagning av renskötselanläggningar hindrar bl.a. kanaliseringen och samlandet av renarna inför svåra passager.
- Olyckor utmed väg och järnväg med förlust av renar som följd.
- Störningar i form av friluftsliv intill bebyggelse med t.ex. skotrar och hundar som kan leda till bl.a. splittring av hjordarna och till att vajorna kastar sina kalvar.[168]

Nedan presenteras de olika aktörernas planer i korthet.

### *8.5.1 Kiruna kommun*

Kiruna kommun har presenterat sex olika stadsutbyggnadsriktningar, tre tätortsnära alternativ och tre externa områden.

De stadsnära utbyggnadsalternativen alternativ Nordost och Nordväst (huvudalternativen) innebär att bebyggelsen läggs i förbindelse med nuvarande stad. Det tredje alternativet, som är en kombination av huvudalternativen, innebär att nuvarande stadsområde kompletteras med bebyggelseområden i två olika riktningar.[169]

Alternativ Nordväst innebär exploatering av i huvudsak icke exploaterad mark strax väster om Luossavaara och Luossajärvi. Dessa områden är lokaliserade några km nordväst om nuvarande stadskärna. Bebyggelsen utvecklas med detta alternativ på Prästgårdsbacken, i Lokstallsområdet och i ett sjönära område i nordvästra sjöänden (se bilaga 1). Alternativ Nordväst innebär att majoriteten av befolkningen under lång tid kommer att finnas kvar i nuvarande Kiruna Centrum.[170]

Alternativ nordost och nordväst i kombination innebär att respektive etablering sker i mindre omfattning med en mer begränsad planläggning i båda riktningarna. Enligt studien innebär detta alternativ i praktiken att marknad och efterfrågan i större utsträckning får avgöra vilket område som är mest attraktivt och således mest gynnsamt att på sikt bygga vidare i.[171]

[168] Kirunaprojektet, Hur påverkas rennäringen av förändringarna i Kiruna, s. 48; Intervju med representant för Gabna sameby, 2006-12-19; Fördjupad översiktsplan för Kiruna centralort, december 2006, s. 195.
[169] Kirunaprojektet, Hur påverkas rennäringen av förändringarna i Kiruna, s. 36.
[170] A.a., s. 36.
[171] A.a., s. 36f.

De tre externa utbyggnadsområden som också presenterats som alternativ är utbyggnadsriktningarna Eatnamvárri, Aptasvaara och Jukkasjärvi. Dessa alternativ innebär att den nya bebyggelsen placeras med ordentligt avstånd till nuvarande stad och gruva.[172]
I den studie som har genomförts om hur rennäringen påverkas av förändringarna i Kiruna (Kirunaprojektet, Hur påverkas rennäringen av förändringarna i Kiruna, En studie av rennäringens förutsättningar kring Kiruna och en analys av kumulativa effekter) utreds konsekvenserna av de stadsnära utbyggnadsalternativen år 2050.

En utbyggnad av Kiruna med huvudpunkt i nordväst kan innebära svåra konsekvenser för Gabna sameby p.g.a. utslagning av Gabna samebys enda flyttled (vilken är av riksintresse) förbi Kiruna. Vidare skulle denna placering av staden bl.a. innebära stor risk för båda samebyarna att störning påverkar viktiga rastbeten och att störning från verksamheter kring nya staden samt från friluftsliv hindrar renskötseln. Även en av Laevas samebys flyttleder förbi Kiruna skulle påverkas av en nordvästlig flyttning av staden.[173] Utbyggnad av Kiruna stad i nordost kan i sin tur innebära att Gabnas enda flyttled (riksintresse) förbi Kiruna, liksom delar av rastbete av riksintresse blir avsevärt svårare att använda.[174] Det nordöstliga alternativet beskrivs dock i den fördjupade översiktsplanen för Kiruna centralort, december 2006, som det alternativ som innebär mindre störningar för rennäringen än övriga alternativ.[175] Detta stämmer med det som Gabna och Laevas skriver i sina samrådsyttranden. Enligt Gabna skulle samebyns samtliga områden för rennäringen påverkas så avsevärt av det nordvästliga alternativet att renskötseln svårligen skulle kunna bedrivas i området. Gabnas flyttled, rast- och övernattningsbeten liksom vinterbeten skulle gå förlorade eller bli svårtillgängliga i detta område som är klassat som riksintresse för rennäringen. Enligt Laevas skulle också de beröras av detta alternativ, främst p.g.a. att det skulle innebära stora störningar i form av bl.a. skotertrafik och friluftsliv.[176]

Enligt den fördjupade översiktsplanen för Kiruna centralort, december 2006, har antalet omvandlingsalternativ reducerats och kvar står de två huvudalternativen nordost och nordväst och en kombinationsvariant av dessa två. Dessa alternativ har koncentrerats i en markanvändningsplan. Markanvändningsplanen är resultatet av det arbete med diskussioner och samråd som påbörjades i januari 2005. Ett antal möten och seminarier, i vilka allmänheten, olika intressegrupper, företag, myndigheter, experter och kommunalpolitiker deltog, genomfördes under våren 2005. Samrådshandlingen färdigställdes i januari 2006 och därefter hölls en ny omgång samrådsmöten med de nämnda aktörerna. Under den tiden inkom även skriftliga synpunkter och yttranden. Planarbetet har på så vis förts framåt och markanvändningsplanen är kontentan av arbetet. Liksom den fördjupade översiktsplanen är markanvändningsplanen inte juridiskt bindande. Undantag från planen kan därför göras genom politiska beslut i kommunledningen utan att en helt ny plan måste processas fram. När en detaljplan så småningom utformas (efter det att fördjupade analyser och underlag tagits fram) är denna dock juridiskt bindande och ska man frångå den så måste således en ny detaljplan processas fram.[177]

[172] A.a., s. 37.
[173] A.a., s. 6, 53. Intervju med representanter för Gabna och Laevas sameby, 2006-12-19.
[174] A.a., s. 57.
[175] Fördjupad översiktsplan för Kiruna centralort, december 2006, s. 75.
[176] Yttrande över samrådshandling våren 2006 – MKB, fördjupad översiktsplan för Kiruna centralort, 2006-03-09, Gabna sameby; Remissvar på samrådshandlingar våren 2006 ”Fördjupad översiktsplan Kiruna centralort” samt ”Miljökonsekvensbeskrivning för Fördjupad översiktplan Kiruna centralort” 2006-03-15, Laevas sameby; Remissvar på Utställningshandlingar våren 2006 ”Fördjupad översiktsplan Kiruna centralort” samt ”Miljökonsekvensbeskrivning för Fördjupad översiktsplan Kiruna centralort”, Laevas sameby, 2006-10-15.
[177] Fördjupad översiktsplan för Kiruna centralort, december 2006, s. 23, 74f.

Enligt den fastlagda tidsplanen skulle den fördjupade översiktsplanen fastslås av Kommunfullmäktige den 19 december 2006. Se vidare avsnitt 8.8.

### *8.5.2 Banverket*

Banverkets planering är uppdelat i tre delprojekt som löper parallellt; Ny järnväg, Befintlig järnväg och Kraftförsörjning.[178] Befintlig järnväg bedöms kunna trafikeras, med kontinuerliga kontroller, fram till det att en ny järnväg kan tas i bruk år 2012. I planeringen av ny järnväg skall tre utvalda järnvägskorridorer utredas. Alternativen är:
Alternativ Jägarskolan-Tuollavaara (JT) som passerar öster om Kiruna.
Alternativ Kiirunavaara (K) som passerar väster om Kirunavaara och Kiruna.
Alternativ Mettajärvi-Viscaria (MV) som passerar väster om Kirunajärvi och Kiruna. Var och en av alternativen har även någon eller några varianter. Enligt planen skall val av korridor ske under början av 2007. Genomförandet av ny sträckning måste vara färdigt år 2012.[179]

Alla tre alternativa järnvägskorridorer kommer att påverka samebyarna. Alternativet MV kommer att ge mycket stora konsekvenser för Laevas sameby p.g.a. utslagning av samebyns huvudsakliga flyttleder (varav en är av riksintresse) förbi Kiruna och förlust av delar av rastbete (av riksintresse). Detta alternativ skulle dessutom dela samebyn i två delar vilket omöjliggör renflyttningar och fri renströvning. Alternativet JT kan i sin tur på samma vis innebära mycket stora konsekvenser för Gabna sameby genom att samebyns enda flyttled (riksintresse) förbi Kiruna inte längre blir möjlig att använda och att delar av rastbeten störs.[180] Också alternativ K skulle ha stora konsekvenser eftersom det bl.a. skulle innebära en barriär över en av Laevas samebys viktigaste flyttleder (av riksintresse) med anslutande viktiga rastbetesområden (riksintresse). En samlad och säker passage för hela hjordar över järnvägen skulle inte heller längre vara möjlig.[181]

### *8.5.3 Vägverket*

Vägverkets planering innebär en utredning för det statliga vägnätet i Kiruna. Utredningen inkluderar olika alternativa sträckningar för väg E10 och Nikkaluoktavägen. Enligt den presentation som görs måste de nya vägsträckningarna anpassas till stadens framtida struktur och utveckling. Tillgängligheten till LKAB anges som en viktig faktor i valet av vägsträckning liksom en bra koppling till stadens huvudvägnät.[182]

Två huvudalternativ presenteras för ny sträckning av väg E10: västlig förbifart respektive östlig förbifart förbi Kiruna. Ny sträckning av Nikkaluoktavägen kan ske väster eller öster om Lombolo-området eller via flygplatsen. Efter en djupare utredning kan alternativen komma att förändras något. Vägverkets planering av ny E10 och Nikkaluoktavägen avstannade dock under vårvintern 2006. [183]

---

[178] Kirunaprojektet, Hur påverkas rennäringen av förändringarna i Kiruna, s. 38.
[179] A.a., s. 38f.
[180] A.a., s. 6, 51, 53.
[181] A.a., s. 61; Miljökonsekvensbeskrivning för fördjupad översiktsplan Kiruna centralort, december 2006, s. 83; Remissvar på samrådshandlingar våren 2006 ”Fördjupad översiktsplan Kiruna centralort” samt ”Miljökonsekvensbeskrivning för Fördjupad översiktplan Kiruna centralort” 2006-03-15, 2006-10-15, Laevas sameby.
[182] Kirunaprojektet, Hur påverkas rennäringen av förändringarna i Kiruna, s. 40.
[183] A.a., s. 40.

Beroende på val av sträckning kan ny E10 och ny sträckning av Nikkaluoktavägen medföra betydande konsekvenser för både Laevas och Gabna sameby. Bl.a. kan flyttleder och rastbetesområden störas eller slås ut helt, risken för olyckor blir stor och risk finns för att rendriften ej längre kan genomföras till fots och att renarnas naturliga orienteringsförmåga därför rubbas.[184]

### *8.5.4 LKAB*

LKAB:s planering inkluderar anläggning av nya vägar och planering för dammar. Den ändring som föreslås innebär bl.a. att tung trafik till och från gruvindustriområdet till stor del kan läggas utanför Kiruna stad. LKAB:s nuvarande och framtida användning av gruvdammar samt deponering av gråberg är ytterligare en faktor som påverkar omgivningarna på betydande sätt.[185]

LKAB:s planering innebär ett eventuellt utvidgande av gruvavfallsdammar väster om Kirunavaara. En sådan åtgärd kan resultera i mycket stora konsekvenser för Laevas sameby eftersom det skulle innebära ianspråkstagande av stora markområden med bl.a. rastbete av riksintresse. Två av samebyns huvudsakliga flyttleder (en av riksintresse) skulle blockeras, delar av rastbete av riksintresse och annat rastbete skulle förlora sin funktion, den fria strövningen skulle försämras och stora risker skulle föreligga för att flyttning till fots måste upphöra.[186]

### *8.5.5 Vattenfall*

Vattenfalls befintliga högspänningsställverk, PT92 kraftförsörjer nuvarande omformarstation och stora delar av Kiruna stad. PT92 befinner sig dock i deformationszonen och nya kraftledningar och ställverk måste därför anläggas. Vattenfalls verksamhet omfattar också byggandet av nya luftledningar. Redan år 2007 påbörjas ombyggnad av kraftledningar och ställverken måste vara i drift år 2008.[187]

Vattenfalls planering innebär att en ny struktur för kraftförsörjning inom kort måste byggas upp. Kraftledningar kan bilda nya linjer i landskapet som riskerar att skingra renhjorden utmed ledningsgatan. Skotertrafiken utmed ledningsgatan innebär dessutom störning för renen och kan medföra stora hinder för samebyarna att använda ett område för rastbete och flyttning.[188]

### *8.5.6 Åtgärder*

I den fördjupade översiktsplanen, december 2006, påpekas att identifieringen och lösningen av eventuella problem som kan uppstå av planerna ligger i en dialog mellan de som representerar intressena, att dialogen måste föras genom hela processen och i synnerhet när man lämnar förstudierna och börjar projektera linjer.[189]

Åtgärder i form av tekniska lösningar för att förebygga och lindra skadorna för rennäringen föreslås i studien om rennäringens påverkan av förändringen av Kiruna. Det påpekas i studien att

[184] A.a., s. 6, 51; Yttrande angående vägutredningen, Laevas sameby, 2006-10-30.
[185] Kirunaprojektet, Hur påverkas rennäringen av förändringarna i Kiruna, s. 42.
[186] A.a., s. 6; Miljökonsekvensbeskrivning för fördjupad översiktsplan Kiruna centralort, december 2006, s. 67.
[187] Kirunaprojektet, Hur påverkas rennäringen av förändringarna i Kiruna, s. 44.
[188] A.a., s. 6, 54, 57.
[189] Fördjupad översiktsplan för Kiruna centralort, december 2006, s. 195.

de planerande aktörerna kommer att behöva vidta åtgärder för att lindra skadan för de berörda samebyarna. Påpekande görs även om att samebyarna Gabna och Laevas med nödvändighet kommer att behöva anpassa renskötseln till den nya situationen kring Kiruna. Vidare framlyfts vikten av att de effekter som uppstår av planeringen dokumenteras genom en väl planerad och utförlig uppföljning. En sådan uppföljning skall visa hur de faktiska effekterna ser ut och i vilken grad de skadeförebyggande och skadelindrande åtgärderna fungerar. [190]

Då samebyarna kan komma att drabbas av omfattande markförluster har de rätt till ekonomisk kompensation, detta poängteras i studien. I studien görs en sammanfattande tabell över samlad intrångsbild samt förslag till åtgärder. Enligt denna skulle Gabnas sameby stå under likvärdiga förhållanden som idag om samtliga åtgärder genomförs för att hindra negativa effekter av förändringarna. För Laevas sameby skulle förhållandena i tre av fyra fall t.o.m. bli bättre än idag om alla åtgärder är möjliga att genomföra. Bedömningen utgår således ifrån en situation då samtliga åtgärder har kunnat genomföras. En sådan spekulativ bedömning måste bli mycket vansklig och kan inte heller ta tillräcklig hänsyn till plötsliga, oförutsebara effekter och bieffekter av förändringarna, som t.ex. att skoterförare inte följer skoterleder och ökad skotertrafik över flyttleder, vilket är en mycket trolig effekt av bl.a. ny statsbebyggelse i nordväst. Detta kan leda till mycket negativa konsekvenser för rennäringen även om åtgärder vidtas för att minska effekterna av den ökade skotertrafiken i sig. Enligt Gabna samebys representant kan förhållandena för rennäringen efter den nya bebyggelsen aldrig bli likvärdiga med dagens. Laevas samebys representant menar att förhållandena inte kan bli bättre men i bästa fall likvärdiga med dagens, förutsatt att samtliga åtgärder vidtas.[191]

Till den fördjupade översiktsplanen för Kiruna Centralort, december 2006, har även en MKB upprättats, vars syfte är att integrera miljöaspekter i den fördjupade översiktsplanen för Kiruna C. I miljökonsekvenserna har olika alternativ vad gäller Kirunas bebyggelseutveckling identifierats, beskrivits och bedömts. I MKB:n har även en miljöanalys gjorts separat för gruvbrytningen, järnväg samt vägar. I MKB:n bedöms påverkan på rennäringen av bl.a. järnväg, väg och bebyggelse ge betydande miljökonsekvenser och förslag ges på åtgärder som kan mildra de negativa effekterna på rennäringen.
I Banverkets miljökonsekvensutredningar för järnvägsutredningen och järnvägsplanen görs också utredningar och förslag på skadelindrande åtgärder i form av renpassager. Förslag på skadelindrande åtgärder ges även i vägverkets miljökonsekvensutredning.

### 8.6 Riksintressen

Både inom Kiruna centralort och omkring centralorten finns flera riksintressen, vilka ofta överlappar varandra geografiskt. Samtliga planerade områden ligger inom riksintresseområden, och samtliga riksintressen kan påverkas av planerna på något vis. De riksintressen som är representerade är rennäring, naturvård, områden som ingår i Natura 2000, nationalälvar, friluftsliv, kulturminnesvård, utvinning av ämnen och material (järnmalm i Kirunas fall), väg (E10 och väg 878 till flygplatsen), järnväg (Malmbanan), flygplatsen och totalförsvaret.[192]

Flera riksintressen ställs således emot varandra. Som tidigare nämnt, fann länsstyrelsen i sitt samrådsyttrande över fördjupad översiktsplan för Kiruna centralort att kommunen bör vara tydligare när de redovisar riksintressena, vad de är och vilken status de har (se avsnitt 5.3).

[190] Kirunaprojektet, Hur påverkas rennäringen av förändringarna i Kiruna, s. 82.
[191] A.a., s. 65, 84; Intervju med representanter för Laevas och Gabna sameby, 2006-12-19
[192] Fördjupad översiktsplan för Kiruna centralort, december 2006, s. 27.

### *8.6.1 Ämnen och material*

Enligt Miljöbalken (MB) 3 kap. 7 § skyddas värdefulla ämnen eller material. I Kiruna pågår järnmalmsbrytning i Kirunavaaragruvan. Koppargruvor har brutits och i Kirunas omgivningar pågår prospekteringsarbeten av ett flertal aktörer. Värdet av detta riksintresse kommer tydligt till uttryck i den fördjupade översiktsplanen för Kiruna centralort, december 2006, där det uttrycks att ”krasst sett, är det nog så att riksintresset kulturmiljö väger ganska lätt i relation till de tunga ekonomiska intressen som står på spel vid utvinning av järnmalm”.[193] Även de förändringar som Kiruna står inför belyser i sig det värde som tillräknas riksintresset ämnen och material. Enligt den fördjupade översiktsplanen för Kiruna centralort är själva orsaken till att översiktsplanen görs att gruvintresset bedömts vara så stort att det skall ges företräde framför andra intressen.[194] I miljökonsekvensbeskrivningen för fördjupad översiktsplan Kiruna centralort, december 2006, utreds ett s.k. 0-alternativ som innebär att Kiruna kommun väljer att inte vidta några åtgärder alls för att möjliggöra fortsatt gruvbrytning utanför nuvarande gruvindustriområde. Detta alternativ innebär dock inte att inga förändringar sker, eftersom effekterna av de markdeformationer som redan uppstått måste åtgärdas. Vid bedömningen av 0-alternativet sägs att den leder till att man kan bevara Kirunas bebyggelse och att infrastrukturen får begränsade skador. Alternativet skulle vidare kunna bidra till en utveckling av andra verksamheter som t.ex. turismen. 0-alternativet skulle innebära att rennäringen inte påverkas. Vidare sägs dock att Kirunavaaragruvans värdefulla järnmalm inte skulle kunna utvinnas fullt ut och att en ersättning av de arbetstillfällen som LKAB och entreprenörer och företag som är beroende av LKAB ger skulle innebära en stor utmaning, att risken för arbetslöshet och utflyttning skulle vara påtaglig. Enligt miljöbalkens mål skall mark och vatten och fysisk miljö i övrigt användas så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas. Enligt miljökonsekvensbeskrivningens tolkning skulle 0-alternativet inte uppfylla miljöbalkens mål.[195] Se vidare angående miljöbalkens motiv, avsnitt 6.1.

### *8.6.2 Rennäringens riksintressen kring Kiruna*

Kiruna är omgärdat av områden som, enligt MB 3 kap. 5 § är av riksintresse för rennäringen. Enligt detta lagrum skall områden som är av riksintresse för rennäringen skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra näringens bedrivande. Riksintressanta områden för rennäringen bedömdes av Statens jordbruksverk den 15 december 2005. Vid utarbetandet av riksintressen för rennäring fick samebyarna i samarbete med länsstyrelsen utpeka 30-35% av sina områden som riksintresse. Hur länsstyrelsen kommit fram till procenttalet ifrågasätts av Laevas sameby i deras remissyttrande. Andra riksintressen har inte ett sådant tak till procenttal och vid förfrågan av Laevas sameby uppgav Kiruna kommuns förra stadsarkitekt, Anita Skans i den grupp som utformat kriteriet, att hon inte hade hört talas om procenttalet.

Enligt Laevas sameby kan detta tak ha mycket negativa effekter för samebyar och innebära att man måste prioritera bort t.ex. viktiga betesområden. Samebyarna har således varit tvungna att minimera det antal områden som skall klassificeras som riksintresse för rennäringen och välja bort betydelsefulla områden som riksintresse. Enligt Laevas sameby ger detta procenttal upphov till en felaktig bild av de verkliga förhållandena angående den mark som samebyn har faktiskt behov av (se bilaga 2).[196]

---

[193] A.a., s. 153.
[194] A.a., s. 255.
[195] Miljökonsekvensbeskrivning för fördjupad översiktsplan Kiruna centralort, december 2006, s. 95, 99.
[196] Remissvar på samrådshandlingar våren 2006 ”Fördjupad översiktsplan Kiruna centralort” samt ”Miljökonsekvensbeskrivning för Fördjupad översiktplan Kiruna centralort” 2006-03-15, Laevas sameby;

I området närmast Kiruna finns ett antal flyttleder, rastbeten och svåra passager av riksintresse.[197] Förutom de områden som är av riksintresse för rennäringen finns även andra områden som är av högt skyddsvärde eftersom de fyller mycket viktiga funktioner i det praktiska renskötselarbetet. Beroende på hur ändringarna av staden kommer att ske kan bebyggelsen hamna inom eller tangera områden som är av riksintresse för rennäringen. Områden där rennäring bedrivs kommer också att påverkas av ändrade sträckningar av järnväg och väg, liksom av nya kraftledningar. [198]

### 8.7 Samråd

Trots den tid det tar att svara på remisser menar en representant för Gabna sameby att det aldrig kan bli för mycket samråd, att det alltid är bättre att bli informerad i tid istället för att komma in när ett arbete redan har börjat. Samebyarna har dock inte automatiskt erkänts som samrådsparter av Kiruna kommun.

Före utformandet av det nya Kiruna bildades en referensgrupp bestående av bl.a. LKAB, Banverket och Kiruna kommun. Både Laevas och Gabna sameby har begärt att få delta i referensgruppen men denna begäran har avvisats. Enligt det yttrande Laevas sameby skickat till Näringsdepartementet så var motiveringen till avvisandet att det inte ansågs vara rätt forum för samebyarna och att risk fanns för att alla intressegrupper skulle begära tillträde till referensgruppen om samebyarnas begäran skulle godtas. Enligt Laevas yttrande placerades samebyarna längst ner i informationskedjan tillsammans med andra organisationer som t.ex. schackklubbar, skoterföreningar, idrottsföreningar o.s.v. Vidare yttrar Laevas att referensgruppen inte förstått att samebyarna är sakägare i denna fråga. Trots renskötselrätten samebyarna har och trots rennäringens riksintressen i Kiruna kommun så har alltså Kiruna kommun tilldelat samerna samma status i frågan som t.ex. skoterföreningarna. Även representant för Gabna sameby framför att trots upprepade påpekanden från samebyns sida angående samebyns rättsstatus erkänns inte deras ställning som sakägare.

Enligt Laevas sameby har dock samråden med Banverket, Vägverket och Vattenfall fungerat bra och de har haft flera möten under förstudietiden. Däremot har Laevas sameby upplevt ointresse från LKAB och Kiruna kommuns håll, med vilka inga möten eller samråd hade ägt rum förrän det att länsstyrelsen hade påpekat saken och framfört kritik. När samebyn kontaktades hade redan första utkastet av MKB:n färdigställts.[199]

Enligt ett remissyttrande av Laevas sameby från november 2005, uttrycks samebyns åsikt att en MKB skall göras så tidigt som möjligt. Samebyn menade att en MKB borde tas fram före upprättandet av järnvägsutredningen/vägutredningen för att samebyn lättare skall kunna ta ställning till de olika varianterna av utbyggnader. Samebyn hade meddelat att de var beredda att medverka vid en MKB. Samebyn hade vidare påpekat att det är exploatörens skyldighet att göra en MKB och att de därför hade begärt att medel skulle frigöras för att tidigt upprätta en sådan. Denna begäran hade dock avvisats både av Banverket och Vägverket.[200]

---

Remissvar på Utställningshandlingar våren 2006 ”Fördjupad översiktsplan Kiruna centralort” samt ”Miljökonsekvensbeskrivning för Fördjupad översiktsplan Kiruna centralort”, Laevas sameby, 2006-10-15, s. 4.

[197] Kirunaprojektet, Hur påverkas rennäringen av förändringarna i Kiruna, s. 16.

[198] Fördjupad översiktsplan för Kiruna centralort, december 2006, s. 194, 251.

[199] Laevas sameby, yttrande till Regeringskansliet, Näringsdepartementet, 2005-11-10; Muntlig information från representanter för Gabna och Laevas sameby, 2006-12-19.

[200] Yttrande av Laevas sameby till Näringsdepartementet, 2005-11-10.

I den samrådsredogörelse som gjorts över synpunkter på den första fördjupade översiktsplanen för förändringarna av Kiruna centralort pekar Laevas sameby på att berörda parter skall kontaktas och ges möjlighet att komma in med faktamaterial. Laevas sameby har dock inte kontaktats av kommunen, inga möten för att inhämta information har hållits med Laevas sameby. Som en konsekvens av detta karaktäriseras bl.a. beskrivningen av rennäringen och de negativa följderna för rennäringen av stora brister i MKB:n och översiktsplanen. Laevas sameby lyfter även fram att det i MKB:n råder en inkonsekvens i terminologin avseende rennäringen, vilket skapar förvirring.[201] Även i sitt remissvar på utställningshandlingar våren 2006, poängterar Laevas sameby den inkonsekventa terminologin avseende rennäringen, som används i utställninghandlingarna, och som gör det svårt för en utomstående att sätta sig in i materialet.[202]

Sametingets uppgift enligt sametingslagen är bl.a. att medverka i samhällsplaneringen och bevaka att samiska behov beaktas, däribland rennäringens intressen vid utnyttjande av mark och vatten (2 kap. 1 § 4). Enligt motiven har Sametinget en viktig uppgift som remissinstans innan frågor som är viktiga för rennäringen avgörs på regional och central nivå. Någon föreskrift om skyldighet att höra Sametinget när frågor som är viktiga för rennäringen avgörs har dock inte införts i lag (se vidare i avsnitt 2.4.3). Vad gäller flytten av Kiruna, som i mycket stor utsträckning berör samebyarna Gabna och Laevas, har Kiruna kommun inte kontaktat Sametinget för att höra dem i denna fråga. Samrådsyttrande från Sametinget angående den första fördjupade översiktsplanen för Kiruna centralort, med tillhörande miljökonsekvensbeskrivning, har lämnats in på Sametingets eget initiativ. Sametinget poängterar i sitt remissyttrande att det i den fördjupade översiktsplanen för Kiruna centralort inte framgår vad som framkommit vid samrådet med de berörda samebyarna och att beslutsunderlaget för rennäringen i översiktsplanen därför har blivit bristfällig. Även MKB:n saknar enligt Sametinget en utredning av hur renskötseln försvåras och hur de kumulativa effekterna blir av nybyggnationerna. Sametinget understryker att om samebyarna hade fått en tidig möjlighet till insyn och påverkan hade det resulterat i ett bättre beslutsunderlag. Vidare kom enligt Sametinget samrådshandlingen ut så sent att det gavs kort tid att komma in med synpunkter, vilket resulterat i att handlingen inte har hunnit beredas ordentligt.[203] Enligt Kiruna kommuns miljöchef är Kiruna kommun medvetna om att en beslutandeprocess inte påskyndas genom att de inte kontaktar samebyarna, men att det krävs samråd med alla parter och att det har varit bråttom med samtliga. Vidare menar Kiruna kommuns miljöchef att samebyarna har ett annat tidsperspektiv.[204]
I Sametingets yttrande till Utställningshandling - Fördjupad översiktsplan för Kiruna centralort, konstaterar Sametinget att flera av de brister som Sametinget påpekat i det tidigare yttrandet har bearbetats och korrigerats i den fördjupade översiktsplanen. Det saknas dock fortfarande ett beaktande av rennäringen vad gäller bl.a. turism och riksintressen.[205]

Enligt Kiruna kommuns miljöchef blir det särskilt viktigt med samråd när detaljplaner skall upprättas.[206] En översiktsplan kan dock styra, eller i hög grad påverka, en hel beslutandeprocess, att samrådsmöten sker från ett tidigt stadium är därför mycket viktigt. En beslutandeprocess skall vara en demokratiskt förankrad handling och därför är det viktigt att intressenter involveras i processen från ett tidigt stadium. I enlighet med plan- och bygglagen måste därför de som har ett väsentligt intresse av förslaget till en översiktsplan beredas tillfälle till samråd när förslaget

[201] Remissvar på samrådshandlingar våren 2006 ”Fördjupad översiktsplan Kiruna centralort” samt ”Miljökonsekvensbeskrivning för Fördjupad översiktsplan Kiruna centralort”, Laevas sameby, 2006-03-15.
[202] Remissvar på Utställningshandlingar våren 2006, ”Fördjupad översiktsplan Kiruna centralort” samt ”Miljökonsekvensbeskrivning för Fördjupad översiktsplan Kiruna centralort”, Laevas sameby, 2006-10-15.
[203] Yttrande till Kiruna kommun över fördjupad översiktsplan för Kiruna centralort, Sametinget, 2006-03-17.
[204] Intervju med Kiruna kommuns miljöchef, 2006-12-19.
[205] Yttrande till Kiruna kommun över Utställningshandling - Fördjupad översiktsplan för Kiruna centralort, Sametinget, 2006-10-13.
[206] Intervju med Kiruna kommuns miljöchef, 2006-12-19.

upprättas. När det gäller beslutandeprocessen om nybyggnationerna i Kiruna har vi dock sett att samebyarnas intressen inte involverades från början, och att Sametinget inte betraktades som en aktör.

Först efter påpekande av samebyarna, Sametinget och länsstyrelsen gjordes en ordentlig undersökning av de planerade nybyggnationernas effekter på rennäringen.

Det finns idag inga uppföljningsmodeller för samråd, inte heller någon tradition att följa upp samråden eller göra en återkoppling till hur samråden fungerade.[207]

En särskild svårighet är flertalet samråd som samebyarna kan förväntas delta i. Ett exempel är samråd i skoterfrågor kring Kiruna stad, en fråga som har varit problematisk under senare tid. Samebyarna menar att samråden måste samordnas på ett mer effektivt sätt. Samebyarna klarar inte av att ha enskilda samråd med vart och ett av skoterförbunden, istället borde det kommunala skoterförbundet samordna sådant samråd. Samebyarna anser att som läget är just nu skulle de behöva en anställd på halvtid som arbetar med att svara på remisser och förbereda samrådshandlingar. På så vis skulle en kontinuitet kunna uppstå.

### 8.8 Beslutet

I LKAB:s vision om det framtida Kiruna förordas en utveckling av staden i nordväst, på Luossavaaras sluttningar. Enligt LKAB förenar detta alternativ önskemålen om en funktionell och attraktiv utformning av staden med väl fungerande kommunikationer till centrum via trafikleder, resecentrum och skoter/skidspår och behovet av fortsatt malmbrytning och smidiga godstransporter. Det nya Kiruna skall karaktäriseras av bl.a. stor tillgänglighet för exempelvis snöskoter, hundspann och skidor. På sikt kan Luossavaaras befintliga dagbrott bli en del av nya centrum med klimatiserad tropisk regnskogspark, äventyrsbad, sommarskidåkningsanläggning, hotell/konferens, etc. Luossavaara kan då, enligt LKAB:s vision, fungera som en sammanbindande turistattraktion, som ger Kiruna möjlighet att fungera som bas för ett nordskandinaviskt turistande vilket förstärker köpkraften för Kiruna centrum.[208] Kostnaderna för visionen är inte framtagna, men LKAB:s vd, Martin Ivert, framhåller att visionen är till för att skapa goda spiraler, att det gäller att ha visioner som kan generera idéer. Markus Petäjäniemi, LKAB, menar att lösningen måste ha attraktionskraft för att få folk att intressera sig för att investera. Halvmesyrer hittar inga investerare.[209] LKAB:s framtidplaner för Kiruna är således på ett visionärt stadium. Enligt representanter från samebyarna Gabna och Laevas är det dock denna vision som i mycket har styrt beslutandeprocessen. Visionen har vidare framlyfts i media och på så vis blivit känd för gemene man. Samernas intressen intar en marginell plats i denna framtidsvision och nämns i regel inte när frågan om nybyggnationerna i Kiruna tas upp i media.[210]

---

[207] Intervju med Kiruna kommuns miljöchef, 2006-12-19.

[208] LKAB:s vision Nya Kiruna, Sammanfattning i populär form av två konsultrapporter som levererades som bilaga till LKAB:s svar på Kiruna kommuns samråd kring Fördjupad Översiktsplan för Kiruna centralort, februari 2006. www.lkab.com/?openform&id=747E, senast använd 2007-03-12.

[209] Norrländska socialdemokraten, 2006-03-03, http://www.nsd.se/artikel.aspx?artid=13765, senast använd 2007-03-12.

[210] Enda gången rennäringen nämns i visionen är i anslutning till diskussion om infrastruktur. Det yttras att ”den behöver dels kunna ske till rimliga kostnader dels innebära att ännu inte ianspråkstagna ytor i möjligaste mån fortfarande tillhör den obrutna naturmarken och därmed kan nyttjas av rennäringen och i rekreationssammanhang.” Se LKAB:s vision Nya Kiruna, s. 11.

I konsultrapporten ”Nya Kiruna – Nordvästra alternativet, Stadsutveckling,” nämns även i ett sista stycke att renflyttningsleden förbi Kiruna är idag betraktad som riksintresse och att ett nordvästligt alternativ påverkar

Den 19 december 2006 skulle Kommunfullmäktige i Kiruna fatta beslut om översiktsplanen för det framtida Kiruna. Det slutade dock med att Kommunfullmäktige endast antog den andra att-satsen om järnvägsdragningen, d.v.s. järnvägsalternativ i väst med tunnel genom Luossavaara. Finansieringen av tunneln är dock inte löst. Övriga att-satser blev återremitterade till Kommunstyrelsen efter votering. Den 8 januari 2007 antogs den fördjupade översiktplanen för Kiruna centrum, med undantag för östlig järnvägssträckning och östlig centrumetablering. Kommunfullmäktige fattade beslutet att Kirunas centrum skall byggas upp i nordvästlig riktning vid berget Luossavaaras sluttningar. Närmare åtgärder för att lindra påverkan på rennäringen har inte fastställts. Senare tycks beslutet om tunnel för järnväg ha ändrats. LKAB har, enligt information från Kiruna kommuns informationsansvariga, inkommit med nytt förslag som utesluter tunnel och som kommunen anser vara mer fördelaktigt. Det är oklart i dagsläget när beslut om tunnel skall tas. Osäkerheten innebär i vart fall att en av de väsentligaste lindrande åtgärderna för samebyarna ifrågasätts redan på detta tidiga stadium.

## 9. Samråd med Jovnevaerie sameby i Krokoms kommun

### 9.1 Bakgrund

Jovnevaerie sameby är belägen strax norr om Östersund, i Krokoms kommun. Samebyn består av 8 aktiva renskötselföretag organiserade som egenföretagare. I juni 2005 anmälde Jovnevaerie sameby Krokoms kommun för diskriminering, p.g.a. att Krokoms kommun skall ha underlåtit att underrätta samebyn i samband med kommunala beslut i olika typer av ärenden rörande markanvändning av betydelse för renskötseln inom samebyn.[211] Bakgrunden för samebyns anmälan är att kommunen tillämpar en särskild regel för samråd i plan- och byggärenden i förhållande till just rennäringen och att denna regel inte överensstämmer med gällande rätt. Ansökan rör bygglovsärenden som aktualiserar Plan- och Bygglagen (PBL) och Miljöbalken (MB) samt beslut av kommunfullmäktige om vindkraftverk under MB 17 kap. Jovnevaerie sameby anser att de inte har beretts tillfälle att yttra sig, att de inte betraktas som sakägare i PBL:s mening och att rennäringen som riksintresse i MB:s mening åsidosätts till förmån för andra intressen.

---

flyttningsleden. Det påpekas att ”en bebyggelsegruppering i området kommer dock att ske relativt långt fram i tiden och flyttningen av leden bör kunna ske successivt.” Vidare påpekas i rapporten att järnvägens exakta dragning, liksom placeringen av E10 är viktig att studera utifrån detta sammanhang och att föreslagen utvidgning av Luossavaaras alpina anläggning mot norr också bör värderas ur detta perspektiv. Se ”Nya Kiruna – Nordvästra alternativet, Stadsutveckling,” LKAB, Wilhelmson arkitekter AB, 2006-03-01, s. 19.

I rapporten ”Framtidsstaden Kiruna, Nordvästra samhällsbyggnadsalternativet – förutsättningsanalys och idéskisser,” lyfts vikten av ett differentierat näringsliv fram. Rennäringen tas dock inte upp i det sammanhanget. Vidare påpekas eftersträvandet att utveckla Kiruna till en turistisk nod för regionen och norra Skandinavien, någon koppling mellan turistisk verksamhet och samisk kultur görs dock inte. I rapporten yttras att ”såväl Kiruna samhälle som LKAB behöver en stad som fungerar bra och är attraktiv för sina medborgare, näringslivet och besökare. I rapportens slutsatser står att ”genom ett gott lagarbete finns en mycket stor potential att nå visionen om det nya Kiruna och skapa en stad som är långsiktigt hållbar för kommande generationer (…).” Något förslag på hur staden skall vara långsiktigt hållbar för kommande generationer som är involverade i rennäringen ges dock inte. När Kiruna i rapporten lyfts fram som ”en attraktion i sig”, med ett mångsidigt och kontrastfullt utbud nämns dock ”samerelaterade resmål”, tillsammans med gruvdriften, rymdforskning, arkitektur, som exempel på detta utbud. Vidare nämns ”samekultur” som ett exempel på Kirunas kulturella attraktioner. Se ”Framtidsstaden Kiruna, Nordvästra samhällsbyggnadsalternativet – förutsättningsanalys och idéskisser,” Extern rapport, ÅF-Infraplan AB, 2006-03-01, s. 1, 6, 27, 30.

[211] Jovnevaerie sameby (genom ordföranden Kjell Ove Klemensson), Anmälan om etnisk diskriminering, DO, Dnr. 733-2005. Anmälan kompletterades och ändrades 2006-10-18 på så sätt att ordföranden som enskild person (istället för samebyn som juridisk person) ansvarar för anmälan och genom att ytterligare ett myndighetsbeslut omfattas av anmälan.

Diskrimineringsombudsmannen har ännu inte fattat beslut i ärendet och det är inte syftet med vår undersökning att besvara frågan om diskriminering. Huruvida diskrimineringslagstiftningen är bästa möjliga angreppssätt för problem som de som Jovnevaerie sameby har mött är en första fråga. Vi menar att indirekt diskriminering är numera en del av den svenska rättsordning både genom folkrättsliga åtaganden och i och med införlivandet av EG:s rasdiskrimineringsdirektiv, men är medvetna om den återhållsamhet som visas i de svenska domstolarna. Vi gör här ingen närmare analys av diskrimineringsärendet i sig, då flera rättsliga frågor kräver närmare fördjupad granskning. Det kan noteras att DO har nyligen aviserat en närmare granskning av diskriminering av samer under år 2007 i likhet med den studie som tidigare gjorts beträffande romer.[212]

Anmälan rör kommunens agerande i ett konkret ärende, men i sin anmälan har samebyn dessutom redovisat kommunens handläggning av andra ärenden där samebyn anser att deras rättigheter inte har tillvaratagits på ett korrekt sätt. Dessa ärenden är av intresse för vår fallstudie och vi redovisar även dessa. Tre skilda ärenden anförs som *bakgrund* för diskrimineringsanmälan. Erfarenhetsbakgrunden rör perioden 2000-2004:

1. *Nybyggnad av vindmätningsmast*. Krokoms kommun beviljade 2000-09-27 bygglov för nybyggnad av vindmätningsmast på fastigheten Storbacken 1:1. Masten uppfördes inom den aktuella fastigheten på berget Storrun inom samebyns vinterbetesmarker och nära året-runtmarkerna och flyttleden för renar. Med hänvisning till PBL 8 kap. 22 § skall byggnadsnämnden bereda *kända sakägare* tillfälle att yttra sig över ansökan innan lov lämnas om åtgärden skall utföras i ett område som inte omfattas av detaljplan och åtgärden inte är en kompletteringsåtgärd och inte heller är reglerad i områdesbestämmelserna. Krokoms kommun beredde inte Jovnevaerie sameby tillfälle att yttra sig över ansökan innan bygglov beviljades. Jovnevaerie sameby hade däremot i brev daterat 2000-06-28 informerats av Borevind AB, bygglovssökanden, om planerna att ansöka om bygglov för vindmätningsmast. Borevind AB emotsåg i sitt brev ’ett yttrande från Samebyn i ärendet’.

2. *Kommunfullmäktiges beslut om gruppstation för vindkraftverk*. Mot bakgrund av ett allt större exploateringstryck för vindkraftsetableringar arbetade Krokoms kommun fram ett förslag till vindkraftpolicy år 2002 där det stipuleras att intressen som berörs av en eventuell etablering av vindkraftverk skall omfattas av ett ’aktivt samrådsförfarande’. Förslaget identifierade platser som är ’mindre lämpliga för etablering av vindkraftverk’, såsom de högre delarna av kalfjällen och attraktiva sjöar och stränder. Listan nämner inte renarnas flyttleder eller rennäringens riksintressen, men bland de handlingar som krävs för beslut nämns ’en beskrivning av påverkan av riksintressen’ och ’en tjänsteskrivelse som kommenterar överensstämmelsen mellan ansökan och denna policy och kommenterar inkomna yttranden’. Förslaget omfattade även regler om samråd och kungörelse där det bl.a. framgår att även andra än fastighetsägare skall omfattas av ett ’aktivt samrådsförfarande’. Personkretsen för den gruppen nämns som ’övriga berörda intressenter’. Policyn fastställdes av kommunfullmäktige 2003-02-26. Efter att policyn hade fastställts tillstyrkte kommunfullmäktige, samma dag, även Borevinds ansökan om gruppstation för vindkraftverk (12 vindkraftverk) i enlighet med samhällsbyggnadsnämndens förslag daterat 23 januari 2003, men utan att något samråd

[212] Utredningen har uppmärksammats i pressen i hela Sverige. Se t.ex. Länstidningen i Östersund under rubriken ’Direktkontakt mellan DO och samer’, torsdagen den 15 mars 2007, http://www.ltz.se/artikel_standard.php?id=400848&avdelning_1=101&avdelning_2=142

hade genomförts med samebyn.[213] Kommunfullmäktige fattade sitt beslut då Miljödomstolen i Östersunds tingsrätt hade förelagt kommunen att senast den 5 mars 2003 komma in med yttrande angående Borevinds ansökan. I den lokala pressen försvarade nämndens ordförande beslutet med hänvisning till att dels ansökan hade tillstyrkts av andra myndigheter (Länsstyrelsen och Naturvårdsverket) dels att samebyn hade hörts av miljödomstolen.[214]

3. *Nybyggnad av skidanläggning*. Den 2001-09-26 mottog Jovnevaerie sameby ett meddelande från länsstyrelsen i Jämtlands län med den handskrivna texten 'Tacksam för snabba synpunkter'.[215] Meddelandet rörde ansökan om bygglov för en skidanläggning bestående av en skidlift och ett antal nedfarter på fastigheten Almåsa 2:2. Själva ansökan var dock inte bifogad meddelandet från länsstyrelsen.[216] Samebyns styrelse fattade 2001-10-25 beslut om att avstyrka ansökan om bygglov med hänvisning till att området var ett för rennäringen rikt område på hänglav och att det för samebyn var viktigt att området förblev ostört. Myndighetsnämnden Krokoms kommun beviljade bygglov 2001-12-10. Samebyn överklagade kommunens beslut till länsstyrelsen i Jämtlands län med hänvisning till att området var av riksintresse för rennäringen i enlighet med MB 3 kap. 5 §. Genom beslut 2002-05-15 avslog länsstyrelsen samebyns överklagande.[217] Länsstyrelsen slog fast att skidanläggningen skulle ligga inom ett område som är klassat som riksintresse för naturvård och rennäring men drar följande slutsats:

'Väl talar omständigheter för att tillkomst av liften och skidbacken blir till olägenhet för samebyn i dess verksamhet. Vid en samlad bedömning kan länsstyrelsen dock inte finna att olägenheterna är av den omfattningen och beskaffenhet att renskötseln inom samebyn därmed skulle påtagligt försvåras'.

Länsstyrelsens beslut överklagades inför länsrätten i Jämtlands län, Kammarrätten i Sundsvall (2002-08-01). Den centrala rättsliga frågan är huruvida ett beslut om bygglov möter hinder enligt MB 3 kap 5 §:

> 'Mark- och vattenområden som har betydelse för rennäringen eller yrkesfisket eller vattenbruket skall så långt som möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra näringarnas bedrivande.
>
> Områden som är av riksintresse för rennäringen eller yrkesfisket skall skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.'

Enligt samebyn har Myndighetsnämnden grundat sitt beslut på PBL 2 kap. 1 § 1st första meningen. Där stadgas att mark- och vattenområden skall användas 'för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov'. Myndighetsnämnden hade funnit att en eventuell anläggning skulle innebära 'ett visst men för rennäringen' men dragit slutsatsen att en eventuell skidanläggning ändå var det ändamål för vilka områdena är mest lämpade för. Nämnden hade inte prövat PBL 2 kap 1 § 2st. Där stadgas: 'Vid planläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked skall bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas'. Samebyn hävdar vidare att någon prövning i förhållande till MB 3 och 4 kap. inte har gjorts, varför beslutet att bevilja bygglov vilar på en felaktig tillämpning av PBL. Vidare menar samebyn att länsstyrelsens beslut ej beaktat konsekvenser i

[213] Kommunstyrelsens presidium hade föreslagit att ärendet skulle utgå från ärendelistan med hänvisning till att samråd ej hade genomförts, men återkallade sitt förslag under fullmäktigemötet.
[214] Länstidningen i Östersund, 2003-02-27.
[215] Se komplettering till Mål nr. 1646-2002, Kammarrätten i Sundsvall, 2002-10-10, s. 1.
[216] Se Regeringsbeslut, 2004-02-12, M2002/3336/F/P, s.2.
[217] Länsstyrelsen i Jämtlands län. Beslut 2002-05-16. Dnr. 4031-1744-02.

förhållande till naturresurser som tas i anspråk av rennäringen (som t.ex. hänglav) i enlighet med MB 3 kap. 5 § 2 st., varför länsstyrelsen saknar tillfredsställande underlag för att bedöma om åtgärden påtagligt kommer att försvåra rennäringens bedrivande. Samebyn hade inte heller tagit del av Rennäringsdelegationens bedömning före länsstyrelsens beslut.[218] I överklagandet klargör samebyn att man inte motsätter sig all utbyggnad av befintliga anläggningar på södra sidan om Almåsaberget men markerar att detta 'förutsätter ett samrådsförfarande i ett tidigt skede samt att konsekvenser för rennäringen utreds'.[219]

Den 17 oktober 2002 överlämnade Kammarrätten i Sundsvall ärendet till regeringen för fortsatt handläggning i enlighet med PBL:s tidigare lydelse.[220] I sitt yttrande till regeringen (2003-04-08) har Myndighetsnämnden anfört att innan beslut fattades av nämnden har länsstyrelsen begärt synpunkter från Jovnevaerie sameby och att det kan ifrågasättas om samebyn är att betrakta som sakägare. Nämnden ansåg inte att anläggningen 'påtagligt försvårar' rennäringens bedrivande eller att det strider mot MB 3 kap. 5 § . Regeringen meddelade i sitt beslut (2004-02-12) att området är klassat som riksintresse och att Jovnevaerie sameby 'är därför att betrakta som sakägare i ärendet'. Det är oklart huruvida regeringen anser att det finns en koppling mellan riksintresset och sakägarbegreppet.

Regeringen finner att myndighetsnämnden inte hade berett samebyn tillfälle att yttra sig över ansökningen enligt bestämmelserna i PBL 8 kap. 22 § . Regeringen går inte närmare in på vilken kategori av personer av dem som nämns i PBL 8 kap. 22 § samebyn anses höra. Som tidigare nämnt finner vi i PBL 8 kap. 22 § följande personkrets som skall ges tillfälle att yttra sig över ansökan om bygglov:

- kända sakägare,
- kända bostadsrättshavare,
- hyresgäster,
- boende som berörs,
- samt känd organisation eller förening som anges i PBL 5 kap. 25 § första stycket 2

Frågan som uppstår i och med regeringens beslut är huruvida samebyar skall anses vara sakägare endast i situationer där området är klassat som riksintresse, vilket torde vara en alltför inskränkande tolkning av begreppet sakägare. Klassificeringen av områden som riksintressen karakteriseras av visst mått av godtycke både vad gäller valet av områden och det tak som anges för varje sameby[221], varför likhetstecken mellan begreppen riksintresse och begreppet sakägare skulle innebära rättsosäkerhet och ett bristfälligt skydd av själva riksintresset. Som tidigare redogjort (se avsnitt 5.2.) är samebyn utan tvekan sakägare i de åretruntmarker där den har renskötselrätt. Riksintresset kan eventuellt utvidga (men aldrig begränsa) denna rättsliga ställning.

Regeringen fann även att myndighetsnämnden inte kan anses ha gjort en sådan prövning enligt MB 2 kap. 1 § PBL och 3 kap. 5 § som krävs för att kunna bevilja bygglov. Regeringen ansåg med andra ord att det saknades en undersökning och prövning av åtgärdernas effekter på rennäringen och i synnerhet inom områden som är klassificerade som riksintressen.

[218] Se vidare om Rennäringsdelegationerna för länsstyrelserna i Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län, avsnitt 10.2.
[219] Komplettering till överklagande, Mål nr. 1646-2002, Kammarrätten i Sundsvall, 2002-10-10, s. 10.
[220] Numera är Kammarrätten högsta beslutande instans i PBL-ärenden.
[221] Se vår diskussion om Laevas sameby i Kirunafallet (avsnitt 8.6.2).

## 9.2 Ärendet som ligger till grund för diskrimineringsanmälan

Det ärende som omfattas av Jovnevaeries diskrimineringsanmälan rör återigen ett vindkraftverk för vilket samebyn inte hade delgetts någon information och som upptäcktes av två renskötare i samband med flyttning av renar från vinterbetesland till vår- och sommarbetesland. Det visade sig att kommunen hade beviljat bygglov för vindkraftverket redan 2001-09-10. Den 2003-07-07 lämnade samebyn genom sitt ombud in en ansökan om resning och återställande av försutten tid (RF 11 kap. 11 § samt AFDL 8 § 3 och 4 punkten ) till Kammarrätten i Sundsvall med hänvisning till kommunens felaktiga handläggning av ärendet. Samebyn hade inte fått någon skriftlig eller muntlig information i enlighet med PBL 8 kap. 22 § och kommunen hade låtit kommuniceringen i ärendet skötas av sökande (VindGruppen Sverige AB) i strid med bestämmelserna i PBL som lägger det yttersta ansvaret för kommuniceringen på Byggnadsnämnden. Redan tidigare hade nämligen enskilda sakägare, andra än samebyns medlemmar, överklagat bygglovsbeslutet för vindkraftverket till länsstyrelsen i Jämtlands län. I sitt beslut av den 2002-06-26 fann länsstyrelsen att det hade brustit i kommunens samrådsförfarande. En av de klagande hade inte kallats till samråd trots otvivelaktig sakägarställning. Länsstyrelsen skrev:

'Detta är en allvarlig försumlighet från VindGruppens sida som på eget initiativ skött kontakterna med berörda sakägare under samrådsskedet. Detta förfarande är i sig tillåtet men VindGruppen synes inte ha uppfyllt de krav som ställs enligt PBL och förvaltningslagen *vilket ytterst är kommunens ansvar att tillse*'.[222]

Ändå valde länsstyrelsen att inte bevilja överklagandet.

Efter samebyns resningsansökan begärde Kammarrätten ett skriftligt yttrande från Krokoms kommun. Myndighetsnämnden bestred i sitt yttrande resningsansökan p.g.a. att dels samebyn inte kan anses som sakägare i PBL:s mening och dels att underlåtenhet att höra samebyn inte inneburit att kommunen fattat ett oriktigt beslut 'i materiell mening'.[223] Kommunen anförde även att det aktuella vindkraftverket inte väsentligt begränsar vinterbetet och att rennäringen är endast ett intresse bland många andra som kommunen beaktat. Kommunen förtydligar att 'även om MB 3 kap 5 § anger att rennäringen är skyddsvärd, innebär det inte på något sätt ett hinder mot etablering av anläggningar för att tillgodose andra intressen'. Mer än 15 procent av kommunens yta ingår i område som är av riksintresse för rennäringen anförde kommunen. 'Uppfattningen att samebyn skulle anses som sakägare inom i stort sett hela kommunen saknar helt stöd i såväl lagstiftning som praxis' menar kommunen.

Kammarrätten fastställde först att Jovnevaerie sameby, genom beslut i Lantbruksnämnden i Jämtlands län 1991, hade rätt till renbete (vinterbete) på den fastighet på vilken bygglov för vindkraftverket hade beviljats. Därmed ansåg kammarrätten att samebyn var sakägare i det aktuella ärendet. Kammarrätten fann 'ett sådant förfarandefel som utgör synnerliga skäl att pröva ärendet på nytt'. Kammarrätten beviljade därmed resningsansökan och tog inte ställning till frågan om återställande av försutten tid. Beslutet återremitterades därmed till Myndighetsnämnden i Krokoms kommun för förnyad handläggning.[224]

Krokoms kommun beslöt att överklaga kammarrättens beslut till Regeringsrätten. I sitt överklagande gör Krokoms kommun gällande:

[222] Länsstyrelsen, Jämtlands län, Beslut 2002-06-26, Dnr.4031-992, 993-02 (s. 4, vår kursivering).
[223] Krokoms kommun, Kammarrättsremiss i ärende om ansökan om resning (mål nr. 2138-03), 2004-02-12.
[224] Kammarrätten i Sundsvall, Beslut 2005-03-14, Mål nr. 2138-2139-03.

- att en överenskommelse beträffande samrådsförfaranden har ingåtts mellan kommunen och rennäringen och att kommunen följt denna överenskommelse; och
- att det omstridda vindkraftverket inte riskerar hindra rennäringen.

Överenskommelsen anses enligt kommunen ingå i översiktsplanen och gälla sedan 1977. Enligt kommunen föreskriver överenskommelsen samråd med samebyar om rennäringen 'riskerar att hindras' och samråd skall ske 'på ömse sidor om flyttleden är 50 m vid passage på väg eller fruset vattendrag'. I och med att det aktuella vindkraftverket inte riskerar *hindra* rennäringen, och inte heller ligger i närheten av en flyttled, krävs därmed inget samråd under den aktuella överenskommelsen menade kommunen i sitt överklagande.

Regeringsrätten fattade beslut i ärendet den 14 mars 2006.[225] Regeringsrätten avvisade överklagandet på processuella grunder, nämligen att Myndighetsnämnden saknar ställning som motpart i kammarrättens mål. Regeringsrätten har därmed inte tagit ställning till relevansen av den överenskommelse som kommunen hänvisade till.

Å sin sida har samebyn framfört i sin anmälan till Diskrimineringsombudsmannen att samebyn inte känner till någon överenskommelse och att kommunen inte kunnat förse samebyn med själva överenskommelsen. Vidare menar samebyn att vare sig Krokoms kommun eller någon sameby innehar kompetens att genom överenskommelse upphäva PBL:s bestämmelser. Ifall en överenskommelse från 1977 skulle föreligga så skulle en sådan helt sakna betydelse i förhållande till senare tillkommen lagstiftning (PBL, NRL 1987 och MB 1998). Samebyn menar att i förhållande till rennäringen och rennäringens representanter tillämpar kommunen en egen princip för samråd men i förhållande till andra parter och medborgare följer kommunen PBL:s föreskrifter. Samebyn menar att kommunens tillämpning av den åberopade överenskommelsen innebär en diskriminering av rennäringen i förhållande till övriga näringsidkare i kommunen eftersom överenskommelsen innebär ett avsteg från gällande rätt. Detta, menar samebyn, utgör diskriminering på etnisk grund då renskötsel endast utövas av samer.

Regeringsrättens beslut att avvisa kommunens talan innebär att kammarrättens dom har vunnit laga kraft och att kommunen borde ta upp ärendet till förnyad behandling. Kommunen beslöt i sammanträde 2006-04-03 att lägga Regeringsrättens beslut 'till handlingarna' utan åtgärd. Därefter har samebyn anmält kommunens handläggning av ärendet till Justititeombudsmannen (JO).[226] Efter JO:s beslut om att ta upp ärendet till utredning har kommunen påbörjat ny prövning av bygglovsärendet.

### 9.3 Rättsliga frågor och några slutsatser

I de ovan beskrivna ärendena rörande Jovnevaerie sameby finns fyra huvudsakliga rättsfrågor av betydelse för samrådsfrågorna:
1. Är sameby att anse som känd sakägare enligt PBL 8 kap. 22 § ?
2. I de fall samrådet sköts av den som söker bygglov, hur kontrollerar kommunen att alla berörda under PBL 8 kap. 22 § verkligen har hörts?
3. Hur görs bedömningen av 'åtgärder som påtagligt försvårar' rennäringen enligt MB 3 kap. 5 § 1 stycket ?
4. Vilken betydelse har MB 3 kap. 5 § 2 stycket som stipulerar att 'områden som är av riksintresse för rennäringen eller yrkesfisket skall skyddas mot åtgärder som avses i första

[225] Regeringsrättens beslut, mål nr. 2232-05, 2006-03-14.
[226] Anmälan till Justitieombudsmannen, dnr. 5898-2006.

stycket' (dvs. mot åtgärder som påtagligt försvårar rennäringen)? Hur gör kommunerna denna bedömning i samband med bygglovsansökningar?

Både regeringen och kammarrätten har funnit att samebyn är sakägare. Det är oklart huruvida regeringen anser att man bör koppla sakägarbegreppet till begreppet riksintresse. Kammarrätten menar snarare att det är beslut av lantbruksnämnden om fastställande av betesområden som ligger till grund för status som sakägare. Inskrivning i fastighetsregister ställs inte som ett krav av någon instans, men det skulle vara möjligt att föra in beslut från Lantbruksnämnden och beslut om riksintressen i fastighetsregistret för tydlighetens och rättssäkerhetens skull.

I den andra frågan har länsstyrelsen i Jämtland menat att ansvaret för kommuniceringsprincipen ligger alltid ytterst hos kommunen. Kammarrätten är av samma uppfattning.

I den tredje frågan fann regeringen i sitt beslut (i det tredje ovan beskrivna ärendet) att Krokoms kommun hade brustit i sin utredning av konsekvenserna för rennäringen. Det står klart att lagens val av ord 'påtagligt försvårar' är mera gynnsamt för rennäringen än den åberopade 'överenskommelsen' som talar om åtgärder som 'hindrar' rennäringen.

Vad gäller frågan om riksintressen, lämnas det öppet i de ovannämnda ärendena hur bedömningen av hot mot riksintresset skall göras och vem som skall medverka i denna bedömning. Är riksintresset företrätt enbart av samebyn eller alla samebyarna i det aktuella området och i närområdet? Eller t.o.m. av enskilda renskötare?[227] Eller finns det andra, såsom t.ex. Sametinget, andra samiska organisationer, eller miljömyndigheter som bör medverka när effekter på riksintressen för rennäringen skall avgöras eftersom rennäringen även utgör ett allmänt intresse?

Dock är slutsatserna beträffande samråd i de ovan redogjorda ärendena slående:

- samebyn betraktas inte som sakägare av kommunen;
- samebyn delges inte beslut och underlag för att yttra sig; eller
- samebyn bereds inte tillfälle att yttra sig över bygglovsansökningar;
- samebyn upptäcker av slump att nya byggnationer har uppförts på fastighet där samebyn har vinterbetesrätt;
- kommunen bortser från beslut både från domstolar och regeringen och insisterar på att tillämpa intern praxis som utesluter samerna från samrådsförfarande.

[227] Eivind Torp, Riksintresset rennäring – vad representerar det och vem företräder intresset? FT, 2000, s. 167.

# *Del IV Om samernas deltagande och slutsatser*

## 10. Samernas deltagande

I detta avsnitt redogör vi vidare för regler och praxis som formar de möjligheter samerna har för att delta i beslut som berör dem. Ett generellt problem är att lösningarna tycks vara kasuistiska och att det saknas en översyn av olika modeller, förutsättningar, formkrav och resultat av liknande samrådsformer. Det här avsnittet bör ses som kompletterande information till tidigare delar, men uttömmer inte existerande erfarenheter, regleringar och problem.

Som beskrivits ovan, har det hävdats att Sametinget kan ha svårigheter att oberoende driva samernas intressen. Istället får olika samiska organisationer göra detta.

Det finns ett flertal sameorganisationer och sameföreningar i Sverige. De renskötande samerna representeras av samebyarna och de icke-renskötande samerna är organiserade i sameföreningar. Dessa samebyar och sameföreningar är dessutom organiserade i centralorganisationer, vilka får bidrag från den offentligt förvaltade Samefonden. Den äldsta samiska centralorganisationen i Sverige är Riksorganisationen Same Ätnam (RSÄ), vilken grundades 1945 och i första hand företräder icke-rendrivande samers intressen.

Samebyarna och lokala sameföreningar är sammanslutna i Svenska samernas riksförbund (SSR), som grundades 1950.

Sameföreningar och andra samiska organisationer hörs inte i frågor om fysisk planering, inte heller samebyar som angränsar det planerade området men som inte berörs på ett omedelbart sätt av planläggningen. Detta blir tydligt i Kiruna-fallet då andra, angränsande, samebyar som kan påverkas t.ex. på grund av renarnas trängda lägen med risk för sammanblandning av hjordarna inte hörts i samrådsförfarandena.

### 10.1 Samråd på central nivå

Sametinget är fr.o.m. 2007-01-01 central förvaltningsmyndighet i bl.a. rennäringsfrågor. Som central förvaltningsmyndighet i rennäringsfrågor skall Sametinget bl.a. följa, utvärdera och hålla regeringen informerad om utvecklingen inom rennäringen samt bistå regeringen och medverka i det internationella arbetet med rennäringsfrågor.[228]

Sametinget lyder under Statens jordbruksverk, som har samordningsansvaret för samiska frågor.[229]

Årliga möten skall hållas mellan Sametinget och regeringen. Jordbruksverket kallar till konsultation där de olika departementen skall delta. Enligt uppgift av Sametingets ordförande är det dock inte ovanligt att ett flertal departement inte närvarar.[230] Frågan om samrådsformer mellan den svenska regeringen och minoriteterna har under lång tid varit omdebatterad. För samerna är detta särskilt viktigt eftersom samefrågorna primärt behandlas av Jordbruksdepartementet, till skillnad från den övriga minoritetspolitiken som är Justitiedepartementets ansvar.

[228] SFS 2006:1445, Förordning om ändring i förordningen (1993:327) med instruktion för Sametinget, 1 §.
[229] http://www.sametinget.se/sametinget/view.cfm?oid=1000, senast använd 2007-03-12.
[230] Intervju med Sametingets ordförande, 2006-12-18.

## 10.2 Samråd på regional nivå

Länsstyrelsen har ansvaret för den regionala förvaltningen av rennäringsfrågorna. Vid beslutsfattandet i rennäringsfrågor bistås länsstyrelserna i Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län av delegationer för rennäringsfrågor, vilka regleras i förordningen (2002:864) med länsstyrelseinstruktion. Det är styrelsen för varje länsstyrelse som har att fastställa rennäringsdelegationens ansvarsområde samt att utse ledamöter och ersättare i delegationen. Rennäringsdelegationen skall bestå av sju ledamöter och lika många ersättare. Ett krav är att tre ledamöter och deras ersättare skall vara rennäringsutövare och utses efter samråd med Sametinget. Delegationerna leds av respektive läns landshövding, eller den landshövdingen utser inom länsstyrelsen. Ledamöterna och ersättarna utses för fyra år. Rennäringsdelegationen är beslutsför när ordföranden och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande. Dessutom skall minst en av de närvarande vara rennäringsutövare.[231]

Delegationens uppgift är att tillvarata ortsbefolkningens intressen och ta ställning till de övergripande och principiella frågor som rör rennäringen[232] Rennäringsdelegationerna beslutar i ärenden som rör rennäringen i den mån de inte skall avgöras i länsstyrelsens styrelse. Det kan handla om samebyfrågor, t.ex. fastställa högsta renantal i samebyarna, eller ärenden som rör upplåtelser av mark, jakt och fiske ovanför odlingsgränsen. Om ett ärende som ingår i delegationens ansvarsområde är av sådan art att beslut istället skall fattas av länsstyrelsens styrelse skall rennäringsdelegationen dessförinnan ha lämnat sina synpunkter till styrelsen. Delegationen skall också informeras om viktigare beslut som länsstyrelsen fattar och som berör samebyar eller samiska frågor.[233]

Enligt 38 § Förordning (2002:864) med länsstyrelseinstruktion skall en central myndighet, innan myndigheten meddelar ett beslut som är av väsentlig betydelse för ett län, samråda med länsstyrelsen. Länsstyrelsen har i sin tur, enligt 39 §, skyldighet att samråda med andra statliga myndigheter i och utanför länet i sådana frågor inom länsstyrelsens verksamhetsområde som påverkar eller har betydelse för den myndighetens verksamhet. Någon motsvarande bestämmelse finns inte i Förordning (1993 :327) med instruktion för Sametinget. Som redan har presenterats i avsnittet om Kirunaflytten, har Sametingets åsikter i frågan inte inhämtats av kommunen eller annan myndighet. I ett yttrande av Sametinget till Jordbruksverket framkommer också att länsstyrelsen inte har inhämtat Sametingets yttrande i ärenden som rör samhällsplanering. Detta trots att deltagande i samhällsplanering inte är någon ny uppgift för Sametinget, utan har varit en del av Sametingets verksamhetsområde sedan starten 1993. Sametinget menade därför att det behöver tydliggöras att länsstyrelserna och Sametinget gemensamt skall komma överens om vilka ärenden Sametinget skall beredas tillfälle att yttra sig över.[234] Såsom tidigare nämnts i anslutning till vår diskussion om riksintressen, har länsstyrelserna givit uttryck för ett behov av bättre samordning mellan dem, Sametinget och Jordbruksverket. Man kanske även borde önska att kommunerna skulle ingå i denna samordning.

[231] Förordning (2002:864) med länsstyrelseinstruktion, 12 § 3, 17-20 §§.
[232] Prop. 1992/93:32, s. 143.
[233] http://www.bd.lst.se/rennaring/Startpage.aspx; http://www.z.lst.se/z/amnen/rennaring/; http://www.ac.lst.se/ren-_o_fjallfragor/rennaringsdelegationen, senast använda 2007-03-12.
[234] Synpunkter till Jordbruksdepartementet på utkast till ”Lagrådsremiss – Ett ökat samiskt inflytande ”, Sametinget, 2005-10-28, avsnitt 7.1.7.

## 10.3 Samråd på lokal nivå

Som framgår av våra två fallstudier, varierar samrådsformerna stort från kommun till kommun. I Kiruna finns ett övergripande samrådsorgan: 'Samverkansorganet kommunen – samerna', vilket fungerar som rådgivande organ till kommunstyrelsen, eller berörd nämnd, som fattar besluten. Någon utvärdering av detta och andra liknande samrådsorgan har inte gjorts, men vår erfarenhet är att, i vart fall i Kiruna, är några av de för samerna viktigaste frågorna, såsom regleringen av skotertrafiken, inte löst och samverkansorganet tycks inte kunna åstadkomma de nödvändiga kompromisserna.

Enligt reglementet är samverkansorganet ett organ för samråd och ömsesidig information i frågor som berör samernas villkor och behov. Kommunen har att inhämta samverkansorganets synpunkter i ett så tidigt skede som möjligt, så att samverkansorganets uppfattning och förslag kan påverka ärendets handläggning i aktuell nämnd eller styrelse. Organet har överläggnings- och förslagsrätt. Samverkansorganet får dock inte behandla ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild person.[235] Samverkansorganet består av representanter för kommunledningen och utses av kommunstyrelsen. Kommunen skall representeras av tre kommunalt förtroendevalda och ersättare. Ordföranden är kommunstyrelsens ordförande. De inom kommunen verksamma samebyarna[236] kan nominera två representanter från respektive sameby. Fem olika sameföreningar[237] har vardera rätt att nominera två representanter till organet. Övriga samiska föreningar och organisationer kan vid behov adjungeras till organet med en representant.

Enligt reglementet skall samverkansorganet sammanträda tre gånger per kalenderår. Extra sammanträden skall dock hållas om kommunen eller sameby/sameförening begär det.

Kallelse till sammanträden utfärdas av ordföranden och skall vara till handa senast två veckor före sammanträdet.

Ärenden till samverkansorganet kan väckas av samtliga enskilda ledamöter, på uppdrag av kommunen eller på uppdrag av enskilda samer, samebyar, sameföreningar och övriga samiska föreningar/organisationer.

Frågor som har tagits upp vid organets möten har bl.a. handlat om skotertrafiken, jakt, gränsöverskridande renskötsel, samverkansorganets roll i ILO-konventionen, Kiruna kommuns översiktsplan, skogsavverkning, minoritetsspråklagens hantering, samisk barnomsorg och äldreomsorg, skogsfrågor, rennäringens riksintressen, hundspannskörning, m.m.

Generellt sett kan sägas att konsultationsformerna idag inte är formaliserade och saknar explicit rättslig grund.[238] De samråd som skall föras enligt t.ex. PBL har inte heller något bestämt formkrav vilket kan göra det svårt att undersöka i vilken utsträckning hänsyn tas till de samråd som har hållits.

[235] Reglemente för kommunala samverkansorganet kommunen – samerna i Kiruna kommun, 1 §.
[236] Laevas, Gabna, Talma, Saarivuoma, Lainiovuoma, Könkämä, Vittangi och Girjas sameby.
[237] Duoddaras, Karesuando, Kiruna, Pessinki och Soppero sameförening.
[238] Allard, a.a.

## 11. Slutsatser och förslag

Det material som presenterats i denna rapport leder till följande slutsatser:

- Samebyarnas ställning som sakägare och som berörd part ifrågasätts ofta i handläggningen av fysisk planering på lokal nivå;
- Begreppet ’områden av riksintressen för rennäringen’ är problematiskt och sätts i andra hand, efter hänsyn om ekonomiska och samhällsekonomiska vinstintressen i konkreta överväganden;
- När samiska intressen skall beaktas och när myndigheter skall samråda med samerna är det rennäringens intressen som lagstiftningen betonar. Sametingets roll som samlande röst för både näringsidkande och kulturvärdefrågor beaktas sällan av myndigheter med ansvar i sakfrågorna; och, till sist,
- Det saknas rättsliga formkrav för samråd och modeller och föreskrifter beträffande uppföljning av samråd. Vilka krav ställs på olika samråd? Hur skall insamlade synpunkter redovisas? Hur skall de diskuteras och bemötas av beslutande myndigheter? Hur skall de följas upp efter genomförandet av åtgärderna?

Trots att rätten att delta i angelägenheter som man berörs av är en väl accepterad folkrättslig regel och trots att förvaltningslagens regler och principer ger stöd för att hänsyn skall tas till ett brett spektrum av samiska intressen, är det i verkligheten så att endast rennäringens intressen skyddas tydligt - om än sporadiskt - i lagstiftningen. Det begränsade skydd som ges i speciallagstiftning (PBL, MB, RNL, minerallagen osv.) räcker dock inte och samrådet fungerar inte tillfredställande i praktiken. Det finns visserligen goda exempel och lovvärda försök att möta detta behov, men samrådsförfarandet saknar både formalisering, bred inkluderande karaktär och tydlig redogörelse av resultat. När samråd sker, görs detta oftast för sent och möjligheterna att påverka beslutsprocessen blir begränsade.

Överföringen av myndighetsuppgifter till Sametinget som trädde i kraft 2007-01-01 sker nu successivt men det saknas klarhet beträffande hanteringen av frågan om riksintressen. För det första är det orimligt att enskilda renägare eller samebyar skall företräda ett riksintresse. Sametinget måste ges en tydlig roll. Samtidigt är det av värde att länsstyrelserna behåller sin samlande roll för alla olika typer av riksintressen och avger yttranden beträffande hanteringen av konflikter mellan dem. Kommunerna tycks, i alla fall på basis av de två undersökta fallstudierna, inte ta frågan om riksintressen på fullt allvar och brister tydligt i redovisning och beaktande av riksintressen i sina bedömningar och planer.

Det finns ett dilemma i att förespråka generella och omfattande samrådsregler. Samebyarna har i många fall redan idag svårt att möta de byråkratiska krav och förväntningar som ställs på dem. Trots detta tycks enighet bland samerna finnas om att information om allehanda åtgärder bör nå dem så tidigt som möjligt och att de bör beredas tillfälle att yttra sig. Samtidigt är det tydligt i våra intervjuer att samerna och samebyarna inte har resurser och möjlighet att driva frågor den rättsliga vägen år efter år. Man kan därför även anta att många fall av brister aldrig kommer till allmän kännedom eller får uttryck i den juridiska debatten. En större och tydligare roll för Sametinget, samiska partier i Sametinget och stora samiska intresseorganisationer skulle kunna kompensera för samebyarnas begränsade resurser.

Ett återkommande tema i rapporten har varit avsaknaden av en samlad bild av intrångens totala effekter på den samiska kulturen och på rennäringen i synnerhet. Ingen hänsyn tas beträffande icke materiella intressen och värden och näringsrelaterade intressen, tillstånd, planer och åtgärder bedöms i enskildhet både med avseende på total effekt, effekter över tiden och indirekta effekter

i närliggande områden. Enligt vår mening kan en sådan samlad bild ges först när ett brett spektrum samiska organisationer och institutioner, med Sametinget i spetsen, bereds tillfälle att medverka i samlade analyser i nära samarbete med berörda myndigheter, statliga och kommunala, centrala och regionala, och tillsammans med de privata aktörerna (privata markägare och företag). Grundproblemet med den svenska samepolitiken och lagstiftningen tycks bestå: det saknas ett samlat politiskt och juridiskt grepp och tydliga politiska signaler.

Två konkreta steg kan tas av regeringen och riksdagen inom den närmaste tiden: för det första bör den pågående översynen av plan- och bygglagen klargöra samebyarnas ställning som sakägare. För det andra, frågan om riksintressen har länge varit omdebatterad och tillämpningen av 30 procents taket för områden som kan utgöra riksintressen för rennäringen är ytterst olyckligt och problematiskt. Därför bör regeringen utreda frågan om riksintressen, inklusive riksintressen för rennäringen och vem som skall företräda dessa intressen.

## *Källförteckning*

### *Lagrum*

Rennäringslag (1971:437)

Regeringsform (1974:152)

Skogsvårdslag (1979:429)

Förvaltningslag (1986:223)

Plan- och bygglag (1987:10)

Minerallag (1991:45)

Kommunallag (1991:900)

Sametingslag (1992:1433)

Rennäringsförordning (1993:384)

Miljöbalk (1998:808)

Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m.

Förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar

Förordning (2002:864) med länsstyrelseinstruktion

SFS 2006:1445, Förordning om ändring i förordningen (1993:327) med instruktion för Sametinget

### *Förarbeten*

Prop. 1971:30 med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m.

Prop. 1971:51 med förslag till rennäringslag, m.m.

Prop. 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.

Prop. 1975/76:209 om ändring i regeringsformen.

Prop. 1985/86:1 med förslag till ny plan- och bygglag.

Prop. 1985/86:3 med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m.

Prop. 1985/86:80 om ny förvaltningslag.

Prop. 1992:93:32 om samerna och samisk kultur m.m.

Prop. 1994/95:230 Kommunal översiktsplanering enligt plan- och bygglagen, m.m.

Prop. 1997/98:45, del 2-3 Miljöbalk.

SOU 1997:192 och 193 Steg mot en minoritetspolitik. Europarådets konvention för skydd av nationella minoriteter.

SOU 2001:101 En ny rennäringspolitik – öppna samebyar och samverkan med andra markanvändare. Betänkande av rennäringspolitiska kommittén.

Prop. 2003/04:116 Miljöbedömningar av planer och program.

Prop. 2004/05:65 om Århuskonventionen.

Prop.2005/06:86 Ett ökat samiskt inflytande.

Prop. 2004/05:129 En effektivare miljöprövning.

Prop. 2005/06:182 Miljöbalkens sanktionssystem m.m.

***Rättsfallsregister***

NJA 1981 s. 1.

RÅ 2000 not.7.

Regeringsbeslut 2004-02-12, M2002/3336/F/P.

Regeringsrättens beslut, mål nr. 2232-05, 2006-03-14.

Komplettering till Mål nr. 1646-2002, Kammarrätten i Sundsvall, 2002-10-10.

Kammarrätts remiss i ärende om ansökan om resning, mål nr. 2138-03, 2004-02-12.

Kammarrätten i Sundsvall, Beslut 2005-03-14, Mål nr. 2138-2139-03.

Mål nr. 692-04, 2005-09-26.

Kitok mot Sverige, mål 197/1985, Human Rights Committee, Yttrandet i FN-dokument A/43/40.

Länsman mot Finland, mål 511/1992, Human Rights Committee Yttrande i A/50/40 (1995)

Apirana Mahuika et. al. mot Nya Zeeland, mål 547/1993, Human Rights Committee Yttrande i A/56/40 (2000).

European Court of Human Rights, Noack and Others v. Germany, Decision on Admissibility, 46346/99 (20/05/2000).

***Internationella konventioner***

Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (1966)

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (1950)

Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter (1995)

ILO Konvention Nr. 107 (1957)

ILO Konvention Nr. 169 (1989)

Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor –Århuskonventionen (1998)

Nordisk Samekonvesjon, Utkast fra finsk-norsk-svensk-samisk ekspertgruppe (26 oktober 2005)

***EU-förordningar och direktiv***

Direktiv 2003/4/EG om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EG.

Direktiv 2003/35/EG om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning.

Förordning 1367/2006 om tillämpning av bestämmelserna i Århuskonventionen på gemenskapens institutioner och organ.

***Rekommendationer***

Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General Recommendation 23 Concerning Indigenous Peoples, 1997.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Opinion on Sweden, ACFC/INF/OP/I(2003)006, (25/08/2002).

***Litteratur***

Allard, Christina. Two Sides of the Coin: Rights and Duties, The interface between Environmental Law and Saami Law Based on a Comparison with Aoteoaroa/New Zealand and Canada, Doctoral Thesis, Luleå University, 2006.

Bengtsson, Bertil. Statsmakten och äganderätten, SNS Förlag, 1987.

Bengtsson, Bertil. Renskötselrätten i rättssystemet, i Rettsteori og rettsliv, Festskrift till Carsten Smith, Universitetsforlaget, 2002.

Bengtsson, Bertil. Samerätt, en översikt, Norstedts Juridik, 2004.

Geijer, Ulrika. Renskötselrätt, Sámiid Riikasearvi/SSR, Forskningsförmedlingen, 2003.

Karnov 2006/07, band 1 och 2.

Korpijakko-Labba, Kaisa. Om samernas rättsliga ställning i Sverige-Finland, Juristförbundets förlag, Helsingfors, 1994.

Lundmark, Lennart. Lappen är ombytlig, ostadig och obekväm, Svenska statens samepolitik i rasismens tidevarv, Norrlands universitetsförlag, 2002.

Michanek, Gabriel, och Zetterberg, Charlotta. Den svenska miljörätten, Iustus förlag, 2004.

Myntti, Kristian. Minoriteters och urfolks politiska rättigheter, En studie av rätten för små minoriteter och urfolk till politiskt deltagande och självbestämmande, Lapplands Universitet, Nordiska institutet för miljö- och minoritetsrätt 1998.

Minority Rights Group International, Briefing Trouble in paradise – tourism and indigenous land rights; together towards ethical solutions. London. January 2007.

Päiviö, Nils Johan. Lappskattelandens rättsliga utveckling i Sverige: en utredning om lappskattelandens och de samiska rättigheternas utveckling från mitten av 1600-talet till 1886 års renbeteslag, Guovdageaidnu, Nordisk samisk institutt, 2001.

Spiliopoulou Åkermark, Sia. Justifications of Minority Protection in International Law, Iustus förlag, 1997.

Spiliopoulou Åkermark, Sia, och Leena Huss. Ten Years of Minority Discourse in Sweden, i Spiliopoulou Åkermark, Sia (red.), International Obligations and National Debates: Minorities around the Baltic Sea, The Åland Islands Peace Institute, 2006.

Stömberg, Håkan. Allmän förvaltningsrätt. 22:a upplagan, Liber Ekonomi, 2003.

Torp, Eivind. Riksintresset rennäring – vad representerar det och vem företräder intresset? Förvaltningsrättslig Tidskrift, 2000.

Torp, Eivind. Rennäringen som sakägare i bygglovsärenden, Förvaltningsrättslig Tidskrift, 2003.

Torp, Eivind. Renskötselrätt bör införas i fastighetsregistret, Svensk Juristtidning, 2005.

Weller, Mark. The Rights of Minorities – A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities, Oxford University Press, 2005.

***Offentligt material***

Flerpartimotion 1981/82:1628.

Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen, Rättspolitisk plattform, 2002.

Utvärdering av MKB för gruvnäringen, länsstyrelsen Jämtlands län, 2004-11-22.

MKB för renskötsel vid gruvetableringar, bättre integrerad markanvändning, Ulf Alexandersson Arkitektkontor AB, 2005-03-31.

LKAB:s vision Nya Kiruna, februari 2006.

Framtidsstaden Kiruna, Nordvästra samhällsbyggnadsalternativet – förutsättningsanalys och idéskisser, Extern rapport, 1 mars 2006, ÅF-Infraplan AB.

Nya Kiruna – Nordvästra alternativet, Stadsutveckling, LKAB, Wilhelmson arkitektur AB, 2006-03-01.

Kirunaprojektet, Hur påverkas rennäringen av förändringarna i Kiruna, Konsult Enetjärn Natur AB, juni 2006.

Miljökonsekvensbeskrivning för Fördjupad översiktsplan Kiruna centralort, 2006-03-15, december 2006.

Reglemente för kommunala samverkansorganet kommunen-samerna i Kiruna kommun. Antagen av kommunfullmäktige 2006-04-24.

Pressmeddelande, ”DO kritisk mot utredningar: - Vill Sverige lösa samernas problem”, om remissvar med anledning av två utredningar från DO Katri Linna 2006-11-15.

Fördjupad översiktsplan för Kiruna centralort, december 2006.

Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Sametinget (Jordbruksdepartementet, regeringsbeslut 2006-12-21).

Anmälan till Justitieombudsmannen, dnr. 5898-2006.

Anmälan om etnisk diskriminering, DO, Dnr. 733-2005, med ändring och komplettering 2006-10-18.

***Yttranden och samrådsredogörelse***

Laevas sameby, yttrande till Regeringskansliet, Näringsdepartementet, 2005-11-10.

Remissvar på samrådshandlingar våren 2006 ”Fördjupad översiktsplan Kiruna centralort” samt ”Miljökonsekvensbeskrivning för Fördjupad översiktsplan Kiruna centralort”, 2006-03-15, Laevas sameby.

Remissvar på Utställningshandlingar våren 2006 ”Fördjupad översiktsplan Kiruna centralort” samt ”Miljökonsekvensbeskrivning för Fördjupad översiktsplan Kiruna centralort”, Laevas sameby, 2006-10-15.

Yttrande angående vägutredningen, Laevas sameby, 2006-10-30.

Yttrande över samrådshandling våren 2006 – MKB, fördjupad översiktsplan för Kiruna centralort, 2006-03-09, Gabna sameby.

Synpunkter till Jordbruksdepartementet på utkast till ”Lagrådsremiss – Ett ökat samiskt inflytande”, Sametinget 2005-10-28.

Yttrande till Kiruna kommun över Fördjupad översiktsplan för Kiruna centralort, Sametinget, 2006-03-17.

Yttrande över utställningshandling – Fördjupad översiktsplan för Kiruna centralort, Sametinget, 2006-10-13.

Samrådsyttrande, Fördjupad översiktsplan för Kiruna centralort, länsstyrelsen i Norrbottens län, 2006-03-20.

Samrådsredogörelse, Kiruna kommun, 2006-05-10.

***Elektronisk information***

http://www.samer.se/servlet/GetDoc?meta_id=1536

http://www.sametinget.se/

http://www.sapmi.se

http://www.Ren2000.se

http://www.lkab.com

http://www.bd.lst.se/rennaring/startpage.aspx

http://www.z.lst.se/z/amnen/rennaring/

http://www.ac.lst.se/ren_o_fjallfragor/rennaringsdelegationen

http://www.do.se

http://www.unhchr.ch/tbs/

http://www.coe.int/minorities

Norrländska socialdemokraten, 2006-03-03,
http://www.nsd.se/artikel.aspx?artid=13765

Stefan Jonsson, reportage om fjället Städjan, ”Överlåtes: Du fjällhöga nord”, Dagens Nyheter, 2006-11-19, http://www.dn.se/DNet/jsp/polypoly.jsp?a=590010

Länstidningen i Östersund, ”Direktkontakt mellan DO och samer”, 2007-03-15,
http://www.ltz.se/artikel_standard.php?id=400848&avdelning_1=101&avdelning_2=142

***Intervjuer***

Lars-Anders Baer, ordförande Sametinget.

Erik Gustavsson, länsstyrelsen i Norrbottens län.

Håkan Hansi, Kiruna kommuns miljöchef.

Kaisa Huuva, handläggare för kulturfrågor, Sametinget.

Kjell Ove Klemensson, ordförande Jovnevaerie sameby.

Lena Lundvall, länsstyrelsen i Västerbottens län.

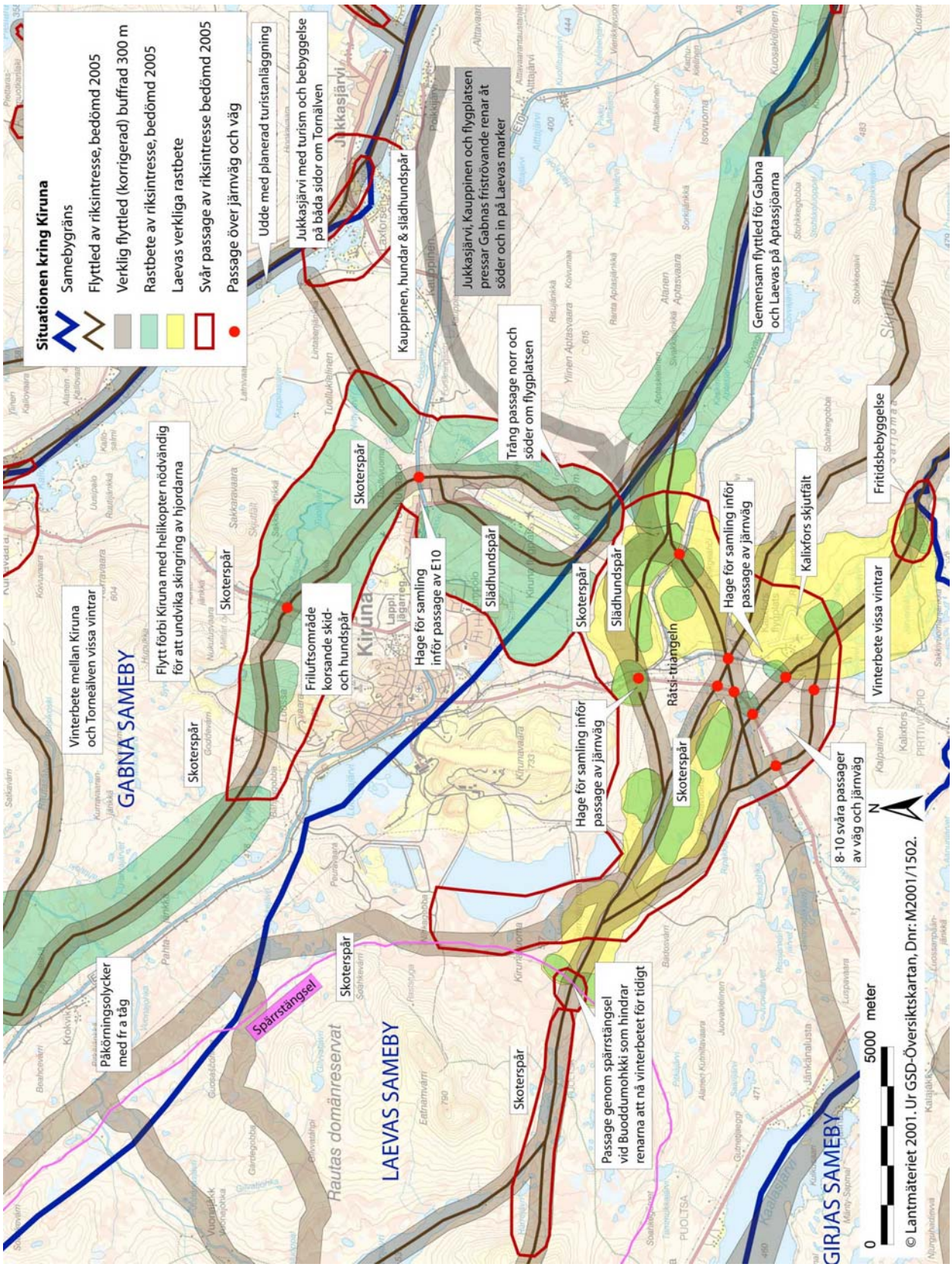
Ragnhild Svonni, handläggare för närings- och samhällsfrågor, Sametinget.

Representanter från Gabna och Laevas sameby.

Utredarna närvarade vid Kiruna kommuns fullmäktigesammanträde den 19 december 2006 där Kirunas flyttning diskuterades.

Bilaga 1

Källa: Kiruna kommun




Bilaga 2 Källa: Enetjärn Natur AB

ISBN 978-91-976678-1-4