



STORTINGET

Innst. 620 L

(2020–2021)

Innstilling til Stortinget
fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 86 L (2020–2021)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i sameloven mv. (konsultasjoner)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innledning

I proposisjonen fremmes forslag til endringer i sameloven og offentleglova.

I proposisjonen vises det til at det gjenoppnevnte samerettsutvalget leverte sin utredning NOU 2007:13 Den nye sameretten i desember 2007. Utvalget foreslo blant annet en ny lov om saksbehandling og konsultasjoner for tiltak som kan få virkning for naturgrunnlaget i de tradisjonelle samiske områdene i Norge.

Utvalget begrunner lovforslaget med Norges folkerettslige plikt til å konsultere samene i saker som angår dem. Konsultasjonsordningen skal sikre at Sametinget og samene får ta del i beslutningsprosesser i saker som kan få betydning for samiske interesser. Konsultasjoner skal gjennomføres med målsetting om å oppnå enighet om foreslåtte tiltak, men uten at det er en plikt til at konsultasjonene må resultere i enighet. En forutsetning for reelle konsultasjoner er tidlig involvering, at partene utveksler informasjon og vurderinger, og at det ikke gjøres realitetsbeslutninger før konsultasjonene tar til.

Det vises i proposisjonen til at dagens prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget ble fastsatt ved kongelig resolusjon 1. juli 2005. Til grunn for prosedyrene ligger konsultasjonsavtalen mellom daværende kommunal- og regionalminis-

ter Erna Solberg og sametingspresident Sven-Roald Nystø, undertegnet 11. mai 2005. Prosedyrene gjelder kun direkte for konsultasjoner med Sametinget, men prinsippene i prosedyrene anvendes også når det er en folkerettslig plikt til å konsultere andre samiske interesser. Sametinget har også inngått egne avtaler om mer spesifikke prosedyrer med enkelte statlige organer og enkelte kommuner og fylkeskommuner.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet gjennomførte i 2007 en undersøkelse om praktiseringen av og erfaringene med konsultasjonsprosedyrene. Undersøkelsen viste at det har blitt enklere for statlige instanser å kontakte Sametinget i aktuelle saker. De statlige instansene har fått mer kunnskap om samiske forhold, og Sametinget har fått styrket kjennskap til rutiner i statsforvaltningen. Både Sametinget og statlige instanser oppfatter konsultasjonsprosedyrene som relasjonsbyggende. I tillegg viser flere departementer til at regjeringen, i saker der det gjennomføres konsultasjoner, har bedre grunnlag for sine avgjørelser.

Det vises i proposisjonen til at gode konsultasjonsprosedyrer vil kunne sikre en smidigere og raskere gjennomføring av de aktuelle tiltakene. Beslutninger som mangler legitimitet, enten i lokalsamfunn eller det internasjonale samfunn, vil kunne være vanskelige å få gjennomført. Resultatet av manglende legitimitet vil også kunne være at det blir nødvendig med «ekstrarunder» som forlenger og fordyrer prosessene. Gode konsultasjonsordninger vil også kunne bidra til å styrke Sametingets legitimitet, og vil kunne føre til en bedre forståelse for situasjonen og behovene i samiske samfunn.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har fått en rekke spørsmål som viser at det er behov for å klargjøre hvor langt konsultasjonsplikten rekker, hvem som skal konsulteres, og hvordan konsultasjonene skal

gjennomføres. Flere har også i høringen av NOU 2007:13 pekt på behov for å klargjøre enkelte sider av konsultasjonsordningen.

Det vises i proposisjonen til at departementet ikke ønsker å utarbeide en egen detaljert lov om konsultasjoner og saksbehandling slik utvalget foreslår, men mener det er mer hensiktsmessig å ta inn overordnede bestemmelser om konsultasjoner i et eget kapittel i lov 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven). For statlig nivå foreslår departementet å lovfeste hovedprinsippene i konsultasjonsplikten, mens de nærmere regler om gjennomføring av konsultasjonene skal gis i forskrift.

For kommuner og fylkeskommuner foreslår departementet en overordnet lovforankring av konsultasjonsplikten. Departementet har utarbeidet en veileder om gjennomføring av konsultasjoner for kommuner og fylkeskommuner. Formålet med veilederen er å gi kommunene og fylkeskommunene et praktisk hjelpemiddel ved gjennomføring av konsultasjonsplikten etter same-loven. Veilederen er ikke rettslig bindende, og den pålegger ikke kommunene og fylkeskommunene bestemte løsninger, organisering mv. Det er stor variasjon mellom kommuner, sakstyper og om samene er i flertall eller mindretall i kommunen. I veilederen er det derfor tatt høyde for at det kan foretas tilpasninger ut fra ulike behov i kommunene og fylkeskommunene.

Veilederen er utarbeidet i samråd med KS og i konsultasjoner med Sametinget og Norske Reindriftssamers Landsforbund (NRL). Departementet har også hatt innspillmøter med kommuner og fylkeskommuner i Troms og Finnmark, Nordland og Trøndelag underveis i arbeidet med veilederen.

I departementets lovforslag er flere av utvalgets forslag til bestemmelser ikke tatt med. Det gjelder for eksempel bestemmelser om departementenes og Sametingets rolle i konsultasjonene, og bestemmelser om saker som behandles i regjeringen. Departementets forslag skal legge til rette for mer effektive og bedre konsultasjoner mellom offentlige myndigheter og Sametinget og andre berørte samiske interesser. Lovregler og utfyllende bestemmelser i forskrift skal bidra til større forutsigbarhet og mer effektive konsultasjoner. Gode konsultasjoner vil også kunne sikre de offentlige instansene bedre beslutningsgrunnlag. Lovreglene vil erstatte Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget, stadfestet i kongelig resolusjon 1. juli 2005, og vil i all hovedsak videreføre innholdet i prosedyrene.

Hovedinnholdet i konsultasjonsplikten danner grunnlag for disposisjonen i proposisjonen. Med unntak av proposisjonens punkt 3, inneholder hvert hovedpunkt i proposisjonen samerettsutvalgets forslag, synspunkter fra høringen, vurderinger av folkeretten, gjel-

dende konsultasjonsprosedyrer og departementets vurderinger.

Innledningsvis i proposisjonens punkt 2 gir departementet en oversikt over bakgrunnen for lovforslaget. Oversikten inkluderer en presentasjon av hovedforslagene i NOU 2007:13, en overordnet oversikt over høringsuttalelsene og departementets vurdering av lovforslagets geografiske og saklige avgrensning. Departementet foreslår at reglene om konsultasjoner skal gjelde i saker som kan ha direkte betydning for både de materielle og ideelle sidene ved samisk kultur. Dette er i tråd med de folkerettslige forpliktelsene til å konsultere. For saker som gjelder ideell kulturutøvelse, vil konsultasjonsreglene kunne komme til anvendelse i hele landet. For saker som gjelder naturgrunnlaget for kulturen, foreslår departementet at reglene skal gjelde for tiltak og beslutninger som planlegges iverksatt i tradisjonelle samiske områder, eller som kan få virkning på samisk materiell kulturutøvelse i slike områder. Departementet omtaler også konsultasjonene med Sametinget og Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL).

I proposisjonens punkt 3 beskriver departementet høringsprosessen for Prop. 116 L (2017–2018) Endringer i sameloven mv. (konsultasjoner). Høsten 2018 fremmet regjeringen Prop. 116 L (2017–2018) Endringer i sameloven mv. (konsultasjoner), som en oppfølging av samerettsutvalgets utredning. I proposisjonen foreslo departementet et eget kapittel i sameloven om konsultasjoner.

Stortinget vedtok 9. mai 2019 å sende proposisjonen tilbake til regjeringen, og anmodet regjeringen om å sende forslaget til endringer i sameloven ut på alminnelig høring, før saken fremmes for Stortinget til ny behandling. Bakgrunnen var at det var gått lang tid siden samerettsutvalgets utredning var på høring. I tillegg ba flertallet i Stortingets kommunal- og forvaltningskomité om at utkast til veileder, som ble varslet i proposisjonen, skulle være klar på samme tidspunkt og høres samtidig med proposisjonen, jf. Innst. 253 L (2018–2019).

I tråd med Stortingets anmodning, utarbeidet departementet en veileder for kommuner og fylkeskommuners konsultasjoner med berørte samiske interesser i samråd med KS og i konsultasjoner med Sametinget og Norske Reindriftssamers Landsforbund (NRL).

Den 29. november 2019 sendte regjeringen saken på høring sammen med utkast til veileder med høringsfrist 29. februar 2020.

De fleste høringsinstansene gir uttrykk for at det er gode grunner til å lovfeste konsultasjonsplikten, og stiller seg positive til at dette gjøres gjennom en endring av sameloven. De fleste høringsinstansene er også enige i departementets vurdering av at Norge – som konvensjonspart – må sørge for mekanismer som sikrer at kommunale og fylkeskommunale organer gjennomfører konsultasjoner etter ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 6.

Flere fremhever dessuten at lovforslaget vil sørge for gode prosedyrer for å ivareta samiske hensyn på et tidlig stadium.

Høringsinstanser som har gått imot forslaget gir uttrykk for at lovforslaget er for lite detaljert og skaper usikkerhet, og at forslaget vil føre til økt saksbehandlingstid og økte kostnader for både kommuner og næringsliv.

Det gis i proposisjonen en generell omtale av høringsinnspillene.

Når det gjelder veilederen, viser de fleste høringsinstansene til at veilederen i stor grad tar opp de temaene som er viktige for å veilede kommuner og fylkeskommuner ved gjennomføring av konsultasjoner.

Det gis i proposisjonen en omtale av konsultasjoner med Sametinget og NRL.

I proposisjonen viser departementet til at spørsmålene som løftes fram i høringsrunden allerede – eller i det alt vesentlige – er grundig drøftet og begrunnet i proposisjonen. I lys av høringsuttalelsene har departementet på nytt vurdert enkelte spørsmål i proposisjonen. Dette gjelder: Proposisjonens pkt. 3.3.1 Nærmere om regulering av konsultasjonsplikten, pkt. 3.3.2 Behov for særskilte fristbestemmelser?, pkt. 3.3.3 Nærmere om forslaget til § 1-1 og forholdet til folkeretten, pkt. 3.3.4 Valg av formulering – «i god tro» eller «med god vilje»? og pkt. 3.3.5 Særskilt om forslag til endringer i offentleglova § 19. Det vises til proposisjonen for nærmere omtale.

Videre gir departementet en overordnet oversikt over det folkerettslige grunnlaget for konsultasjonsplikten (proposisjonens punkt 4). Departementet drøfter også konsultasjonsplikten opp mot samenes rett til selvbestemmelse. Retten til selvbestemmelse innebærer noe mer enn en rett til å bli konsultert. Samtidig er retten til å bli konsultert et sentralt element i gjennomføringen av selvbestemmelsesretten, på områder hvor både samer og andre er berørt av det aktuelle tiltaket.

I proposisjonens punkt 5–10 gjennomgås de ulike hovedtemaene:

- Regulering av konsultasjonsplikten (punkt 5)
- I hvilke saker og på hvilket stadium i saksprosessen skal det konsulteres? (punkt 6)
- Hvem har plikt til å konsultere? (punkt 7)
- Hvem skal konsulteres? (punkt 8)
- Virkningen av brudd på konsultasjonsreglene (punkt 9).
- Behov for særskilte saksbehandlingsregler mv. (punkt 10)

Se nærmere omtale av hovedtemaene nedenfor.

I proposisjonens punkt 11 redegjør departementet for de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget. For statlige myndigheter viderefører forslaget

i hovedsak gjeldende konsultasjonsprosedyrer, og forslaget innebærer dermed ubetydelige administrative og økonomiske konsekvenser for staten.

Det vises i proposisjonen til at for fylkeskommuner og kommuner vil forslaget kunne gi noe økt arbeidsbyrde og saksbehandlingstid i enkelte saker, slik noen høringsinstanser gir uttrykk for. Det er usikkert hvor mange saker det vil omfatte, men omfanget er trolig begrenset. Mange kommuner og fylkeskommuner har allerede etablert ordninger for dialog og samarbeid med samiske interesser. Loven og veilederen vil gjøre plikten klare og enklere å gjennomføre i praksis. Tidlig involvering av samiske interesser vil kunne føre til mer effektive prosesser, og slik sett bidra til at det samlede arbeidet med en sak blir mindre. Det er derfor usikkert hva som blir nettokostnaden for kommunesektoren. Departementet vil vurdere dette spørsmålet nærmere hvis det viser seg at den samlede arbeidsbyrden øker vesentlig når kommunesektoren får erfaring med hvordan den nye konsultasjonsplikten fungerer.

I proposisjonens punkt 12 har departementet gitt merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget.

1.2 Regulering av konsultasjonsplikten

Departementet har etter en samlet vurdering kommet til at det er klart mest hensiktsmessig å lovfeste overordnede regler om konsultasjoner i sameloven. Videre foreslår departementet en hjemmel for å gi nærmere regler i forskrift, jf. forslagets § 4-8.

Dagens konsultasjonsprosedyrer gjelder kun for statlige myndigheter. Departementet foreslår å innføre en overordnet forankring av plikten til å konsultere for kommuner og fylkeskommuner. Etter departementets vurdering vil konsultasjonsplikten på disse forvaltningsnivåene langt på vei kunne gjennomføres ved justeringer i allerede etablerte medvirkningsordninger og saksbehandlingsprosesser.

Departementet legger også opp til en videreføring av kravet om at konsultasjoner skal gjennomføres i god tro og med formål om å oppnå enighet, slik det følger av gjeldende konsultasjonsprosedyrer og av de folkerettslige forpliktelsene, jf. forslagets § 4-6.

1.2.1 Generelt om regulering av konsultasjoner

Utgangspunktet er at folkeretten ikke pålegger staten å etablere lovregler om myndighetenes konsultasjoner med representanter for samiske interesser. ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 6 krever likevel at konsultasjoner skal skje ved «hensiktsmessige prosedyrer». Det må derfor antas at det stilles krav om at det etableres faste ordninger for konsultasjoner. ILO har i flere sammenhenger pekt på behovet for å etablere mekanismer som sikrer at konsultasjoner med berørte urfolk skjer på en systematisk og koordinert måte. ILO har også uttrykt

som et mål at statene etablerer lovregler om konsultasjoner i nasjonal lovgivning.

Regjeringen har besluttet at FNs bærekraftsmål utgjør det politiske hovedsporet for å ta tak i vår tids største nasjonale og globale utfordringer.

Bærekraftsmål 16 handler om fred, rettferdighet og velfungerende institusjoner. Konsultasjonsloven bidrar til å oppfylle delmål 16.7 som handler om å «sikre lydhøre, inkluderende, deltakelsesbaserte og representative beslutningsprosesser på alle nivåer». Som urfolk har samene rett til å bli konsultert i saker som kan få direkte betydning for dem. Konsultasjoner skal sikre at samiske interesser kommer tidlig inn i prosessene, og at de har mulighet til å påvirke beslutningene. Forslaget om lovfesting av statens konsultasjonsplikt, med en egen bestemmelse som forankrer fylkeskommuner og kommuners plikt til å konsultere, legger til rette for mer effektive og bedre konsultasjoner mellom offentlige myndigheter og Sametinget eller andre berørte samiske interesser.

Det er et viktig utgangspunkt at staten må sørge for å ha ordninger som sikrer at det blir gjennomført konsultasjoner i saker som påvirker samiske interesser direkte. Den folkerettslige plikten er et moment i vurderingen av om det bør etableres lovregler om konsultasjoner. I tillegg er erfaringen med praktiseringen av dagens ordning med avtalebaserte prosedyrer av betydning.

I gjeldende konsultasjonsprosedyrer og i veilederen til prosedyrene er det gitt få føringer for hvilke andre aktører enn Sametinget som vil kunne ha rett til å bli konsultert i bestemte saker. Det er heller ikke klarlagt hvordan kommuner og fylkeskommuner skal bidra til oppfyllelsen av statens folkerettslige plikt til konsultasjoner med representanter for berørte samiske interesser. En gjennomgang og revidering av dagens konsultasjonsordning gir en anledning til å oppnå større klarhet i disse spørsmålene. Departementet har vurdert flere alternativer for hvordan dette kan gjøres.

I valget av reguleringsmåte kan det pekes på enkelte fordeler ved å videreføre en avtalebasert ordning. En avtalebasert løsning gir stor grad av fleksibilitet og vil kunne fange opp variasjoner i behov. Dette er et moment som særlig gjør seg gjeldende for kommunale og fylkeskommunale organer. En avtalebasert løsning kan også føre til at viljen til å gjennomføre reglene vil være større.

På den annen side kan fleksibiliteten i avtaleformen gi enkelte utfordringer med hensyn til fragmentert regelverk.

Lovfesting av regler om konsultasjoner har klare fordeler. Lovfesting vil føre til at reglene blir mer tilgjengelige for organer som har plikt til å konsultere, og for de aktørene som har konsultasjonsrett. Lovfesting vil også føre til at de folkerettslige forpliktelsene blir mer synli-

ge. Gjennom lovreglene vil de folkerettslige forpliktelsene kunne tilpasses nasjonale forhold.

Utvalget har i sitt forslag til lovregler lagt opp til en egen lov om saksbehandling og konsultasjoner. Departementet mener at bestemmelser om konsultasjoner heller bør tas inn i sameloven. I sameloven er det regler om blant annet Sametingets rolle og oppgaver og valg til Sametinget. I loven er det dermed fastsatt viktige demokratiske virkemidler for det samiske samfunnet, og bestemmelser om konsultasjoner mellom myndighetene og samiske interesser passer naturlig inn i sameloven.

Departementet legger opp til at hovedprinsippene om konsultasjonsplikten tas inn i et eget kapittel i same-loven, mens nærmere regler om gjennomføringen av konsultasjonsplikten gis i forskrift. En slik løsning vil ivareta behovet for fleksibilitet. Samtidig bidrar en slik løsning til klarhet i innholdet i og omfanget av konsultasjonsplikten i en norsk kontekst. Tydelige, overordnede lovregler om konsultasjoner vil bidra til forenkling og en mer forutsigbar situasjon for konsultasjonspartene. I spesielle tilfeller hvor det er behov for mer detaljerte regler, kan lovreglene suppleres med forskriftsbestemmelser. Se punkt 5.4.3 om regulering av konsultasjonsplikt for kommuner og fylkeskommuner.

Reglene om konsultasjoner i sameloven vil gjelde ved siden av saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven og bestemmelser i sektorlovgivningen som skal ivareta samiske hensyn. Departementet foreslår at det tas inn en egen bestemmelse om forholdet til forvaltningsloven og annen lovgivning i § 4-10 i samelovens kapittel om konsultasjoner.

Departementet legger til grunn at beslutninger som gjøres i forbindelse med konsultasjoner ikke vil være enkeltvedtak etter forvaltningsloven og kan derfor ikke påklages. Derimot kan det endelige vedtaket i en sak det har blitt konsultert om bli påklaget, dersom vilkårene for å klage er oppfylt, jf. forvaltningsloven § 28.

1.2.2 Bestemmelse om forholdet til folkeretten

Departementet foreslår at det tas inn en bestemmelse i samelovens første kapittel om forholdet mellom lovens regler og folkeretten. Liknende bestemmelser er tatt inn i lover som regulerer forhold av betydning for samiske interesser, som for eksempel Finnmarksloven, mineralloven, naturmangfoldloven, lakse- og innlandsfiskloven og reindriftsloven.

Sameloven regulerer helt sentrale spørsmål for det samiske samfunnet, som Sametingets funksjon og oppgaver og forvaltning av samiske språk.

Departementet foreslår på denne bakgrunnen at sameloven § 1-1 får et nytt andre ledd, som regulerer forholdet mellom lovens regler og folkeretten.

Bestemmelsen er utformet etter mønster av Finnmarksloven § 3, og slik at den innebærer en begrenset inkorporering av ILO-konvensjon nr. 169. Dette følger

av formuleringen om at loven skal gjelde «med de begrensinger» som følger av ILO-konvensjon nr. 169.

Henvisningen til ILO-konvensjon nr. 169 vil ikke gi grunnlag for en utfylling av loven med bestemmelser fra konvensjonen, dersom det skulle vise seg at loven mangler bestemmelser av et visst innhold. Dette vil være en oppgave for lovgiver.

Sameloven inneholder i all hovedsak bestemmelser om Sametinget og om samiske språk. Etter forslaget i denne proposisjonen vil sameloven også få et eget kapittel om konsultasjoner. Etter departementets vurdering vil henvisningen til ILO-konvensjon nr. 169 primært ha betydning for bestemmelsene om konsultasjoner. Bestemmelsene i lovforslaget anses å være i tråd med forpliktelsene i ILO-konvensjon nr. 169.

Bestemmelsen i andre punktum skal forstås slik at folkerettens regler vil være viktige når lovens regler skal tolkes og utfylles. Den må også forstås slik at folkeretten i enkelte tilfeller kan legge begrensinger på hvordan myndigheten etter loven kan utøves, selv der lovens ordlyd tilsynelatende gir stor frihet.

Henvisningen til statens folkerettslige forpliktelser vil også gjelde forpliktelser om minoriteter og urfolk som Norge påtar seg i fremtiden.

Det gis i proposisjonen en omtale av FNs erklæring om urfolks rettigheter som også inneholder bestemmelser om minoriteter og urfolk.

1.2.3 Reguleringsplikten for kommuner og fylkeskommuner

Det vises i proposisjonen til at det må antas at statene er gitt en betydelig skjønnsmargin når det gjelder det nærmere innholdet i konsultasjonsmekanismene og hvordan disse skal komme til anvendelse for ulike typer saker. Det må på den bakgrunn antas at det heller ikke er nødvendig for oppfyllelsen av ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 6 at det etableres like regler for alle organer som vil kunne omfattes av konsultasjonsplikten i artikkel 6.

Dagens system for dialog mellom samiske interesser og kommuner/fylkeskommuner bygger dels på avtaler om samarbeid, dels på lovgivning om Sametingets myndighet på bestemte områder og dels på lovgivning og ordninger som sikrer samisk medvirkning i kommunale og fylkeskommunale beslutninger.

Departementet mener at dagens fragmenterte ordninger ikke i tilstrekkelig grad tilfredsstiller folkerettens krav til «hensiktsmessige prosedyrer» til konsultasjoner. Det finnes i dag ikke faste ordninger som sikrer at kommuner og fylkeskommuner vurderer i hvilke saker innenfor eget myndighetsområde det vil kunne foreligge en folkerettslig plikt til konsultasjoner med representanter for samiske interesser. I tillegg vil departementet påpeke at medvirkningsordningene, foruten innsigelsesinstituttet, ikke har innebygget elementet

om at partene skal ha prosesser med formål om å oppnå enighet.

Eksempler på saker som det kan være aktuelt å konsultere om på kommunalt og fylkeskommunalt nivå, kan være utarbeidelse av regionale eller lokale forskrifter, eller administrative tiltak som særlig berører samiske interesser. I praksis vil det bare unntaksvis være aktuelt å konsultere med Sametinget om enkeltsaker, etter som Sametinget har innsigelsesmyndighet etter plan- og bygningsloven. Det vil derimot kunne være aktuelt å konsultere med reinbeitedistrikter og representanter for lokale samiske interesser. Det gis i proposisjonen en omtale av ulike saker.

Det vises i proposisjonen til at ved valget av reguleringsmåte for kommuner og fylkeskommuner må enkelte grunnleggende hensyn tas i betraktning. Kommuner og fylkeskommuner er ikke direkte underlagt statsforvaltningen.

Når det skal innføres en generell konsultasjonsplikt for kommuner og fylkeskommuner, må en slik plikt enten fastsettes i lov eller ved at kommunene og fylkeskommunene inngår en forpliktende avtale om konsultasjoner om samiske interesser.

Prinsippene for statlig styring av kommunesektoren taler for styringsformer basert på dialog. Departementet viser for øvrig til Meld. St. 12 (2011–2012) Stat og kommune – styring og samspel, der det er uttalt følgende under punkt 2.3 Mål for statleg styring:

«Staten vil ha eit breitt spekter av mål, og nokre av dei statlege måla vil gje behov for statleg styring som avgrensar fridomen til kommunar og fylkeskommunar. [...]

Det er eit ansvar for statlege myndigheiter å sikre omsynet til samar som urfolk og nasjonale minoritetar. Staten skal verne om eksistensen og identiteten til ulike etniske, religiøse og språklege grupper med langvarig tilknytning til Noreg og leggje tiløva til rette for at deira kultur, identitet og eigenart kan vidareutviklast. Det særlege statlege ansvaret for å vareta omsynet til samar og nasjonale minoritetar er ein konsekvens av internasjonale avtalar og nasjonale rettsreglar. Samstundes legg staten til grunn at kommunane og fylkeskommunane på eige initiativ også vil følgje opp nasjonale rettsreglar og dei internasjonale menneskerettskonvensjonane som Noreg har forplikta seg til å følgje opp overfor samane som urfolk og overfor dei nasjonale minoritetane.»

I Meld. St. 14 (2014–2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner gjentar departementet prinsippet om statlig rammestyring i kapittel 7 Forholdet mellom staten og kommunesektoren.

Det er store variasjoner mellom kommunene både med hensyn til størrelse og kompetansemiljø, noe som tilsier at et generelt krav til kommunale konsultasjoner må være fleksibelt.

Det er videre stor variasjon i behov for konsultasjoner fra kommune til kommune.

Utgangspunktet for departementets vurdering er at statens forpliktelser til å konsultere samiske interesser etter ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 6 ikke vil gjelde direkte for kommuner og fylkeskommuner i Norge. Imidlertid vil staten som konvensjonspart måtte sørge for mekanismer som sikrer at det gjennomføres konsultasjoner også når beslutninger fattes på kommunalt og fylkeskommunalt nivå.

Det avgjørende blir å finne en praktisk og gjennomførbar løsning for konsultasjoner på kommunalt nivå innenfor rammen av de folkerettslige forpliktelsene, samtidig som hensynet til det kommunale selvstyret blir ivaretatt. Slike prosedyrer bør tilpasses et nivå som er hensiktsmessig og effektivt for et kommunalt nivå. Ved valg av gjennomføring må hensynet til å unngå unødvendig økt arbeidsbyrde og lengre saksbehandlingstid i kommunene og fylkeskommunene tas i betraktning.

Hensynet til fleksibilitet er av særlig betydning for kommuner og fylkeskommuner. Departementet ser at en avtalebaserte løsning kan ha den fordelen at den gir stor grad av fleksibilitet og vil kunne fange opp variasjoner i behov. I tillegg kan det anføres at dersom kommunene har inngått avtaler og fått være med å utforme dem, vil det kunne bidra til å sikre bedre etterlevelse av konsultasjonsplikten.

Fleksibiliteten i avtaleformen vil på den annen side kunne føre til et fragmentert regelverk og en lite forutsigbar ordning for de aktørene som skal gjennomføre konsultasjoner.

Etter departementets vurdering er det lite hensiktsmessig å basere en generell kommunal konsultasjonsplikt på en rekke enkeltavtaler.

Departementet foreslår at kommuners og fylkeskommuners plikt til å konsultere forankres i sameloven, jf. forslaget § 4-4. En slik overordnet forankring i lov vil bidra til atplikten gjennomføres i tråd med de folkerettslige kravene. En slik løsning vil også være godt i tråd med prinsippet om rammestyring av kommunesektoren. Et lovfestet krav til konsultasjoner vil også ha den fordel at kravet blir mer synlig både for kommunene, fylkeskommunene og de samiske aktørene.

På enkelte områder er det etablert ordninger som må anses å oppfylle konsultasjonsplikten. Det er derfor aktuelt å unnta visse saksområder eller sakstyper fra de overordnede reglene om konsultasjoner. Sametinget er gitt adgang til å fremme innsigelse etter plan- og bygningsloven § 5-4 til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan i spørsmål som er av vesentlig betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse. Departementet legger til grunn at når Sametinget har innsigelsesadgang etter plan- og bygningsloven, eller lignende adgang etter energi- og vassdragslovgivningen, skal Sametinget ikke ha konsultasjonsrett etter reglene i sameloven i tillegg.

Etter departementets vurdering er det viktig at konsultasjoner med representanter for samiske interesser tilpasses forholdene i den enkelte sak, både med hensyn til hvem som er parter, og den nærmere gjennomføringen av konsultasjonene. Regelverket bør derfor være fleksibelt og åpne for ulike løsninger i konkrete tilfeller.

Når det gjelder den nærmere gjennomføringen av kommunal og fylkeskommunal konsultasjonsplikt, kan det tenkes flere alternative løsninger. Prinsippet om rammestyring og hensynet til fleksible løsninger taler mot en detaljert regulering i forskrift. Departementet har derfor kommet til at nærmere anvisning om gjennomføringen av konsultasjoner bør gis gjennom en veileder for kommuner og fylkeskommuner.

En veileder inneholder anbefalinger og råd om hvordan en lov, forskrift eller rundskriv kan praktiseres. Veilederne er ikke rettslige bindende, og kan ikke pålegge kommunene bestemte løsninger, organisering mv. I en veileder knyttes regelverket til den praktiske hverdagen, ofte gjennom eksempler. I dette tilfellet vil det blant annet være aktuelt å beskrive ulike ordninger for medvirkning og hvordan disse kan bidra til å oppfylle konsultasjonsplikten, eventuelt gjennom visse tilpasninger.

Meld. St. 12 (2011–2012) Stat og kommune – Styling og samspel påpeker viktigheten av at ordbruken i skriftlige veiledere til kommunene er slik at pedagogiske og andre «mykere» virkemidler ikke fører til sterkere styling av kommunene enn de rammene som er lagt til grunn gjennom lovgivningen.

I tråd med signalene i meldingen la departementet opp til å involvere kommunene, gjennom KS, i arbeidet med veilederen. Konsultasjonsveilederen er derfor utarbeidet i samråd med KS. Departementet har i tillegg hatt innspillsmøter med fylkeskommuner og kommuner i Troms og Finnmark, Nordland og Trøndelag. Departementet har også konsultert Sametinget og Norske Reindriftssamers Landsforbund (NRL) i arbeidet med veilederen. Veilederen har, i tråd med innstillingen til flertallet i Stortingets kommunal- og forvaltningskomité, vært på høring sammen med proposisjonen, jf. Innst. 253 L (2018–2019).

En prosess der kommunene har vært involvert kan bidra til at veilederen i større grad møter de praktiske behovene for veiledning, bidra til praktisk gjennomførbare løsninger og føre til at veilederen i større grad blir brukt og sikre en lovpålagt plikt.

1.2.4 Nærmere om reguleringen av konsultasjonene

Konsultasjoner med berørte urfolksgrupper skal i tråd med artikkel 6 i ILO-konvensjon nr. 169 gjennomføres med sikte på eller formål om å oppnå enighet eller samtykke. Det pekes i proposisjonen på at det videre er nær sammenheng med kravet om at konsultasjonene

skal gjennomføres i god tro. Det viktige er at det etableres prosedyrer som gjør at de samiske interessene får en mulighet til å ha reell innflytelse på prosessen og resultatet.

Formålet med konsultasjonene skal være å oppnå enighet eller tilslutning fra representanter for den berørte samiske interessen, jf. forslaget § 4-6.

Dagens konsultasjonsprosedyrer bruker begrepet «målsetting» og samerettsutvalget har foreslått ordlyden «med sikte på», mens departementet har valgt å bruke begrepet «formål». Endringen medfører ingen innholdsmessig endring, men departementet mener begrepsbruken er mer presis.

At formålet med konsultasjonene skal være å oppnå enighet eller tilslutning fra representanter for den berørte samiske interessen gjelder også når det er to eller flere motstridende samiske interesser, for eksempel i arealinngrepssaker. Målet for konsultasjonene vil i slike tilfeller ofte være å finne en løsning som i best mulig grad balanserer de motstridende interessene, og å vurdere mulige avbøtende tiltak. Sametinget vil dessuten være en viktig aktør når det gjelder å vurdere helheten i inngrepet, og om det bør tillates. I saker om arealinngrep vil det dessuten være et samspill mellom plikten til å konsultere og vurderingen av den materielle grensen for inngrep etter FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27.

Den praktiske gjennomføringen av konsultasjonene må tilpasses den enkelte sak. Departementet legger, som ved dagens konsultasjonsordning, til grunn at den konsulterende myndigheten skal legge til rette for at konsultasjonene kan innebære reelle drøftelser og ikke gis karakter av et ensidig informasjonsmøte.

I konsultasjonsprosedyrene er de folkerettslige føringene materialisert gjennom krav om tidlig informasjon til Sametinget om aktuelle saker, krav om at det settes av tilstrekkelig tid til konsultasjonene, og krav om at det skal konsulteres «i god tro og med målsetting om å oppnå enighet om foreslåtte tiltak». Departementet vil kunne gi nærmere regler for gjennomføringen av konsultasjoner i forskrift, jf. forslaget § 4-8.

KRAV TIL SAMTYKKE VED SÆRLIG INNGRIPENDE TILTAK?

Uttalelsen fra FNs menneskerettskomité i saken *Ángela Poma Poma v. Peru* viser at det ved tiltak som i betydelig grad setter i fare eller griper inn i tradisjonelle nærings- eller leveveier av vesentlig betydning for urfolk, vil være et krav om urfolkets informerte forhåndssamtykke avgitt på fritt grunnlag.

Departementet legger til grunn at det skal mye til at problemstillingen kommer på spissen når det gjelder inngrep i samisk kultur. Myndighetene har allerede en plikt til å utrede konsekvenser av tiltak av betydning for samisk kultur. I slike vurderinger må myndighetene ta hensyn til den samlede effekten av ulike tiltak i det aktu-

elle området. Videre finnes det regler i ulike sektorlover om vektlegging av hensynet til samisk kultur, i tillegg til regler om konsultasjoner og eventuell annen form for deltakelse i beslutningsprosessene. Myndighetene har også mulighet for å stille vilkår for ulike tillatelser. Samlet sett vil dette være viktige verktøy for å unngå at det kan reises tvil om grensen i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 27 er overskredet. Departementet mener på denne bakgrunnen at det ikke er nødvendig å innføre egne regler om informert samtykke avgitt på fritt grunnlag i saker om alvorlige inngrep i vesentlige deler av samisk kultur.

SP artikkel 27 er dessuten inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven og vil ved motstrid ha forrang foran bestemmelser i annen lovgivning. Hvis problemstillingen skulle bli aktuell, vil man derfor med grunnlag i menneskerettsloven kunne oppstille et krav om informert forhåndssamtykke avgitt på fritt grunnlag.

VARSLING OG OPPSTART AV KONSULTASJONENE

I utvalgets forslag er det lagt opp til mer detaljerte bestemmelser om varslings og oppstart av arbeidet med aktuelle saker, om departementenes rolle og ansvar for at det blir konsultert, om Sametingets rolle opp mot myndighetene og som koordinerende instans på samisk side, og om tidspunktet for konsultasjonene.

Departementet legger imidlertid opp til lovbestemmelser på et overordnet nivå og forskrifter med mer detaljerte bestemmelser om gjennomføring av konsultasjoner i ulike typer saker. Det vil også, som i dag, kunne være aktuelt med avtaler for mer spesialiserte tilfeller.

Departementet har merket seg innspill fra enkelte høringsinstanser. Dersom bare Sametinget skal varsles, vil man være avhengig av at Sametinget sender informasjon og gir tilbakemelding innen fastsatte frister.

Det fremgår av proposisjonen at departementet vurderer det som formålstjenlig at det reguleres nærmere hvem som skal ha ansvar for at konsultasjoner blir vurdert og igangsatt. I enkelte tilfeller kan det være en utfordring for offentlige organer å se at et tiltak vil kunne påvirke samiske interesser. På den annen side vurderer departementet det som urealistisk å skulle pålegge Sametinget en plikt til å følge med på alle aktuelle prosesser hos myndighetsorganer med tanke på å fange opp aktuelle saker for konsultasjoner. Det er etter departementets vurdering nærliggende at offentlige organer innenfor sitt myndighetsområde har hovedansvaret for å varsle Sametinget om saker som kan være gjestand for konsultasjoner. Den ansvarlige myndigheten skal ut fra sin kunnskap om saken orientere om hvilke samiske forhold som kan bli berørt i den aktuelle saken.

Forslaget til lovregler, jf. forslaget § 4-6, legger opp til at det skal gis full informasjon om relevante forhold på alle stadier i behandlingen av saken. Det gjelder også

i forbindelse med varsling, slik at Sametinget kan vurdere behovet for konsultasjoner. Tidlig informasjon er en forutsetning for at Sametinget kan delta med innflytelse på prosessene og det endelige resultatet.

Begrepet «full informasjon» er brukt i gjeldende prosedyrer og er derfor foreslått videreført i lovbestemmelsen. Språklig sett er «full informasjon» et vidt begrep, men slik departementet vurderer det vil ordlyden «relevante forhold» i praksis utgjøre en avgrensning av hvilken informasjon forvaltningsorganet må dele med parten.

Kravet om full informasjon innebærer at forvaltningsorganet gir Sametinget eller representanter for samiske interesser den informasjonen som er nødvendig for at parten kan sette seg inn i, og på forsvarlig grunnlag ta stilling til et foreslått tiltak.

I forslag til § 4-6 er det ikke oppstilt krav til hvordan informasjonen gis. Det sentrale er at nødvendig informasjon blir gitt.

Etter at varsel er sendt, skal Sametinget gi tilbakemelding på om det er ønskelig med konsultasjoner i saken. Sametinget kan også gi sin vurdering av om andre enn Sametinget bør konsulteres i saken. I tillegg skal Sametinget kunne anmode om konsultasjoner i aktuelle saker av eget initiativ, når myndighetene ikke har varslet. En slik presisering er også tatt inn i lovutkastet, jf. forslagets § 4-5.

I praksis vil plikten til å varsle ofte være oppfylt ved at en sak sendes på alminnelig høring til Sametinget og eventuelt andre som er representanter for samiske interesser. Når det gjelder myndighetenes varslingsplikt overfor andre representanter for samiske interesser, kan det tenkes tilfeller der myndighetenes varslingsplikt går lenger enn å sende saken på alminnelig høring.

Myndighetenes ansvar for å varsle Sametinget om aktuelle saker er ikke eksplisitt fastsatt i konsultasjonsprosedyrene. De øvrige bestemmelsene om varsling følger av gjeldende konsultasjonsprosedyrer.

INFORMASJONSUTVEKSLING I KONSULTASJONENE

Departementet har erfart at det ofte oppstår spørsmål om når Sametinget skal informeres, og hvilken informasjon som skal utveksles. Departementet foreslår en bestemmelse om varsling, jf. forslagets § 4-5 og en bestemmelse om innholdet i og formålet med konsultasjonene, jf. forslagets § 4-6.

Departementet legger til grunn at en forutsetning for å kunne oppnå enighet er at begge parter har tilstrekkelig informasjon om saken.

Det vises i proposisjonen til at stortingsmeldinger som sådan ikke er gjenstand for konsultasjoner, jf. dagens konsultasjonsprosedyrer punkt 1. Det kan imidlertid være konsultasjonsplikt om tiltak i meldingen.

I lovsaker kan ikke departementet begrense seg til å informere om ordlyden i lovutkastet, men må også gi

innsyn i underliggende drøftelser og merknader som mer konkret redegjør for innholdet i de rettsreglene som en overveier å foreslå.

Sametinget konsulteres også om enkeltvedtak. I praksis gis informasjonen på forskjellig måte i de ulike sakstypene.

Det sentrale er at parten får tilstrekkelig informasjon til å kunne gi sin vurdering av forslaget.

UNNTAK FRA OFFENTLIGHET

Offentleglova § 19 gir hjemmel for å unnta fra innsyn dokumenter som utveksles i forbindelse med konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget og samiske organisasjoner. Hjemmelen kommer også til anvendelse for dokumenter som utveksles for å avklare om det skal gjennomføres konsultasjoner i en sak.

Offentleglova § 19 gir hjemmel, men ikke plikt til å unnta konsultasjonsdokumenter fra offentlighet. For at ordningen skal fungere etter hensikten, er partene helt avhengige av gjensidig tillit.

Dagens hjemmel for unntak etter offentliglova § 19 gjelder «statlege organ». Hensynene som taler for at statlige myndigheter skal kunne unnta dokumenter som sendes konsultasjonsparter, gjør seg også gjeldende for kommuner og fylkeskommuner. Departementet foreslår derfor en endring i bestemmelsens ordlyd, slik at den omfatter konsultasjoner på alle forvaltningsnivåer og for organer som utøver offentlig myndighet. Bestemmelsen omfatter dessuten dokumenter som utveksles både med Sametinget og representanter for berørte samiske interesser i forbindelse med konsultasjoner.

INNHALDET I OG FORMÅLET MED KONSULTASJONER

Det går frem av proposisjonen at departementet ønsker å videreføre kravet om god tro og formål om enighet fra konsultasjonsprosedyrene, jf. forslagets § 4-6. Kravet henger sammen med reglene om varsling, informasjonsutveksling og gjennomføring av konsultasjonsmøtene. I konsultasjonsprosedyrene er kravet om konsultasjoner i god tro dessuten presisert til at konsultasjoner ikke skal avsluttes så lenge partene antar at det er mulig å oppnå enighet om saken. Departementet mener det er hensiktsmessig å ta inn en tilsvarende bestemmelse i loven.

Det er myndighetene som har den rettslige kompetansen til å fatte de endelige beslutningene i sakene. Dersom saken er tilstrekkelig opplyst, partenes vurderinger har kommet klart fram, og det til tross for konsultasjoner i god tro ikke er mulig å oppnå enighet i saken, kan en av partene avslutte konsultasjonene.

PROTOKOLL

Folkeretten stiller ikke eksplisitt krav om at de berørte urfolksgruppene synspunkter i konsultasjoner skal dokumenteres. På den annen side kan det vise seg vanskelig for staten å dokumentere at konsultasjons-

plikten er overholdt hvis det ikke føres protokoll fra konsultasjonene. Praktiseringen av konsultasjonsprosedyrene har vist at protokoller fra konsultasjoner har en viktig funksjon når det gjelder å synliggjøre Sametingets interesser og syn. Departementet legger opp til å videreføre kravet om protokollføring for statlig organer. Kravet om protokoll i forslaget til § 4-7 gjelder ikke for kommuner og fylkeskommuner, se nærmere omtale i merknaden til § 4-4 annet ledd under punkt 12.

1.3 I hvilke saker og på hvilket stadium i saksprosessen skal det konsulteres?

Departementet legger opp til en løsning i tråd med Norges folkerettslige forpliktelser og gjeldende konsultasjonsprosedyrer. På enkelte punkter har departementet gjort presiseringer sammenlignet med dagens konsultasjonsprosedyrer, blant annet når det gjelder forholdet mellom konsultasjoner og innsigelsesbehandling etter lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

1.3.1 Generelt om i hvilke saker og på hvilket stadium det skal konsulteres

Folkeretten statuerer en plikt for staten til å gjennomføre konsultasjoner med representanter for samiske interesser i saker som kan påvirke samiske interesser direkte. Kriteriet «direkte betydning» er sentralt og det må være en viss sammenheng mellom det aktuelle tiltaket og de samiske interessene.

Etter departementets vurdering er det behov for mer presise regler for når konsultasjonsplikten inntreffer. Det vil gjøre konsultasjonsordningen mer forutsigbar, både for myndighetene og for de aktuelle samiske interessene. Departementet foreslår en hjemmel for å gi nærmere regler om gjennomføringen av konsultasjoner i forskrift. For kommuner og fylkeskommuner vil departementet gi anvisning på fleksible og gjennomførbare løsninger i en veileder.

Når det gjelder kriteriet «kan få direkte betydning for dem» etter ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 6, har departementet valgt formuleringen «vil kunne påvirke samiske interesser direkte», jf. utkastet til § 4-1 første ledd. Formuleringen er ment å skulle fange opp ILOs praksis som viser at konsultasjonsplikten i visse tilfeller trer inn selv om det ikke er klart at et tiltak vil få slike konsekvenser for samiske interesser.

I praksis viser det seg at en rekke tiltak kan få direkte betydning for samiske interesser. Flere høringsinstanser har påpekt at gjennomføring av konsultasjoner i et stort omfang av saker vil kunne gå på bekostning av behovet for rask og effektiv saksbehandling.

Departementet er opptatt av hensynet til gode og hensiktsmessige beslutningsprosesser. Som hovedregel bør det unngås at den samme saken er gjenstand for konsultasjon i ulike prosesser med forskjellige myndig-

heter. Når en sak får en ikke uvesentlig endring for de samiske interessene, er det derimot nødvendig med nye konsultasjoner om samme tema. Temaet kan være aktuelt for nærmere regulering i forskrift. I den forbindelse kan det også være aktuelt å se på mulig samordning mellom ulike myndigheter med tanke på konsultasjoner og vurderingen av hensynet til samiske rettigheter.

I denne sammenhengen er det også viktig å understreke at kravet til innholdet i og omfanget av konsultasjonene vil variere fra sak til sak. Samtidig er det grunn til å presisere at staten har en klar folkerettslig forpliktelse til å konsultere representanter for berørte samiske interesser i saker som kan få direkte betydning for dem.

Flere høringsinstanser har etterlyst en nedre terskel for hvilke saker det skal konsulteres om. Det vises i proposisjonen til at det vil kunne innebære en innskrenking av konsultasjonsretten dersom det nasjonale lovverket stiller krav om kvalifisert betydning for de samiske interessene for at konsultasjonsplikten inntreffer. Departementet antar også at omfanget av konsultasjoner i ubetydelige saker ikke er særlig stort etter dagens konsultasjonsordning. Det må likevel antas at ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 6 ikke er til hinder for at det nasjonalt etableres ordninger som gjør at konsultasjonene kan gjennomføres på en hensiktsmessig måte, der også hensynet til ressursbruk er tatt i betraktning. Departementet ser at det kan være nødvendig med klare regler, som avgrenser eller setter terskler for hvilke saker konsultasjonsplikten gjelder i. Også dette temaet vil kunne reguleres i forskrift.

For at konsultasjonsforpliktelsen etter folkeretten skal bli ivaretatt, er det nødvendig at konsultasjonene skjer tilstrekkelig tidlig til at Sametinget og andre representanter for berørte samiske interesser får en reell mulighet til å påvirke utfallet av saken. Konsultasjoner vil uansett ikke bli aktuelt før det organet som forbereder saken, har utformet en foreløpig vurdering med foreløpig forslag til tiltak eller lovgivning. Det vil også kunne variere fra sak til sak når konsultasjonsplikten inntreffer. Det er presisert i forslaget til § 4-6 andre ledd at konsultasjoner skal skje tilstrekkelig tidlig til at partene har reell mulighet til å oppnå enighet om saken.

Det følger av ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 6 at konsultasjonsplikten gjelder ved «lovgivning og administrative tiltak» som kan berøre urfolk direkte. Departementet foreslår å bruke formuleringen «lovgivning, forskrifter og andre beslutninger eller tiltak». En slik oppstilling vil gjøre det klarere for partene når konsultasjoner kan være aktuelt.

Ved lovgivning hvor hele samfunnet blir påvirket i samme grad, vil konsultasjonsforpliktelsen som hovedregel ikke inntre.

I en lovgivningsprosess kan det reises spørsmål ved når konsultasjonsplikten inntreffer. Først når et lovforslag fra utvalget, for eksempel en NOU, skal følges opp, inn-

trer konsultasjonsplikten. Når det er snakk om å utrede sentrale temaer for samisk kultur, og det legges viktige føringer i utvalgets mandat, kan det likevel oppstå plikt til å konsultere om mandatet. Eksempelvis konsulterte departementet med Sametinget om mandat for samisk språkutvalg.

Stortingsmeldinger kan vanskelig betraktes som «lovgivning» eller «tiltak», slik at meldingen som sådan ikke blir gjenstand for konsultasjon. De tiltakene som fremgår av meldingen, kan imidlertid være omfattet av konsultasjonsplikten.

Vilkåret «når det overveies å innføre lovgivning» i ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 6 vil i enkelte tilfeller kunne innebære at konsultasjonsplikten inntreffer i forbindelse med inngåelse av en internasjonal avtale som senere kan medføre at det må gjøres endringer i nasjonalt regelverk. Departementet legger til grunn at forslaget til lovbestemmelsen i § 4-1 også vil dekke opp slike tilfeller, og har på den bakgrunn ikke sett grunn til å ta inn en presisering om internasjonale avtaler i lovutkastet.

Formuleringen «andre beslutninger eller tiltak» i departementets forslag til § 4-1 krever noe mer forklaring. Praktiseringen av konsultasjonsprosedyrene viser at det i økende grad blir konsultert i forbindelse med enkeltvedtak i form av tillatelser, konsesjoner mv. En stor del av de sakene det konsulteres om, har betydning for naturgrunnlaget for samisk kultur, særlig ved at samisk reindrift blir berørt. Enkeltvedtak på områder med betydning for den ideelle kulturutøvelsen, som samiske språk og samisk kultur, har ikke vært gjenstand for konsultasjoner på samme måte, muligens fordi slike saker i stor grad vil dreie seg om bevilgninger til ulike samiske formål. I den forbindelse viser departementet til at konsultasjonsprosedyrene ikke gjelder i saker om statsbudsjettet.

1.3.2 Avgrensning mot saker om statsbudsjettet

Sametinget har spilt inn at regler om konsultasjoner med representanter for samiske interesser også må omfatte saker om økonomiske rammer til samiske formål (budsjett).

Dagens konsultasjonsprosedyrer gjelder ikke i saker om statsbudsjettet. Departementet legger opp til at avgrensningen mot saker om statsbudsjettet også skal gjelde for lovreglene om konsultasjoner. Etter departementets vurdering skiller disse prosessene seg vesentlig fra andre beslutningsprosesser. Departementet mener derfor at prosesser knyttet til budsjettbehov vil måtte ivaretas på en særskilt måte.

Regjeringen og Sametinget ble i 2018 enige om at det fra 2019 etableres en ny budsjettmodell hvor de årlige overføringene til Sametinget i utgangspunktet samles under én budsjettpost i statsbudsjettet. Det ble også enighet om at det etableres en ordning med at regjerin-

gen hver vår legger fram en kortfattet situasjonsbeskrivelse og framoverskuende melding til Stortinget om samiske forhold. Den nye ordningen gir Sametinget økt handlingsrom til selv å prioritere samepolitiske tiltak. Den nye budsjettordningen åpner også for bedre dialog om dagsaktuell samepolitikk mellom Sametinget, regjeringen og Stortinget.

Selv om konsultasjonsreglene i sameloven avgrenses mot saker om statsbudsjettet, vil det finnes enkelte grensetilfeller. Det kan variere fra sak til sak om et tiltak som har en budsjettmessig side, fremmes direkte i forbindelse med statsbudsjettet, eller om det er en forutgående prosess med utredning, høring mv. og konsultasjoner. Departementet ser behovet for å finne løsninger som legger til rette for gode prosesser mellom Sametinget og departementene i slike saker. Etter departementets vurdering vil et tiltak ikke falle utenfor konsultasjonsplikten alene på bakgrunn av at det har en budsjettmessig side. Hvis tiltaket fremmes i forbindelse med statsbudsjettet, vil det være aktuelt å konsultere om innholdet i tiltaket selv om regjeringen ikke vil kunne gå ut med forslaget til konkrete budsjettmessige rammer. Departementet legger opp til at det kan gis bestemmelser i forskrift om den nærmere gjennomføringen av konsultasjoner i slike tilfeller.

1.3.3 Avgrensning mot det offentliges grunneierdisposisjoner

Departementet foreslår i proposisjonen at reglene om konsultasjoner som utgangspunkt skal gjelde for «tiltak og andre beslutninger» som er å betrakte som offentlig myndighetsutøvelse. Det fremgår av proposisjonen at det i all hovedsak ikke vil være en folkerettslig plikt for offentlige organer å konsultere representanter for berørte samiske interesser i tilknytning til rene grunneierdisposisjoner. Departementet legger opp til at det offentliges grunneierdisposisjoner og andre privatrettslige disposisjoner som hovedregel ikke skal omfattes av bestemmelsene om konsultasjoner. I de tilfeller slike disposisjoner får praktisk betydning for samiske interesser, for eksempel reindriftsinteresser, vil det som hovedregel være et krav om offentlig tillatelse. I slike tilfeller må det offentlige organet som skal vurdere om tillatelse skal gis, også vurdere om det foreligger plikt til å konsultere.

En slik «plassering» av konsultasjonsplikten må sies å være godt i samsvar med ordlyden i artikkel 6 og formålet med konsultasjonsplikten for øvrig. Det kan også tenkes tilfeller hvor privatrettslige disposisjoner kan ha et visst preg av myndighetshandlinger.

Når det gjelder den nærmere grensen for hvilke disposisjoner som skal regnes som offentlig myndighetsutøvelse, kan det være nærliggende å hente veiledning fra forvaltningslovens definisjon av vedtak. Utgangspunktet er at regulære eierdisposisjoner ikke betraktes som

enkeltvedtak. Dersom det er innslag av regulering i disponeringen over eiendommen, vil disposisjonen kunne bli ansett som vedtak.

1.3.4 Geografisk område for konsultasjonsplikten

Samerettsutvalgets mandat var begrenset til å foreslå tiltak for å sikre den samiske befolkningens rettslige stilling når det gjelder retten til og disponeringen over land og vann. Utvalgets forslag til saksbehandlings- og konsultasjonsregler er derfor ikke utformet med tanke på å ivareta samiske interesser mer generelt. Departementets forslag til lovregler er ikke avgrenset til saker om naturgrunnlaget for samisk kulturutøvelse, jf. lovforslaget § 4-1 første ledd. Utgangspunktet er dermed at konsultasjonsreglene gjelder for hele landet. I § 4-1 tredje ledd gjøres det presiseringer av virkeområdet for konsultasjonsreglene i saker som gjelder naturgrunnlaget for samisk kultur. Konsultasjonsplikten knyttes her til de tradisjonelle samiske områdene. Se nærmere omtale av «tradisjonelle samiske områder» i proposisjonen.

Når et tiltak planlegges iverksatt innenfor de tradisjonelle samiske områdene, vil det aktuelle vedtaksorganet ha en sterk oppfordring til å klarlegge behovet for konsultasjoner. Dersom et tiltak planlegges innenfor beiteområder for samisk reindrift, vil mye tale for at tiltaket kan ha direkte betydning for kulturutøvelsen. Departementet foreslår på denne bakgrunn å videreføre det geografiske virkeområdet for konsultasjoner fra konsultasjonsprosedyrene.

I den utstrekning det planlegges tiltak utenfor slike områder, må det vurderes om det konkrete tiltaket likevel vil kunne få direkte betydning for samisk kulturutøvelse. I forslaget til § 4-1 tredje ledd er det derfor tatt inn en plikt til å konsultere også i tilfeller hvor et tiltak utenfor tradisjonelle samiske områder kan få direkte betydning for samiske interesser i slike områder. Dette gjelder saker knyttet til naturgrunnlaget for samisk kultur som kan få virkning på samisk materiell kulturutøvelse i tradisjonelle samiske områder, selv om selve tiltaket er lokalisert utenfor disse områdene. I tillegg kommer den generelle bestemmelsen i første ledd om at konsultasjonsplikten gjelder for lovgivning, forskrifter og andre beslutninger eller tiltak som vil kunne påvirke samiske interesser direkte. Tredje ledd må ses på som en konkretisering og presisering av plikten etter første ledd.

1.3.5 Avgrensning mot innsigelsessaker mv.

Sametinget er gitt adgang til å fremme innsigelse etter plan- og bygningsloven § 5-4 til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan i spørsmål som er av vesentlig betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse. Det betyr at Sametingets syn på plansaken blir kjent

gjennom innsigelsen. Se omtale av videre saksgang i proposisjonen.

Reglene for innsigelse etter plan- og bygningsloven gjelder så langt de passer ved behandling av saker etter energi- og vassdragslovgivningen. Sametinget kan derfor også i slike saker reise innsigelse mot søknad om konsesjon. Sakene må gjelde spørsmål av vesentlig betydning for samisk kultur og næringsutøvelse. Se omtale av videre saksgang i proposisjonen.

Departementet legger til grunn at når Sametinget har innsigelsesadgang etter plan- og bygningsloven, skal Sametinget ikke ha konsultasjonsrett etter reglene i sameloven i tillegg. Departementet legger til grunn at den folkerettslige plikten til å konsultere i all hovedsak er ivarettatt gjennom reglene om innsigelse. Etter departementets forslag kommer også behandlingen av Sametingets innsigelser i saker etter energi- og vassdragslovgivningen i stedet for konsultasjoner med Sametinget etter reglene i sameloven.

Det er imidlertid nødvendig å presisere hvordan departementets sluttbehandling av Sametingets innsigelser skal være for at ordningen fullt ut skal oppfylle folkerettens krav til konsultasjoner. Kravet om at konsultasjoner skal gjennomføres på alle stadier av en sak, er sentralt i denne sammenhengen. Det samme gjelder kravet til rettidig, relevant og tilstrekkelig informasjon. Samtidig legger departementet til grunn at det kan velges en noe annen løsning i saker hvor Sametinget har rett til innsigelse, forutsatt at innsigelsesordningen som helhet ivaretar de samme hensynene som konsultasjonsplikten.

I dag er det noe varierende praksis når det gjelder den avsluttende behandlingen av innsigelser fra Sametinget. Det vises til proposisjonens pkt. 6.4.5, hvor det redegjøres nærmere for behandlingen og forholdet til konsultasjonsreglene på energi- og vassdragsområdet og etter plan- og bygningsloven.

I saker etter mineralloven er Sametinget gitt særlige prosessuelle rettigheter ved søknader om undersøkelse, uttak og utvinning av mineraler i Finnmark. Departementet vurderer imidlertid at reglene i mineralloven ikke fullt ut tilfredsstiller de folkerettslige kravene til konsultasjoner, og det er derfor ikke grunn til å unnta saker etter mineralloven fra å bli omfattet av loven. Ved en eventuell gjennomgang og lovendring i mineralloven vil dette kunne stille seg annerledes.

Departementet anser at det ikke er påkrevd med konsultasjoner i de tilfeller der Sametinget oppnevner styre- og nemndsmedlemmer som er med på å fatte beslutningene. I disse tilfellene anser departementet at de folkerettslige forpliktelsene er oppfylt, og at enkeltbeslutninger i disse organene bør være unntatt for konsultasjonsplikt. Departementet foreslår å ta inn et unntak fra konsultasjonsplikten i slike saker i forskrift.

1.3.6 Særlig om konsultasjoner og dialog i arbeid med stortingsmeldinger, strategidokumenter mv.

Både departementene og Sametinget har erfart at det kan oppstå tvil om hvordan konsultasjonsplikten skal gjennomføres i arbeid med stortingsmeldinger, handlingsplaner, strategidokumenter mv. Departementet ser det derfor som hensiktsmessig å etablere en felles forståelse av hvordan slike prosesser best kan legges opp – både med hensyn til konsultasjonsplikten, men også annen dialog med Sametinget.

I beskrivelsen i proposisjonen tar departementet utgangspunkt i stortingsmeldinger, selv om betraktningene også har relevans for andre dokumenttyper. Det legges i proposisjonen også til grunn for fremstillingen at det dreier seg om en sak som «vil kunne påvirke samiske interesser direkte». Videre tar fremstillingen utgangspunkt i konsultasjoner med Sametinget, selv om det også kan være aktuelt å konsultere andre representanter for samiske interesser, for eksempel Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL).

Det vises i proposisjonen til at stortingsmeldinger mv. som sådan ikke er gjenstand for konsultasjoner. Konsultasjonsplikten er knyttet til eventuelle tiltak i meldingen som vil kunne påvirke samiske interesser direkte. Det kan imidlertid være ønskelig, både ut fra departementenes og Sametingets ståsted, å ha en bredere dialog om et stortingsmeldingsarbeid. Sametinget vil for eksempel kunne ha nyttige innspill til fremstillingen av temaer med betydning for samiske interesser, eller ha forslag til problemstillinger som bør belyses.

I proposisjonens pkt. 6.4.6 gis en nærmere omtale av følgende temaer:

- Tidlig fase av et stortingsmeldingsarbeid
- Gjennomføring av dialog og konsultasjoner
- Unntak fra offentlighet (det vises der til redegjørelse i proposisjonens punkt 5.7)
- Sluttfasen av meldingsarbeidet

1.4 Hvem har plikt til å konsultere?

Det vises i proposisjonen til at nasjonal gjennomføring av menneskerettskonvensjoner, herunder ILO-konvensjon nr. 169, er et statlig ansvar. Som pliktsubjekt etter konvensjonen må staten sørge for ordninger som gjør at samenes rettigheter etter konvensjonen etterleves. Staten svarer derfor ikke bare for statlige virksomheters handlinger, men også for andre offentlige organer, uansett funksjon og nivå. Et sentralt spørsmål er derfor hvilke aktører som skal ha plikt til konsultere representanter for samiske interesser.

1.4.1 Statlige organer

Det vises i proposisjonen til at det ikke er tvilsomt at statlige organer har en plikt til å konsultere representanter for samiske interesser etter ILO-konvensjon nr.

169 artikkel 6. Plikten gjelder i saker som vil kunne påvirke samiske interesser direkte. Det er også lagt til grunn i prosedyrene for konsultasjoner fra 2005.

Departementet er enig med utvalget i at begrepet «governments» i ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 6 tilsier at konsultasjonsplikten må gjelde for regjeringen, departementer og direktorater. Departementet mener imidlertid at det neppe kan slås fast generelt at statlige tilsyn, styrer og råd er omfattet av konsultasjonsplikten.

På denne bakgrunn foreslår departementet at regjeringen, departementer, direktorater og andre underliggende virksomheter, inkludert statsforvaltere, fortsatt skal ha konsultasjonsplikt, jf. forslaget § 4-3. Formuleringen er den samme som i dagens konsultasjonsprosedyrer. Plikten vil gjelde i den grad organene har ansvar for regelverk, har myndighet til å treffe vedtak eller beslutninger, eller iverksette tiltak som vil kunne få direkte betydning for samiske interesser.

Det vises i proposisjonen til at som drøftelsen av folkeretten viser, vil konsultasjonsplikten også kunne inntre i sluttfasen av en lovbehandling dersom Stortinget foretar substansielle endringer i et lovforslag som vil kunne få direkte betydning for det samiske folket. Folkeretten foreskriver imidlertid ikke en bestemt løsning for hvordan konsultasjonene på dette stadiet av lovbehandling bør gjennomføres.

Utvalget mener at det vil være hensiktsmessig at Sametinget konsulteres dersom Stortinget vurderer å foreta substansielle endringer i et lovforslag.

Departementet antar at konsultasjoner om et lovforslag etter at forslaget er lagt fram for Stortinget, vil kunne gjennomføres på ulike måter. For det første kan vedkommende stortingskomité gjennomføre konsultasjoner direkte med Sametinget. Konsultasjonene om forslaget til Finnmarkslov er et eksempel på en slik fremgangsmåte. For det andre kan stortingskomiteen velge å sende saken tilbake til regjeringen for å få utredet eller gjennomført ønskede endringer i lovforslaget. I slike tilfeller er det naturlig at regjeringen ved ansvarlig departement gjennomfører konsultasjonene med Sametinget.

Det fremgår av proposisjonen at det etter departementets syn ikke er naturlig at departementet konsulterer om og eventuelt fremmer forslag til konsultasjonsregler for Stortinget. Arbeidsfordelingen mellom Stortinget og regjeringen tilsier at det bør overlates til Stortinget selv å vurdere om og eventuelt hvordan konsultasjonsplikten for Stortinget bør reguleres.

1.4.2 Kommuner og fylkeskommuner

Det går frem av proposisjonen at utgangspunktet vil være at statens forpliktelser til å konsultere etter ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 6 ikke vil gjelde direkte for kommuner og fylkeskommuner i Norge. Imidlertid vil staten som konvensjonspart måtte sørge for mekanis-

mer som sikrer at kommunale og fylkeskommunale organer gjennomfører konsultasjoner i henhold til artikkel 6.

Dagens system for dialog mellom representanter for samiske interesser og kommuner/fylkeskommuner bygger dels på avtaler om samarbeid, dels på lovgivning om Sametingets myndighet på bestemte områder (kulturminnevern, opplæring i og på samisk) og lovgivning som sikrer samisk medvirkning i kommunale og fylkeskommunale beslutninger (forvaltningslov, kommunelov, plan- og bygningslov, byggeforskrift mv.). Det er også eksempler på at flere kommuner involverer Sametinget og andre representanter for samiske interesser på en slik måte at den folkerettslige plikten til konsultasjoner langt på vei er ivaretatt.

Departementet foreslår i proposisjonen at konsultasjonsplikt for kommuner og fylkeskommuner skal forankres i sameloven, § 4-4. Departementet ønsker imidlertid ikke å innføre detaljerte regler for konsultasjoner på disse nivåene. Departementet har, i samråd med kommunal sektor og i konsultasjon med Sametinget og Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL), utarbeidet en veileder for konsultasjoner på kommunalt og fylkeskommunalt nivå.

Det vises i proposisjonen til at lovfestingen av konsultasjoner ikke vil endre på det kommunale selvstyret. Selv om konsultasjoner har som formål å oppnå enighet, er det fortsatt myndighetene som tar den endelige beslutningen.

1.4.3 *Selvstendige rettssubjekter underlagt offentlig kontroll*

Det går frem av proposisjonen at i den utstrekning statsforetak og andre rettssubjekter utøver myndighet på vegne av staten, må slike organer også sies å være omfattet av konsultasjonsplikten. For andre beslutninger som slike rettssubjekter fatter, for eksempel grunneierdisposisjoner, kan det som hovedregel ikke utledes en plikt til å konsultere representanter for samiske interesser. Det samme vil gjelde for offentlige myndigheter når de foretar disposisjoner av privatrettslig art, for eksempel kjøp og salg av eiendommer. I utgangspunktet vil det avgjørende for om saken omfattes av konsultasjonsplikten være hvilken type disposisjon det er tale om, ikke hvilket rettssubjekt som foretar disposisjonen. Nærmere presiseringer av hvem som har konsultasjonsplikt, vil kunne gis i forskrift.

1.4.4 *Sametinget*

Det går frem av proposisjonen at departementet er enig med utvalget i at konsultasjonsplikten som utgangspunkt også vil inntre i saker der Sametinget er forvaltningsmyndighet. Det kan likevel være nærliggende å si at Sametingets selvstyre på disse områdene kommer i stedet for retten til konsultasjoner. Departementet ser

det uansett ikke som naturlig at departementet fremmer forslag til konsultasjonsregler som skal gjelde for Sametinget.

Departementet legger også til grunn at Sametinget involverer representanter for berørte samiske interesser i saksbehandlingen, slik Sametinget viser til i sin høringsuttalelse.

1.4.5 *Private tiltakshavere*

Det går frem av proposisjonen at departementet er enig med utvalget i at konsultasjonsplikten etter ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 6 ikke omfatter private tiltakshavere, og mener det heller ikke er hensiktsmessig å gi regler om konsultasjoner mellom private tiltakshavere og representanter for samiske interesser. Det utelukker selvsagt ikke at private tiltakshavere konsulterer representanter for berørte samiske interesser. En slik fremgangsmåte kan også gjøre det enklere for den private tiltakshaveren å oppnå nødvendige offentlige tillatelser.

Departementet viser i denne sammenhengen også til at FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter og OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper gir næringslivet et særlig ansvar for å respektere menneskerettighetene, herunder urfolks rettigheter. Statene har også et ansvar for å veilede selskaper i spørsmål om å respektere disse rettighetene.

1.5 *Hvem skal konsulteres?*

Departementet legger opp til å videreføre det som følger av dagens praksis og konsultasjonsprosedyrer, jf. forslaget § 4-2. Det innebærer at Sametinget har konsultasjonsrett i alle saker som omfattes av bestemmelsene. I tillegg legger departementet opp til at andre representanter for berørte samiske interesser også vil ha konsultasjonsrett.

Det vises i proposisjonen til at Sametingets rett til konsultasjoner er folkerettslig forankret. Samtidig vil det i mindre og lokale saker uten prinsipiell betydning ofte være andre enn Sametinget som kan regnes som representative for den berørte samiske interessen.

Departementet vurderer, i likhet med samerettsutvalget, at det er vanskelig å finne egnede kriterier for i hvilke saker Sametinget skal konsulteres. Departementet mener at det er hensiktsmessig å videreføre dagens ordning, hvor Sametinget alltid skal få mulighet til å konsultere, når vilkårene ellers er oppfylt. Det blir dermed opp til Sametinget å prioritere hvilke saker de ønsker å konsultere i.

Departementet ønsker likevel å stille opp et utgangspunkt for hvilke saker Sametinget bør konsulteres i. I folkerettsvurderingen i proposisjonens punkt 8.2.2 er utgangspunktet at Sametinget har rett til konsultasjoner i større saker, slik som for eksempel lovsaker og større arealinngrep. I tillegg vil Sametinget ha rett til konsul-

tasjoner i saker av prinsipiell karakter. I mindre og lokale saker uten prinsipiell karakter vil det normalt være mer aktuelt å konsultere representanter for berørte lokale interesser.

Samerettsutvalget foreslår i sitt lovutkast en nærmere spesifisering av hvilke andre enn Sametinget som skal ha rett til å bli konsultert. Departementet finner det ikke hensiktsmessig med en særskilt angivelse i loven av hvem som har rett til konsultasjoner, men likevel slik at Sametinget nevnes særskilt.

Det avgjørende for om representanter for en samisk interesse er konsultasjonsberettiget etter folkeretten, er om den samiske interessegruppen de representerer, kan bli direkte berørt av tiltaket. I tillegg er det et krav om at konsultasjoner skal skje spesielt gjennom de representative institusjonene til de berørte urfolksinteressene. Departementet mener derfor at loven bør fastslå konsultasjonsrett også for «andre representanter for samiske interesser i den aktuelle saken», jf. forslaget § 4-2. Departementet presiserer at formuleringen ikke har til hensikt å innskrenke konsultasjonsretten etter folkeretten.

Departementet ser behovet for å ha klarere regler, som avgrenser eller setter terskler for hvem som har konsultasjonsrett i den enkelte sak. Klare anvisninger på hvem som har rett, vil kunne lette vurderingen av spørsmålet i den enkelte konsultasjonsprosessen. Det kan være naturlig at den nærmere avklaringen av hvem som har konsultasjonsrett i ulike saker, skjer ved forskrift.

Departementet mener at utvalgets forslag gir et godt utgangspunkt for å vurdere hvem andre enn Sametinget som kan omfattes av konsultasjonsretten. Det presiseres likevel at utvalgets opplisting ikke anses som uttømmende fra departementets side, særlig med tanke på at utvalgets forslag er saklig begrenset til naturgrunnlaget for samisk kultur i de tradisjonelle samiske områdene.

I noen tilfeller vil Sametinget og andre representanter for samiske interesser konsultere i samme sak. Departementet finner det ikke nødvendig å foreslå en bestemmelse om samordning. Departementet mener at det er tilstrekkelig å lovfeste de generelle prinsippene for konsultasjoner, og heller gi bestemmelser om den praktiske gjennomføringen av konsultasjoner i forskrift.

Når det skal konsulteres med flere i samme sak, vil det være mulighet for at de konsultasjonsberettigede har ulike synspunkter. I tråd med det som går frem av veilederen til dagens konsultasjonsprosedyrer, mener departementet at kravet om konsultasjoner med formål om å oppnå enighet må vurderes konkret. Departementet tar sikte på å komme tilbake til prosessen i omfattende arealsaker i forskriftsarbeidet.

Sametingets konsultasjonsrett vil etter departementets forslag i noen tilfeller gå lenger enn hva folkeretten krever. Departementet legger opp til at Sametinget alltid skal ha mulighet til å konsultere når samiske interesser kan bli direkte berørt, jf. forslaget til § 4-2. I saker hvor andre enn Sametinget må anses som mer representative for den aktuelle interessen, og Sametinget likevel velger å benytte sin rett til å konsultere, vil det kunne være grunn til å legge større vekt på synspunktene fra representanten for den andre berørte samiske interessen.

Sektorlovgivningen har allerede i dag flere muligheter for å sikre samisk medvirkning i kommuner og fylkeskommuner, gjennom involvering av representanter for lokale samiske interesser.

Departementet foreslår i proposisjonen å gi en overordnet forankring av konsultasjonsplikten for kommuner og fylkeskommuner i lov. I forslaget til § 4-4 er det lagt opp til at representanter for berørte samiske interesser skal konsulteres. På lokalt plan vil dette i hovedsak være lokale aktører, med unntak av de tilfellene som følger reglene om innsigelse i plan- og bygningsloven og energi- og vassdragslovgivningen. Selv om Sametinget som regel ikke deltar i konsultasjoner i saker på lokalt plan, vil Sametinget for eksempel kunne gi veiledning til lokale samiske aktører. Representantene for de lokale samiske interessene kan også be om at kommunen kontakter Sametinget. Dersom Sametinget mener den aktuelle saken er av en slik karakter at Sametinget må regnes som «berørt», er det naturlig at kommunen legger stor vekt på Sametingets vurdering av hvem som er rett konsultasjonspart.

På regionalt plan vil det kunne stille seg annerledes enn for enkeltkommuner. Her vil normalt Sametinget være å regne som «berørt» etter bestemmelsen. Oppgaver på fylkeskommunalt nivå vil oftere omfatte saker som er av større viktighet for samisk språk, kultur eller næring. I slike større saker, eller saker av mer prinsipiell karakter, vil det være naturlig at fylkeskommunen konsulterer med Sametinget. Dersom staten overfører sine konsultasjonspliktige oppgaver til fylkeskommunene, vil dessuten plikten til å konsultere med Sametinget følge med oppgaveoverføringen.

Samerettsutvalget har foreslått en bestemmelse om at vedtaksorganet også kan konsultere andre når forholdene tilsier det. Departementet er enig i at det i noen saker kan være hensiktsmessig å konsultere representanter for ikke-samiske interesser. Departementet finner ikke grunn til å regulere denne plikten i tilfeller hvor samiske interesser er berørt.

1.6 Virkningen av brudd på konsultasjonsreglene

Samerettsutvalget foreslo en egen bestemmelse om virkningen av brudd på konsultasjons- og saksbehandlingsreglene. Departementet følger opp forslaget og leg-

ger opp til at brudd på konsultasjonsreglene kan gi grunnlag for ugyldighet, jf. forslaget § 4-9.

Det vises i proposisjonen til at virkningen av brudd på konsultasjonsplikten ikke er regulert i dagens konsultasjonsprosedyrer, og Veileder for statlige myndigheters konsultasjoner med Sametinget og eventuelle øvrige samiske interesser gir heller ingen klare svar. I kapittel 4 i veilederen er det imidlertid gitt mer generelle anvisninger på hvordan situasjoner der det oppstår spørsmål om brudd på konsultasjonsplikten kan håndteres.

De forvaltningsrettslige prinsippene som forvaltningsloven § 41 er tuftet på, vil også gjelde ved brudd på saksbehandlingsregler i andre lover.

Departementet foreslår å ta inn en tilsvarende bestemmelse om virkningen av brudd på konsultasjonsreglene som utvalget har foreslått, jf. lovforslaget § 4-9. En slik bestemmelse vil ikke medføre endringer i gjeldende rett, men vil synliggjøre mulige virkninger av brudd på reglene om konsultasjoner. I departementets forslag er referansen til forvaltningsloven § 41 tatt ut, i og med at § 41 kun gjelder for enkeltvedtak.

I forvaltningsloven § 41 lovfestes prinsippet om at enkeltvedtak kan være gyldige, selv om det er begått saksbehandlingsfeil.

Bestemmelsen gir anvisning på en sannsynlighetsvurdering når det gjelder hva som skal til for at et vedtak med saksbehandlingsfeil likevel er gyldig.

Formuleringen i § 41 kan ikke forstås antitetisk. Det vil si at selv om et vedtak lider av saksbehandlingsfeil som har virket inn på resultatet, kan det anses å være gyldig.

Departementets lovforslag legger opp til at forvaltningslovens regler skal gjelde ved siden av konsultasjonsreglene, jf. forslaget § 4-10. Med andre ord vil de alminnelige kravene til blant annet utredning og begrunnelse også gjelde i saker hvor det er konsultasjonsplikt. Det samme gjelder saksbehandlingsregler mv. i andre lover. I en helhetsvurdering av spørsmålet om ugyldighet vil det ha betydning om det i tillegg til brudd på konsultasjonsreglene er gjort andre typer feil i forberedelsen av saken, eksempelvis manglende utredning. Se nærmere omtale i proposisjonen.

Det vises i proposisjonen til at terskelen er lav for når en sak er konsultasjonspliktig. Se nærmere omtale i proposisjonen.

1.7 Behov for særskilte saksbehandlingsregler mv.

Det vises i proposisjonen til at Samerettsutvalget foreslår en felles overordnet regulering av særlige saksbehandlingsregler.

Det er flere eksempler på at særlige regler for ivaretagelse av samiske interesser, vektleggingsregler mv. de senere årene har kommet inn i sektorlovgivningen. Med bakgrunn i denne rettsutviklingen kan det i dag være

mindre behov for å etablere generelle saksbehandlings- eller vektingsregler utenfor sektorlovgivningen enn det var da samerettsutvalget avga sin innstilling.

Etter en samlet vurdering har departementet kommet til at saksbehandlingsregler mv. for ivaretagelse av samiske hensyn bør fremgå av sektorlovgivningen. Departementet foreslår derfor å ikke gå videre med denne delen av utvalgets forslag i proposisjonen her. Departementene som er ansvarlig for de aktuelle sektorlovene, vurderer forslagene fra samerettsutvalget om saksbehandlingsregler på sine respektive områder.

Når det gjelder forslaget til lovregulering av den materielle grensen for inngrep som følger av FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27, ser departementet at det har en sammenheng med plikten til å konsultere. Departementet vurderer det som hensiktsmessig å avgrense temaet i denne proposisjonen til spørsmålet om konsultasjoner. Departementene vil vurdere forslaget til regulering av den materielle grensen i artikkel 27 i den videre oppfølgingen av samerettsutvalgets forslag.

2. Komiteens behandling

Komiteen har imøtesett og mottatt skriftlige innspill i saken.

Komiteen har sendt brev til Stortingets presidentskap av 21. april 2021 når det gjelder Stortingets plikt til å konsultere, og mottatt svarbrev 29. april s.å.

Komiteen har videre sendt brev til Sametinget av 25. mars og 29. april s.å. når det gjelder endringer i lovforslaget som komiteen har overveiet, og mottatt brev fra Sametinget av 19. mars og 25. mai 2021.

De omtalte brevene er vedlagt innstillingen.

3. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Masud Gharahkhani, Stein Erik Lauvås, Eirik Sivertsen og Siri Gåsemyr Staalesen, fra Høyre, Norunn Tveiten Benestad, Torill Eidsheim, Olemic Thommessen og Ove Trellevik, fra Fremskrittspartiet, Jon Engen-Helgheim og Helge André Njåstad, fra Senterpartiet, Heidi Greni og Willfred Nordlund, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Karin Andersen, og fra Kristelig Folkeparti, Torhild Bransdal, viser til proposisjonen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, viser til at ordningen med konsultasjoner bidrar til at Norge oppfyller sine folkerettslige forpliktelser. Konsul-

tasjonsordningen skal sikre at Sametinget og samene får ta del i beslutningsprosesser i saker som kan få betydning for dem. Flertallet mener det er avgjørende for at det blir en reell prosess, at konsultasjoner skal gjennomføres med målsetting om å oppnå enighet om foreslåtte tiltak, uten at det er en plikt til at konsultasjonene må resultere i en enighet. Flertallet mener en forutsetning for reelle konsultasjoner er tidlig involvering, at partene utveksler informasjon og vurderinger, og at det ikke gjøres realitetsbeslutninger før konsultasjonene tar til.

Flertallet viser til at ordningen med konsultasjoner har bidratt til at det har blitt enklere for statlige instanser å kontakte Sametinget i aktuelle saker, de statlige instansene har fått mer kunnskap om samiske forhold, og Sametinget har fått styrket kjennskap til rutiner i statsforvaltningen. Flertallet viser til at både Sametinget og statlige instanser oppfatter konsultasjonsprosedyrene som relasjonsbyggende, og at flere departementer mener at i saker der det gjennomføres konsultasjoner, har de bedre grunnlag for sine avgjørelser.

Flertallet viser til at dagens statlige konsultasjonsordning er nedfelt i kongelig resolusjon, og i så måte er forslaget i proposisjonen som omhandler statlig konsultasjonsplikt, en kodifisering av gjeldende praksis og ikke en endring i rettstilstanden.

Flertallet viser til at lovfesting av konsultasjonsplikten har vært vurdert siden 2007. Flertallet har merket seg at Norges institusjon for menneskerettigheter mener at konsultasjonsplikten, som gir tilsvarende konsultasjonsrett, bør lovfestes i tråd med menneskerettslige standarder, og at det aktuelle lovforslaget tilfredsstiller de prosessuelle kravene om konsultasjoner etter ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk (ILO 169), tilpasset norske og samiske forhold.

Selv om folkeretten ikke setter noe klart krav om lovfesting, slutter flertallet seg til departementets vurdering av at lovfesting vil føre til at reglene blir mer tilgjengelige for offentlige organer som har plikt til å konsultere, og for de aktørene som har konsultasjonsrett. Flertallet vil peke på at lovprosessen har vært en god anledning til å klargjøre hvilke regler som skal gjelde for konsultasjoner og hvilke saker som er unntatt fra regelverket. Flertallet viser i denne sammenheng til forslaget til § 4-1 som avklarer at bestemmelsene i loven ikke skal gjelde for saker om statsbudsjettet og at Sametinget ikke skal ha konsultasjonsrett i saker der Sametinget har innsigelsesrett etter plan- og bygningsloven eller energi- og vassdragslovgivningen.

Flertallet støtter derfor forslaget om å lovfeste ordningen med konsultasjoner for staten.

Flertallet viser til at departementet foreslår å lovfeste reglene for konsultasjon som et kapittel i same-loven, fremfor som en egen lov foreslått i NOU 2007:13

Den nye sameretten. Flertallet støtter departementets vurdering av dette spørsmålet.

Flertallet viser til at lovforslaget også vil være en gjennomføring av Norges menneskerettslige forpliktelser og dermed av Grunnloven § 92. Flertallet viser i den sammenheng til at både Norges institusjon for menneskerettigheter og FNs menneskerettighetskomité har anbefalt Norge å lovfeste regler om konsultasjoner med Sametinget og samiske interesser. Flertallet konstaterer at forslaget ikke innebærer noen form for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling av samer på bekostning av andre, og har merket seg at FNs rasediskrimineringskomité, som overvåker statenes oppfølging av rasediskrimineringskonvensjonen, en rekke ganger har oppfordret Norge til å styrke det lov-messige vernet om samers rettigheter. Flertallet viser til at rasediskrimineringskomiteen har slått fast at tiltak for å fremme reell likestilling for minoriteter og urfolk kan være nødvendig, og at slike tiltak ikke utgjør brudd på ikke-diskrimineringsprinsippet. Flertallet konstaterer at lovforslaget her er i samsvar med rasediskrimineringskomiteens anbefalinger, Grunnloven og Norges menneskerettslige forpliktelser.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet støtter ikke departementets forslag til lov-endring. Disse medlemmer viser til at lovforslaget innebærer en lovfestet forskjellsbehandling av samer og ikke-samer på alle forvaltningsnivåer og politiske nivåer i Norge – kommuner, fylkeskommuner og stat. Disse medlemmer viser videre til at i flere av høringssvarene – fra EDL, Stig Harby, Per Arne Amundsen, Selbu Utmarksråd og Roltdal Allmenningssstyre (Selbu Utmarksråd er en paraplyorganisasjon for alle utmarks- og grunneierlagene i Selbu) samt Selbu Bondelag og Selbu Skogeierlag og Ingrid Nordmark – ble det reist spørsmål ved om ikke lovforslaget kan være i strid med §§ 92 og 98 i Grunnloven og dermed med bestemmelser i flere menneskerettighetskonvensjoner som Norge har ratifisert og implementert i vår grunnlov. Disse bestemmelsene forbyr varig forskjellsbehandling med utgangspunkt i etnisitet og avstamning dersom det ikke gis en saklig grunn for det. Disse medlemmer vil poengtere at denne problemstillingen ikke er nevnt med et eneste ord i proposisjonen.

Disse medlemmer viser til at i forslag til § 4-2 Rett til å bli konsultert heter det at «[i] saker nevnt i § 4-1, har Sametinget og andre representanter for berørte samiske interesser rett til å bli konsultert». Det er noen sentrale begreper i dette lovforslaget som bestemmer hvem og hva lovforslaget er innrettet mot. Dette er særlig begrepene «samer», «samiske interesser», «naturgrunnlaget for samisk kultur» og «samisk materiell kulturutøvelse».

Disse medlemmer viser videre til svake definisjoner på hvem eller hvilke organer det er som skal avgjøre hvem som er en same, og hva som er for «samiske interesser», «naturgrunnlaget for samisk kultur», «samisk materiell kulturutøvelse» å regne.

Disse medlemmer vil understreke at proposisjonen ikke viser til at Norge er folkerettslig forpliktet til å vedta en slik lov, dette verken med henvisning til innholdet i ILO-konvensjon nr. 169 eller andre konvensjoner.

3.1 Hvem skal det konsulteres med og om hva

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, understreker at hensikten med konsultasjonsplikten er å sikre at minoriteten skal kunne høres i saker som påvirker samiske interesser direkte. Flertallet viser til at det ikke er ment å foreligge konsultasjonsplikt for saker av generell karakter som må antas å ville påvirke hele samfunnet på samme måte. Flertallet mener at det basert på store forskjeller fra sted til sted vil være umulig å gi en uttømmende oversikt over saker og parter, og mener derfor at kommunene og fylkeskommunene er de beste til å vurdere dette.

Flertallet støtter departementet i vurderingen av hensynet til gode og hensiktsmessige beslutningsprosesser. Flertallet støtter at som hovedregel bør det unngås at den samme saken er gjenstand for konsultasjon i ulike prosesser med forskjellige myndigheter. Det gjelder spesielt i de tilfellene hvor substansen i saken ikke endrer seg nevneverdig på de ulike stadiene. Flertallet mener at det i slike saker bør legges opp til at der hvor det er nødvendig med konsultasjoner, legges det opp til at disse inngår som en del av prosessen etter andre lovverk, f.eks. plan- og bygningsloven. Flertallet mener det vil bidra til å hindre dobbeltarbeid og unødvendige omkamper.

Flertallet viser til at departementet foreslår at når Sametinget har innsigelsesadgang etter plan- og bygningsloven, eller lignende adgang etter energi- og vassdragslovgivningen, skal Sametinget ikke ha konsultasjonsrett etter reglene i sameloven i tillegg, jf. forslaget § 4-1 fjerde ledd. Flertallet slutter seg til dette forslaget.

Flertallet legger til grunn at samiske konsultasjonsparter orienterer Sametinget om konsultasjonsprosessen i saker der Sametinget har innsigelsesadgang etter plan- og bygningsloven. Flertallet legger til grunn at Sametinget og eventuelle konsultasjonsparter etterstreber å koordinere sine standpunkt. Etter flertallets oppfatning er det uheldig om spørsmål som har blitt avklart gjennom konsultasjoner, og hvor det er oppnådd enighet, blir gjenstand for innsigelser fra Sametinget. Flertallet mener at en prosess med flere

runder på samme problemstilling, med både konsultasjoner og innsigelser, vil skape en vanskelig situasjon for berørte parter samt føre til at saksbehandlingstiden øker. Det vil gjøre den kommunale planleggingen unødvendig krevende. Flertallet legger videre til grunn at Sametinget og kommunen sammen sikrer samordning av konsultasjonene. Flertallet har merket seg at departementet tar sikte på å regulere dette i forskrift, og forventer at partenes plikt til å bidra til en effektiv samordning av prosessene tydeliggjøres i den sammenhengen.

Flertallet viser til proposisjonens omtale av forslag til § 4-1 om at for at en sak skal regnes for å kunne påvirke samiske interesser direkte, må saken også ha en viss generell interesse for samisk kultur. Flertallet slutter seg til dette. Flertallet legger videre til grunn at det ikke vil være aktuelt for offentlige myndigheter å konsultere med enkeltpersoner. Flertallet viser til at dersom det er aktuelt å konsultere med reindriftsutøverne lokalt om en sak, vil det normalt være naturlig å konsultere reinbeitedistriktet eller siidaen som berøres av det aktuelle tiltaket, forskriftene e.l.

3.2 Stortingets plikt til å konsultere

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, viser til at Samerettsutvalget II, Sametinget og Norges institusjon for menneskerettigheter peker på det konstitusjonelle spørsmålet om Stortinget har en plikt til å konsultere samiske interesser under gitte forutsetninger. Flertallet viser til at fordi det ikke har vært naturlig, har ikke departementet gått inn dette spørsmålet eller hvordan dette eventuelt kan løses i praksis. Flertallet mener at siden spørsmålet om en eventuell konsultasjonsplikt for Stortinget ikke er forsvarlig utredet, bør presidentskapet vurdere dette og fremme en egen sak for Stortinget når nødvendige utredninger er gjort. Skulle presidentskapet komme til at det foreligger en konsultasjonsplikt, bør saken også anbefale praktiske løsninger på hvordan dette skal ivaretas. Flertallet viser til at problemstillingen ble tatt opp med presidentskapet i brev av 21. april 2021 og besvart fra presidentskapet i brev av 29. april s.å., hvor det fremkommer at presidentskapet er enig i framgangsmåten.

Flertallet bemerker at det vil være naturlig at dette arbeidet blir gjennomført så tidlig som mulig i neste stortingsperiode.

3.3 Kommuner og fylkeskommuners plikt til å konsultere

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, viser til at regjeringen foreslår å lovfeste en bestemmelse

se om kommuner og fylkeskommuner sin plikt til å konsultere representanter for berørte samiske interesser. Flertallet støtter departementets vurdering om at statens forpliktelser til å konsultere etter ILO-konvensjonen artikkel 6 ikke vil gjelde direkte for kommuner og fylkeskommuner i Norge. Imidlertid vil staten som konvensjonspart måtte sørge for mekanismer som sikrer at kommunale og fylkeskommunale organer gjennomfører konsultasjoner i henhold til artikkel 6. Flertallet støtter på denne bakgrunn forslaget om at plikten for kommuner og fylkeskommuner til å konsultere representanter for samiske interesser lovfestes.

3.4 Frister og god tro

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, understreker at det av hensyn til sakers fremdrift er viktig at den videre prosessen avklares så tidlig som mulig. Flertallet mener det vil være i strid med lovens intensjon om en av partene benytter konsultasjonsinstituttet i den hensikt å trenere prosessen. I slike tilfeller vil vilkåret om at konsultasjonene skal gjennomføres i god tro, ikke være oppfylt. Det bør også settes frister for når konsultasjoner skal være gjennomført og avsluttet. Flertallet mener at også slike frister må gi partene rimelig tid til å bli enige, men at hensikten med frister er å avklare framdriften i prosessene. Flertallet viser til at formuleringen i proposisjonens forslag til § 4-6,

«Konsultasjonene skal ikke avsluttes så lenge partene antar at det er mulig å oppnå enighet om saken», må forstås slik at den part som mener at det ikke er mulig å oppnå enighet, kan avslutte konsultasjonen.

Flertallet mener derfor at kommunen eller fylkeskommunen kan og bør sette frister som partene må forholde seg til. Flertallet mener disse fristene må gi partene rimelig tid til å svare eller agere i prosessene. Flertallet understreker at dersom det er nødvendig med mer tid, må partene så snart som mulig underrette kommunen eller fylkeskommunen om dette. Flertallet viser til at brudd på reglene om konsultasjoner kan gi grunnlag for ugyldighet i samsvar med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper.

3.5 Endringer i offentleglova § 19

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, støtter ikke regjeringens forslag om å gi kommuner og fylkeskommuner anledning til å unnta dokumenter som blir utvekslet i forbindelse med konsultasjoner, fra rett til offentlig innsyn. Flertallet mener dagens lovhjemler for unntak er tilstrekkelige. Flertallet vil understreke at åpenhet og transparens i forvaltningen er et gode

som styrker demokratiet. Flertallet vil understreke at prinsippet om meroffentlighet også gjelder for konsultasjoner og skal anvendes. Etter flertallets oppfatning vil dette være konfliktdepndende.

På denne bakgrunn fremmer flertallet følgende forslag:

«I lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd skal § 19 første punktum lyde:

Det kan gjerast unntak frå innsyn for dokument som blir utveksla mellom statlege organ og Sametinget og *andre* som ledd i konsultasjonar *etter reglane i same-loven kapittel 4.*»

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti har merket seg at departementet, som følge av at reglene for konsultasjoner foreslås også å omfatte kommuner og fylkeskommuner, foreslår en tilsvarende utvidelse av unntaket i offentleglova for dokumenter utvekslet under konsultasjoner med samiske interesser. Disse medlemmer er enige i at behovene som begrunner unntakshjemmelen, kan gjøre seg gjeldende på tilsvarende måte for kommunene og fylkeskommunene som for statlig sektor. Disse medlemmer understreker at forslaget om å gi kommuner og fylkeskommuner anledning til å unnta fra rett til offentlig innsyn dokumenter som blir utvekslet i forbindelse med konsultasjoner, bør begrenses til situasjoner der det er nødvendig. Disse medlemmer vil understreke at åpenhet og transparens i forvaltningen er et gode som styrker demokratiet. Disse medlemmer vil understreke at prinsippet om meroffentlighet også gjelder for konsultasjoner og skal anvendes. Etter disse medlemmers oppfatning vil det være konfliktdepndende.

Disse medlemmer ser at det likevel vil kunne være situasjoner der gode konsultasjoner bare er mulig å få til dersom en kommune eller fylkeskommune kan dele med konsultasjonsparten dokumenter som ellers ikke er eller bør være offentlige. Disse medlemmer mener det vil være uheldig om en kommune eller fylkeskommune lar være å dele informasjon med konsultasjonsparten som er viktig for å finne løsninger i konsultasjoner, ut fra en bekymring hos kommunen eller fylkeskommunen om at dokumenter skulle bli offentlige som følge av konsultasjonene eller bli offentlige på et tidligere tidspunkt enn ønskelig. Det kan f.eks. gjelde dokumenter som ellers ville være organinterne etter offentleglova § 14. Etter disse medlemmers vurdering ville kommunenes og fylkeskommunenes muligheter for å gjennomføre gode konsultasjonsprosesser blitt vanskeliggjort dersom det ikke legges inn en mulighet for å unnta slike dokumenter for offentlighet, på samme måte som for statlige myndigheter.

Disse medlemmer har videre merket seg høringsinstansenes bekymring for at regelen, slik den er utformet, kan føre til, eller gi inntrykk av, at unntaksadgangen blir for vid, og fare for at meroffentlighet ikke blir vurdert eller ikke blir gitt. Disse medlemmer mener at dette problemet kan og bør avdempes ved at man innfører et skadevilkår, dvs. at unntaksadgangen bare skal gjelde der det er risiko for at offentliggjøring vil skade muligheten for å konsultere i god tro og i samsvar med formålet for konsultasjonene (jf. forslaget § 4-6). Et viktig grep i offentleglova 2006 var å knytte lignende skadevilkår til flere av de eksisterende unntakshjemlene, dvs. slik at dokumenter bare kan unntas når det er «nødvendig» eller «påkravd». Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

«I lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd skal § 19 første punktum lyde:

Når det er påkravd for gjennomføringa av konsultasjonane, kan det gjerast unntak frå innsyn for dokument som blir utveksla som ledd i konsultasjonar etter reglane i sameloven kapittel 4.»

4. Forslag fra mindretall

Forslag fra Høyre og Kristelig Folkeparti:

Forslag 1

I lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd skal § 19 første punktum lyde:

Når det er påkravd for gjennomføringa av konsultasjonane, kan det gjerast unntak frå innsyn for dokument som blir utveksla som ledd i konsultasjonar etter reglane i sameloven kapittel 4.

5. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding I og III fremmes av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti. Tilråding II fremmes av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om endringer i sameloven mv. (konsultasjoner)

I

I lov 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold gjøres følgende endringer:

§ 1-1 skal lyde:

§ 1-1 *Lovens formål. Forholdet til folkeretten*

Lovens formål er å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe i Norge kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv.

Loven gjelder med de begrensninger som følger av ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater. Loven skal anvendes i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter.

Nytt kapittel 4 skal lyde:

Kapittel 4 Konsultasjoner

§ 4-1 Saker som er gjenstand for konsultasjoner

Bestemmelsene i kapitlet her gjelder for lovgivning, forskrifter og andre beslutninger eller tiltak som vil kunne påvirke samiske interesser direkte. Bestemmelsene gjelder ikke for saker om statsbudsjettet.

Bestemmelsene i kapitlet her gjelder ikke for saker av generell karakter som må antas å ville påvirke hele samfunnet på samme måte.

I saker som er knyttet til naturgrunnlaget for samisk kultur, gjelder bestemmelsene i kapitlet her for tiltak og beslutninger som planlegges iverksatt i tradisjonelle samiske områder, eller som kan få virkning på samisk materiell kulturutøvelse i tradisjonelle samiske områder.

Bestemmelsene i kapitlet her gjelder ikke for Sametinget i saker hvor Sametinget har innsigelsesadgang etter plan- og bygningsloven § 5-4.

§ 4-2 Rett til å bli konsultert

I saker nevnt i § 4-1, har Sametinget og andre representanter for berørte samiske interesser rett til å bli konsultert.

§ 4-3 Plikt til å konsultere

Plikten til å konsultere etter bestemmelsene i kapitlet her gjelder for

- regjeringen, departementer, direktorater og andre underliggende virksomheter,
- statsforetak og private rettssubjekter når de utøver myndighet på vegne av staten.

§ 4-4 Konsultasjonsplikt for fylkeskommuner og kommuner

Fylkeskommuner og kommuner har plikt til å konsultere representanter for berørte samiske interesser i saker om lokale forskrifter og andre beslutninger eller tiltak som vil kunne påvirke samiske interesser direkte.

Bestemmelsene i kapitlet her gjelder for øvrig så langt de passer.

§ 4-5 Varsling om saker som kan bli gjenstand for konsultasjoner

Den som har konsultasjonsplikt, skal varsle Sametinget og andre med konsultasjonsrett om saker som kan bli gjenstand for konsultasjoner, jf. § 4-1. Er varsling ikke gitt, kan Sametinget på eget initiativ anmode om konsultasjoner i slike saker.

Sametinget og andre med konsultasjonsrett skal innen rimelig tid svare på om de ønsker konsultasjoner i den aktuelle saken. Sametinget kan også gi sin vurdering av om andre enn Sametinget bør konsulteres i saken.

§ 4-6 Innholdet i og formålet med konsultasjonene

Konsultasjonene skal gjennomføres i god tro og med formål om å oppnå enighet. Det organet som har konsultasjonsplikt, skal gi full informasjon om relevante forhold på alle stadier i behandlingen av saken.

Konsultasjonene skal begynne så tidlig at partene har reell mulighet til å oppnå enighet om beslutningen.

Konsultasjonene skal ikke avsluttes så lenge partene antar at det er mulig å oppnå enighet om saken.

§ 4-7 Protokoll

Det skal føres protokoll fra konsultasjonene. I protokollen skal det redegjøres for hva saken gjelder, partenes vurderinger og standpunkter og konklusjonene i saken. Det skal tydelig framgå om det er oppnådd enighet.

Den samiske partens vurderinger i saken skal følge saken fram til endelig beslutning.

§ 4-8 Forskrifter

Kongen kan gi forskrift med nærmere bestemmelser om hvem som har rett og plikt til konsultasjoner, og om gjennomføringen av konsultasjoner for organer og rettssubjekter som nevnt i § 4-3.

§ 4-9 Virkning av brudd på konsultasjonsregler

Brudd på reglene om konsultasjoner i kapitlet her kan gi grunnlag for ugyldighet i samsvar med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper.

§ 4-10 Forholdet til forvaltningsloven og annen lovgivning

Reglene om konsultasjoner i loven her gjelder ved siden av saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven og regler om samiske interesser i andre lover, med de unntakene som følger av § 4-1 fjerde ledd.

Nåværende kapittel 4 blir nytt kapittel 5. Nåværende §§ 4-1 og 4-2 blir nye §§ 5-1 og 5-2.

II

Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd § 19 første punktum skal lyde:

Det kan gjerast unntak frå innsyn for dokument som blir utveksla mellom statlege organ og Sametinget og *andre* som ledd i konsultasjonar *etter reglane i same-loven kapittel 4.*»

III

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 27. mai 2021

Karin Andersen

leder

Eirik Sivertsen

ordfører



Stortinget
Kommunal- og forvaltningskomiteen
Postboks 1700 Sentrum
0026 OSLO

ÁŠŠI/SAK
18/606 - 85

MIN ČUJ./VÁR REF.
21/9498

DIN ČUJ./DERES REF.

BEAIVI/DATO
19.03.2021

Behandlinge av Prop. 86 L (2020-2021) Endringer i sameloven mv. (konsultasjoner)

Jeg viser til Kommunal- og forvaltningskomiteens invitasjon til å sende skriftlig innspill for sin behandling av Prop. 86 L (2020-2021) Endringer i sameloven mv. (konsultasjoner).

Sametinget ber om at forslaget blir vedtatt. Lovforslaget har kommet til etter et langt og omfattende arbeid med to breie høringer av departementet (2007-2009, 2019-2020) og høring i Kommunal- og forvaltningskomiteen (25.10.2018 av Prop. 116 L, 2017-2018). Som det framkommer i proposisjonens kapittel 2.6 og 3.2, har Sametinget gitt sin tilslutning til forslaget.

Lovfestingen av den folkerettslige konsultasjonsplikten vil styrke rettsstaten ved større klarhet og forutsigbarhet i hva konsultasjoner innebærer og hvordan det gjennomføres. Lovfestingen vil samtidig styrke demokratiet ved at samene kollektivt inkluderes i beslutningsprosessene for saker som påvirker oss direkte.

Forslaget til veileder for kommuner og fylkeskommuners konsultasjoner med samiske interesser, som ble sendt på høring sammen med Prop. 116 L (2017-2018), gir god støtte for at oppfølging av konsultasjonsplikten tilpasses kommuner med store variasjoner, også med hensyn til samiske interesser. Forslaget gir grunnlag for en god håndtering og balansering av det kommunale selvstyret og samenes selvbestemmelse.

Dersom komiteen har spørsmål eller ønsker vurderinger av noen problemstillinger stiller jeg selvsagt opp for å svare og dele mine synspunkter.

Dearvvuođaguin/Med hilsen

Aili Keskitalo
presidenta / president

*Dát tjála le elektrávnálattjat dáhkkidum ja vuollájtjálek sáddiduvvá./
Dát reive lea elektrovnnalaččat dohkkehuvvon ja sáddejuvvo vuolláičállaga haga./
Tjaatsege lea elektrovneles jááhkesjamme jih seedtesávva vuellietjaalegapth./
Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.*

Reivve vuostáiváldi / Hovedmottaker:
Stortinget

Kommunal- og
forvaltningskomiteen

0026 OSLO



Sámediggj – Sametinget v.
sametingspresident Aili Keskitalo
Postboks 3
9735 Kárášjohka/Karasjok

Vår ref.:
2021/815

Deres ref.:

Dato:
25.03.2021

Kommunal- og forvaltningskomiteens behandling av Prop. 86 L (2020–2021) Endringer i sameloven mv. (konsultasjoner)

Kommunal- og forvaltningskomiteen har til behandling Prop. 86 L (2020–2021) Endringer i sameloven mv. (konsultasjoner). Komiteen tar sikte på å avgi innstilling i saken torsdag 27. mai.

Dersom komiteen overveier å foreslå materielle endringer i lovforslaget som har direkte betydning for samiske interesser, vil komiteen varsle Sametinget om dette senest fredag 30. april. Sametinget vil da få anledning til å uttale seg i saken.

For å kunne holde komiteens fremdriftsplan i saken, vil komiteen da imøtese snarlig tilbakemelding fra Sametinget og senest mandag 10. mai.

Med vennlig hilsen

Eirik Sivertsen
saksordfører

Dokumentet er elektronisk godkjent og signert.







Presidentskapet
Her

Vår ref.:
2021/815

Deres ref.:

Dato:
21.04.2021

Prop. 86 L (2020–2021) Endringer i sameloven mv. (konsultasjoner)

Kommunal- og forvaltningskomiteen har til behandling Prop. 86 L (2020–2021) Endringer i sameloven mv. (konsultasjoner), som i hovedsak handler om å lovfeste overordnede saksbehandlingsregler for konsultasjoner for statlig nivå og å lovfeste konsultasjonsplikten for kommuner og fylkeskommuner.

Saken reiser også det konstitusjonelle spørsmålet om Stortinget har en plikt til å konsultere samiske interesser under gitte forutsetninger. Fordi det ikke ville være naturlig, har ikke departementet gått inn på dette spørsmålet eller hvordan dette eventuelt kan løses i praksis. Siden dette ikke er forsvarlig utredet mener flertallet i komiteen at spørsmålet bør forelegges presidentskapet og at det kommer tilbake som en egen sak når nødvendige utredninger er gjort.

Komiteens flertall (Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti) ber om en tilbakemelding fra presidentskapet på den skisserte fremgangsmåten.

Med vennlig hilsen

Eirik Sivertsen
saksordfører

Dokumentet er elektronisk godkjent og signert.





Sámediggj – Sametinget v.
sametingspresident Aili Keskitalo
Postboks 3
9735 Kárášjohka/Karasjok

Vår ref.:
2021/815

Deres ref.:

Dato:
28.04.2021

Prop. 86 L (2020–2021) Endringer i sameloven mv. (konsultasjoner)

Kommunal- og forvaltningskomiteen viser til komiteens brev til Sametinget av 25.03.2021, der komiteen varslet at Sametinget vil få anledning til å uttale seg dersom komiteen overveier å foreslå materielle endringer i lovforslaget i Prop. 86 L (2020–2021) som har direkte betydning for samiske interesser.

Komiteen vil med dette gjøre Sametinget oppmerksom på at en vurderer å ikke støtte regjeringens forslag til endringer i § 19 første punktum i lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova).

I vurderingene legges det vekt på at dagens lovhjemler for unntak synes å være tilstrekkelige for kommuner og fylkeskommuner sin mulighet til å ivareta konsultasjonsplikten, og at åpenhet og transparens i forvaltningen er et gode som styrker demokratiet. Det legges også vekt på at prinsippet om meroffentlighet også gjelder for konsultasjoner og skal anvendes. Endelig legges det vekt på at åpenhet vil kunne være konfliktdempende.

For ordens skyld presiseres det at det er støtte til regjeringens forslag om å videreføre hjemmel, men ikke plikt, for statlige organer til å unnta dokumenter som utveksles i forbindelse med konsultasjoner og til departementets merknader i proposisjonen knyttet til dette. Det gjelder også forslaget i proposisjonen om å legge til ordene «og andre» etter «Sametinget» i § 19 første punktum.

Vi imøteser Sametingets betraktninger på forslaget til endringer i offentliglova § 19 første punktum. Av hensyn til fremdriftsplanen i saken, ber komiteen om snarlig tilbakemelding fra Sametinget og senest mandag 10. mai.

Med vennlig hilsen

Eirik Sivertsen
saksordfører

Dokumentet er elektronisk godkjent og signert.





STORTINGET

Kommunal- og forvaltningskomitéen
Her

Vår ref.:
2021/815

Deres ref.:

Dato:
29.04.2021

Prop 86 L (2020-2021) Endringer i sameloven mv. (konsultasjoner)

Det vises til kommunal- og forvaltningskomiteens brev av 21.april 2021 om behandlingen av Prop. 86 L (2020–2021) Endringer i sameloven mv. (konsultasjoner).

Presidentskapet oppfatter at kommunal- og forvaltningskomiteens flertall i brevet foreslår at den delen av saken som gjelder spørsmål knyttet til en eventuell ordning for Stortingets konsultasjoner av samiske interesser bør håndteres av presidentskapet, og at det eventuelt bør fremmes en egen sak for Stortinget om dette når nødvendige utredninger er gjort.

Presidentskapet mener den fremgangsmåten som er skissert i komiteens brev er hensiktsmessig. En utredning av de rettslige og praktiske spørsmål en eventuell konsultasjonsordning reiser vil imidlertid nødvendigvis ta noe tid, og det kan derfor ikke forventes at presidentskapet vil fremme en sak om dette i innværende sesjon.

Med vennlig hilsen

Tone W. Trøen
Stortingets president





Stortinget
Kommunal- og forvaltningskomiteen
Postboks 1700 Sentrum
0026 OSLO

ÁŠŠI/SAK
18/606 - 87

MIN ČUJ./VÅR REF.
21/16951

DIN ČUJ./DERES REF.

BEAIVI/DATO
25.05.2021

Prop. 86 L (2020-2021) Endringer i sameloven mv. (konsultasjoner)

Det vises til deres brev av 28.04.2021 hvor vi informeres om at komiteen vurderer å ikke følge de foreslåtte endringene av § 19 i offentleglova. Jeg beklager at jeg ikke har svart tidligere, noe som skyldes en feilregistrering i Sametinget arkivsystem. Jeg håper likevel komiteen gir seg tid og anledning til å vurdere min tilbakemelding her.

Jeg vil understreke at Sametinget er helt enig i at åpenhet og gjennomsiktighet i forvaltningen er grunnleggende for demokratiet. Derfor er da også hovedregelen i offentleglova § 3 at det skal være åpenhet for innsyn i saksdokumenter og journaler.

Konsultasjoner kommer ikke til erstatning for andre beslutningsprosesser som høring etter forvaltningsloven. Målsettingen med konsultasjoner er at partene i god tro skal søke enighet, det krever mulighet til å undersøke ulike argumenter og løsninger. Dersom det ikke er muligheter for at dette kan unntas fra innsynsretten, vil det i noen sammenhenger undergrave formålet med konsultasjoner som er at det skal gjennomføres i god tro og med formål om å oppnå, jf. forslaget § 4-6 i sameloven.

Sametinget legger vekt på at kommuner og fylkeskommuner, på samme måte som statlige organ, er forpliktet til å gå tidlig og utfyllende informasjon til den samiske konsultasjonsparten, slik at konsultasjonene kan bli reelle og gode. Det vil blant annet kunne være behov for at kommunen eller fylkeskommunen deler sine foreløpige vurderinger, på samme måte som statlige organer. Sametinget ser ikke at offentleglova har bestemmelser som ivaretar disse situasjonene for kommuner og fylkeskommuner. Sametinget eller annen samisk konsultasjonspart er for eksempel ikke å anse som «underordna organ» etter § 15.

Det vil være uheldig om kommunene ikke får mulighet til – når det er reelt behov – å unnta fra offentlighet dokumenter med foreløpig vurderinger eller tidlig informasjon. På samme måte vil det være uheldig om ikke Sametinget eller annen samisk konsultasjonspart kan unnta for offentligheten dokumenter med slike vurderinger i konsultasjoner med kommunene. Dersom dokumenter i konsultasjoner på kommunalt nivå alltid skal være offentlig er Sametinget bekymret for at konsultasjonene ikke alltid kan skje etter folkerettens bestemmelser og dermed forslaget til konsultasjonsformål i lovforslagets § 4-6. Det vises i den sammenheng til Norges Institusjon for Menneskerettigheter sitt skriftlige innspill til komiteen der det understrekes at forpliktelsen i ILO 169 artikkel 6 nr. 2 er helt sentral for å sikre effektiv realisering av urfolks rettigheter, også på kommunalt nivå.

Komiteens forslag vil innebære at kommuner og fylkeskommuner samt Sametinget og/eller annen samisk konsultasjonspart, i enkelte tilfeller kan få problemer med å gi den informasjonen

som er nødvendig for å gjennomføre konsultasjoner etter formålet i lovforslagets § 4-6 og ILO-konvensjonen nr. 169 artikkel 6.

Jeg vil igjen understreke at Sametinget deler komiteens vurdering av at bruken av unntakshjemmelen bør begrenses til de tilfellene der offentliggjøring utgjør et reelt problem. En måte å håndtere dette på, som ble reist som en mulighet av redaktørforeningen i høringene tidligere, er å knytte et skadevilkår til hjemmelen om å kunne unnta offentlighet, etter modell av skadevilkåret i andre bestemmelser i offentleglova, f.eks. § 15. Et tilsvarende skadevilkår kan, slik Sametinget ser, det, uten vesentlige problemer også innføres for statlig nivå.

Oppsummert er det viktig at kommuner, fylkeskommuner og Sametinget får de samme verktøyene til å gjennomføre gode konsultasjoner mellom seg, som når staten konsulterer. Dette omfatter – når det er behov – hjemmel til å unnta dokumenter fra offentlighet.

Dearvvuodáiguin/Med hilsen

Aili Keskitalo
presidenta / president

*Dát tjála le elektrávnálatjtat dâhkkidum ja vuollájtjálek sáddiduvvá./
Dát reive lea elektrovnnalaččat dohkkehuvvon ja sáddejuvvo vuolláičállaga haga./
Tjaatsege lea elektrovneles jááhkesjammme jih seedtesávvva vuelletjaalegaph./
Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.*

Reivve vuostáiváldi / Hovedmottaker:

Stortinget

Kommunal- og
forvaltningskomiteen

0026

OSLO