



STORTINGET

Innst. 253 L

(2018–2019)

Innstilling til Stortinget
fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 116 L (2017–2018)

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

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innledning

I proposisjonen foreslås endringer i sameloven og offentleglova.

Det gjenoppnevnte samerettsutvalget (det såkalte «Samerettsutvalget 2») 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 gjelder dem. Konsultasjonsordningen skal sikre at Sametinget og samene får ta del i beslutningsprosesser i saker som kan få betydning for dem. Konsultasjoner skal gjennomføres med en målsetting om å oppnå enighet om foreslåtte tiltak, uten at det er en plikt til at konsultasjonene må resultere i en 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 og sametingspresident, 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 andre instanser, herunder 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.

Det vises i proposisjonen til at gode konsultasjonsprosedyrer vil kunne sikre en smidigere og raskere gjennomføring av de aktuelle tiltakene.

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.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet foreslår i proposisjonen et eget kapittel om konsultasjoner i sameloven. Departementet har valgt denne løsningen i stedet for en detaljert lov om konsultasjoner og saksbehandling, slik samerettsutvalget foreslo. Departementets forslag skal legge til rette for mer effektive og bedre konsultasjoner mellom offentlige myndigheter og Sa-

metinget og andre berørte samiske interesser. Videre vil forslaget gjøre reglene mer tilgjengelig for konsultasjonspartene. Gode konsultasjoner vil også kunne sikre de offentlige instansene bedre beslutningsgrunnlag.

Innledningsvis (proposisjonens punkt 2) gir departementet en oversikt over bakgrunnen for lovforslaget. Hovedforslagene i NOU 2007:13 blir presentert, det gis en overordnet oversikt over høringsuttalelsene fra høringen om NOU-en i 2008, og departementet gir en vurdering av lovforslagets geografiske og saklige avgrensning. Departementet foreslår i proposisjonen 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 redegjør også for konsultasjoner med Sametinget og Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL) om lovforslaget, hvor det ble oppnådd enighet.

Videre gir departementet en overordnet oversikt over det folkerettslige grunnlaget for konsultasjonsplikten (proposisjonens punkt 3). 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 4–10 gjennomgås de ulike hovedtemaene:

- Hvordan konsultasjonsplikten bør reguleres i norsk rett
- Kravet til at konsultasjoner skal gjennomføres i god tro og med formål om å oppnå enighet
- Hvilke tiltak det skal konsulteres om, og på hvilket stadium det skal konsulteres
- Hvem som skal ha konsultasjonsplikt
- Hvem som skal konsulteres
- Virkningen av brudd på konsultasjonsreglene
- Samerettsutvalgets forslag til saksbehandlingsregler mv.

I proposisjonens punkt 11 redegjøres det for de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget, og i punkt 12 har departementet gitt merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget.

1.2 Regulering av konsultasjonsplikten

1.2.1 *Hvordan bør konsultasjoner med representanter for samiske interesser reguleres?*

1.2.1.1 GENERELT OM REGULERING AV KONSULTASJONER

Det vises i proposisjonen til at utgangspunktet er at folkeretten ikke pålegger staten å etablere lovregler om myndighetenes konsultasjoner med representanter for samiske interesser. 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.

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 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.

En avtalebasert løsning gir stor grad av fleksibilitet og vil kunne fange opp variasjoner i behov, og 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 synlige. 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 demo-

kratiske 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.

Reglene om konsultasjoner i same-loven 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 same-lovens kapittel om konsultasjoner.

1.2.1.2 BESTEMMELSE OM FORHOLDET TIL FOLKERETTEN

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

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

Departementet foreslår på denne bakgrunnen at same-loven § 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 begrensninger» som følger av ILO-konvensjonen.

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

Bestemmelsen i andre ledd 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 begrensninger 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.

1.2.1.3 REGULERING AV KONSULTASJONSPLIKTEN FOR KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER

Det vises i proposisjonen til at det må antas at state- ne 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 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 tilfredsstillende 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 en målsetting om å bli enige.

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 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 og i behov for konsultasjoner.

Utgangspunktet for departementets vurdering er at statens forpliktelser til å konsultere samiske interesser 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 det gjennomføres konsultasjoner også når beslutninger fattes på kommunalt og fylkeskommunalt nivå.

Det vises i proposisjonen til at 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 avtalebasert løsning kan ha den fordel 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 på 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 i proposisjonen at kommuners og fylkeskommuners plikt til å konsultere forankres i sameloven. 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 for både 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 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.

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

I tråd med signalene i meldingen legger departementet opp til å involvere kommunene, gjennom KS, i arbeidet med veilederen. Det vil bidra til at den møter de praktiske behovene for veiledning i ulike situasjoner hvor det kan oppstå konsultasjonsplikt. Det kan videre bidra til praktisk gjennomførbare løsninger basert på dagens ordninger for medvirkning. Dersom kommunene bidrar til utformingen av veilederen, kan det også føre til at veilederen i større grad blir brukt, og dermed også sikre etterlevelse av en lovpålagt plikt for kommunene til å konsultere samiske interesser. Departementet vil også konsultere Sametinget og Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL) i arbeidet med veilederen.

1.3 Konsultasjoner i god tro og med formål om å oppnå enighet

Departementet legger på dette punktet opp til en videreføring av det som følger av gjeldende konsultasjonsprosedyrer og av de folkerettslige forpliktelsene.

Konsultasjoner med berørte urfolksgrupper skal i henhold til 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 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.

Det gjelder også når det er to eller flere motstridende samiske interesser, for eksempel i arealinngrepssaker. Målet 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 i forskrift, herunder regler om konsultasjoner i saker med flere konsultasjonsparter.

Krav til samtykke ved særlig inngripende tiltak?

Uttalelsen fra Menneskerettskomiteen 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 blir satt 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. 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 hvorvidt grensen i SP artikkel 27 (FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter) 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 varsling 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 pro-

sesser hos myndighetsorganer med tanke på å fange opp aktuelle saker 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 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.

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.

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 representative for samiske interesser. Sametinget vil da gjerne gi innspill til høringen og samtidig varsle at de ønsker konsultasjoner i saken. Når det gjelder myndighetenes varslingsplikt overfor andre som er representative for samiske interesser, kan det tenkes tilfeller der myndighetenes varslingsplikt går lenger enn å sende saken på alminnelig høring.

Informasjonsutveksling i konsultasjonsprosessen

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 og en bestemmelse om innholdet i og formålet med konsultasjonsprosessen.

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 «statlige 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 med både Sametinget og andre i forbindelse med konsultasjoner.

Innholdet 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. 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 en konsultasjonsprosess 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 frem, 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. 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.

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

Også under dette punktet legges det i proposisjonen opp til en løsning i tråd med Norges folkerettslige

forpliktelse og gjeldende konsultasjonsprosedyrer. På enkelte punkter er det gjort presiseringer sammenliknet med dagens konsultasjonsprosedyrer.

1.4.1 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. 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-konvensjonen 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 myndigheter. 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.

I denne sammenhengen er det også viktig å understreke at kravet til innholdet i og omfanget av konsultasjonene vil variere fra sak til sak.

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 kon-

sultasjonsordning. Det må likevel antas at ILO-konvensjonen 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, pekes det i proposisjonen på at det er nødvendig at konsultasjonene skjer tilstrekkelig tidlig til at det blir 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 foreløpige 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 det blir en reell mulighet til å oppnå enighet om saken.

Det følger av ILO-konvensjonen 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 opplisting 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 et utvalg, for eksempel en NOU, skal følges opp, inntreffer 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.

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-konvensjonen 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.

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 en-

keltvedtak 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.

1.4.2 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 har blitt 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 er også enighet om at det etableres en ordning med at regjeringen hver vår legger frem en kortfattet situasjonsbeskrivelse og fremoverskuende melding til Stortinget om samiske forhold. Den nye ordningen vil gi Sametinget økt handlingsrom til selv å prioritere samepolitiske tiltak og vil også åpne 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. Departementet legger opp til at det kan gis bestemmelser i forskrift om den nærmere gjennomføringen av konsultasjoner i slike tilfeller.

1.4.3 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. 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.

1.4.4 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.

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.

1.4.5 Avgrensning mot innsigelsaker 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.

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.

Departementet legger til grunn at når Sametinget har innsigelsesadgang etter plan- og bygningsloven, skal Sametinget ikke ha konsultasjonsrett etter reglene i sameloven i tillegg.

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 redegjøres i proposisjonen 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 av 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 fra konsultasjonsplikt. Departementet foreslår å ta inn et unntak fra konsultasjonsplikten i slike saker i forskrift.

1.4.6 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. Departementet legger 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, f.eks. 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
- Sluttfasen av meldingsarbeidet

1.5 Hvem har plikt til å konsultere?

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 etterleveres. 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.

1.5.1 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 i henhold til ILO-konvensjonen 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-konvensjonen 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, herunder fylkesmenn, fortsatt skal ha konsultasjonsplikt. 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.

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 lovbehandlingen 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 frem 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.

Etter departementets syn er det ikke 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 eventu-

elt hvordan konsultasjonsplikten for Stortinget bør reguleres.

1.5.2 Kommuner og fylkeskommuner

Det går frem av proposisjonen at utgangspunktet vil være 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.

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. Departementet ønsker imidlertid ikke å innføre detaljerte regler for konsultasjoner på disse nivåene. Det vises i proposisjonen til at departementet, i samråd med kommunal sektor og i konsultasjon med Sametinget og Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL), vil utarbeide en veileder for konsultasjoner på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Mange kommuner og fylkeskommuner har allerede gode ordninger for å involvere samiske innbyggere i saker som gjelder dem. En veileder vil i stor grad kunne bygge på disse eksisterende ordningene.

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

1.5.3 Selvstendige rettssubjekter underlagt offentlig kontroll

Det går frem av proposisjonen at i den utstrekning statsforetak og andre rettssubjekter utøver offentlig myndighet, 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, f.eks. kjøp og salg av eiendommer.

1.5.4 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.

1.5.5 Private tiltakshavere

Det går frem av proposisjonen at departementet er enig med utvalget i at konsultasjonsplikten etter 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 FN's veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter og OECDs retningslinjer for multinasjonale selskaper gir næringslivet et særlig ansvar for å respektere menneskerettighetene, herunder urfolks rettigheter. Statene har også et ansvar for å veilede selskapene i spørsmål om å respektere disse rettighetene.

1.6 Hvem skal konsulteres?

Departementet legger i proposisjonen opp til å videreføre det som følger av dagens praksis og konsultasjonsprosedyrer. Det innebærer at Sametinget har konsultasjonsrett i alle saker som omfattes av bestemmelsene. Det blir opp til Sametinget å prioritere hvilke saker de ønsker å konsulteres i. Departementet ønsker likevel å stille opp et utgangspunkt for hvilke saker Sametinget bør konsulteres i. I folkerettsvurderingen i proposisjonen 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 konsultasjoner 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.

I tillegg legges det opp til at andre som er representative for de aktuelle samiske interessene, også vil ha konsultasjonsrett. Dette er forutsatt også i dagens konsultasjonsprosedyrer og i tråd med gjeldende folkerett for forvaltningspraksis, selv om spørsmålet ikke er di-

rette regulert i prosedyrene. Departementet ser behov for å ha klarere regler som tydeliggjør eller setter terskler for hvem som har konsultasjonsrett i den enkelte sak. Videre vil det kunne være behov for samordning av konsultasjoner i tilfeller hvor flere samiske interesser har konsultasjonsrett. Slike presiseringer vil kunne gis i forskrift.

Samerettsutvalget foreslår i sitt lovtkast 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 som er representative for samiske interesser i den aktuelle saken», jf. forslaget § 4-2. Departementet presiserer at formuleringen ikke har til hensikt å innskrenke konsultasjonsretten etter folkeretten.

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, 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 oppgaveoverføring.

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.

1.7 Virkningen av brudd på konsultasjonsreglene

Virkningen av brudd på konsultasjonsplikten er ikke regulert i dagens konsultasjonsprosedyrer, og departementets veileder gir heller ingen klare svar. Samerettsutvalget foreslo en egen bestemmelse om virkningen av brudd på konsultasjons- og saksbehandlingsreglene. Departementet følger opp forslaget og legger opp til at brudd på konsultasjonsreglene kan gi grunnlag for ugyldighet, jf. lovforslagets § 4-9. Spørsmålet om ugyldighet skal vurderes med utgangspunkt i de alminnelige forvaltningsrettslige prinsippene om ugyldighet. Bestemmelsen er i tråd med gjeldende rett.

Departementets lovforslag legger opp til at forvaltningslovens regler skal gjelde ved siden av konsultasjonsreglene, jf. § 4-10. 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.

Det er viktig å presisere at det er en viss terskel for at brudd på konsultasjonsplikten fører til at vedtaket eller beslutningen kjennes ugyldig.

1.8 Behov for særskilte saksbehandlingsregler mv.?

Samerettsutvalget foreslår en felles overordnet regulering av særlige saksbehandlingsregler. Etter at utvalget leverte sin innstilling, har det kommet flere bestemmelser i sektorlovgivningen om at samiske hensyn skal vektlegges. Etter departementets vurdering vil denne systematikken i de fleste tilfeller kunne gi bedre oversikt over regelverket på det enkelte området enn lovfesting av slike regler på tvers av sektorer. Departementet har ikke foreslått å følge opp utvalgets forslag til saksbehandlingsregler mv. i proposisjonen.

Samerettsutvalget har også foreslått å lovregulere den materielle grensen for inngrep i samisk kultur som ligger i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27. Departementet vurderer det som hensiktsmessig å avgrense temaet i proposisjonen til spørsmålet om konsultasjoner. Departementet vil vurdere denne delen av samerettsutvalgets forslag i en senere prosess.

1.9 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det vises i proposisjonen til at forslaget i all hovedsak innebærer en videreføring av dagens konsultasjonsprosedyrer. Lovfesting av konsultasjonsplikten vil ikke i seg selv gi økonomiske eller administrative konsekvenser. Konsultasjoner mellom Sametinget, andre representanter for samiske interesser og myndighetene vil i noen tilfeller føre til at beslutningsprosessene og saksbehandlingen vil være mer tidkrevende enn i saker som ikke berører samiske interesser. Samtidig kan klare lovregler og presiseringer i forskrift bidra til mer tilgjengelighet, større forutsigbarhet og mer effektive konsultasjonsprosesser.

Kommuner og fylkeskommuner er ikke omfattet av den gjeldende konsultasjonsordningen med Sametinget. En lovfesting av konsultasjonsplikten vil kunne få økonomiske og administrative konsekvenser for disse forvaltningsnivåene i form av økt arbeidsbyrde og lengre saksbehandlingstid i enkelte saker. Det er likevel viktig å påpeke at kommuner og fylkeskommuner også i dag forholder seg til et regelverk som skal sikre borgernes medvirkning i beslutninger. Når det gjelder kommuner og fylkeskommuner, legges det opp til fleksible ordninger som kan bygge på allerede eksisterende ordninger for medvirkning. Det er derfor departementets vurdering at det heller ikke på disse forvaltningsnivåene vil være snakk om nevneverdige økonomiske og administrative konsekvenser.

En regulering av hvilke aktører som er konsultasjonsberettiget i hvilke typer saker, kan føre til at kon-

sultasjoner med andre enn Sametinget får et større omfang enn i dag. Samtidig vil en klargjøring av statens forpliktelser gjennom lovfesting og utfyllende forskrifter gjøre systemet mer forutsigbart for alle parter og vil også kunne virke effektiviserende.

2. Komiteens merknader

2.1 Komiteens generelle merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Masud Gharahkhani, Stein Erik Lauvås, Eirik Sivertsen og Siri Gåsemyr Staalesen, fra Høyre, Norunn Tveiten Benestad, Mari Holm Lønseth, Olemic Thommessen og Ove Trellevik, fra Fremskrittspartiet, Jon Engen-Helgheim og Kari Kjønås Kjos, fra Senterpartiet, Kari Anne Bøkestad Andreassen og Heidi Greni, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Karin Andersen, og fra Kristelig Folkeparti, Per Sverre Kvinlaug, viser til Prop. 116 L (2017–2018).

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at ordningen med konsultasjoner bidrar til at Norge oppfyller sine folkerettslige forpliktelser. Konsultasjonsordningen skal sikre at Sametinget og samene får ta del i beslutningsprosesser i saker som kan få betydning for dem. Konsultasjoner skal gjennomføres med målsetting om å oppnå enighet om foreslåtte tiltak, 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.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, 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.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti støtter derfor forslaget om å lovfeste ordningen med konsultasjoner for staten.

Disse medlemmer viser til at departementet foreslår å lovfeste reglene for konsultasjon som et kapit-

tel i sameloven, fremfor som en egen lov foreslått i NOU 2007:13 Den nye sameretten. Disse medlemmer støtter departementets vurdering av dette spørsmålet.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti viser til høringsuttalelser av 25. oktober 2018 til Prop. 116 L (2017–2018) Endringer i sameloven mv. (konsultasjoner), der majoriteten av høringsuttalelsene påpekte at Samerettsutvalget 2 var ute på høring for ti år siden, og at mye har skjedd i løpet av årene som har gått. Disse medlemmer påpeker at det er gjort flere endringer i det forslaget som var ute på høring sist. Disse medlemmer mener derfor forslaget som nå er fremlagt, må sendes tilbake til departementet for ny høring, slik at alle som blir påvirket av endringen, får mulighet til å uttale seg.

Disse medlemmer mener hele lovforslaget bør sendes på alminnelig høring før det behandles i Stortinget. I lys av den usikkerheten som er kommet fram, er det etter disse medlemmers mening viktig at utkast til veileder som er varslet i proposisjonen er klar på samme tidspunkt og høres samtidig.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet 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.

Disse medlemmer mener likevel det vil være formålstjenlig å sende hele saken på høring og å involvere alle berørte parter i høringsrunder før saken skal behandles i Stortinget. Hvilke saker konsultasjonsplikten skal omfatte, og hvem som skal konsulteres, kan med fordel avklares grundigere enn hva som foreligger i proposisjonen. Dette gjelder særlig konsekvensene av å utvide konsultasjonsplikten til også å gjelde kommuner og fylker. Avklaringer om hvilke økonomiske og administrative følger ordningen vil medføre, er blant faktorene som burde belyses grundigere. Proposisjonen henviser flere steder til avklaringer som skal komme i forskrifter. Disse medlemmer mener det ville vært ryddig om flere av disse avklaringene forelå allerede ved behandling av proposisjonen. Disse medlemmer viser til at det ikke er gitt noen føringer for hva den varslede veilederen skal inneholde. Dette bør avklares, og veilederen bør sendes ut på høring samtidig som lovforslaget.

Disse medlemmer merket seg at flere av høringsinstansene har ønsket en alminnelig høring i forkant av Stortingets behandling. Ettersom det har kommet nye elementer inn i forslaget siden det var ute på høring for ti år siden, vil det kunne være positivt for saken om forslaget sendes ut på en ny alminnelig høring.

Disse medlemmer ønsker en helhetlig tilnærming til konsultasjonsplikt og anser det derfor som mest ryddig å be regjeringen sende hele forslaget ut på en bred høring.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, fremmer følgende forslag:

«Prop. 116 L (2017–2018) Endringer i sameloven mv. (konsultasjoner) sendes tilbake til regjeringen.»

«Stortinget ber regjeringen sende forslaget til endringer i sameloven, jf. Prop. 116 L (2017–2018), ut på alminnelig høring før saken fremmes for Stortinget til ny behandling.»

2.2 Konsultasjoner i god tro og med formål om å oppnå enighet

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at offentliglova § 19 gir hjemmel for å unnta innsyn i dokumenter som utveksles i forbindelse med konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget og samiske organisasjoner. Bestemmelsen gir en mulighet, men ingen plikt til å unnta dokumenter fra offentlighet.

Disse medlemmer viser til innspillet fra Norsk Redaktørforening på høringen 25. oktober 2018. 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.

2.3 Hvem har plikt til å konsultere?

2.3.1 Statlige organer

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at departementet finner det naturlig at Stortinget selv vurderer om og eventuelt hvordan konsultasjonsplikten for Stortinget bør reguleres.

Disse medlemmer viser til at utvalget i NOU 2007:13 Den nye sameretten drøfter Stortingets konsultasjonsplikt og legger til grunn at det i gitte tilfeller kan foreligge en plikt for Stortinget til å konsultere. Disse medlemmer viser til at i rapporten fra arbeidsgruppen som forberedte konsultasjonsavtalen mellom Sametinget og regjeringen ved Kommunal- og regionaldepartementet, ble det uttalt at

«[s]elv om det ikke foreligger noen plikt, kan det også i gitte situasjoner være naturlig at Stortinget konsulterer».

Disse medlemmer viser videre til at Stortingets justiskomiteé valgte å gjennomføre konsultasjoner mellom komiteen og Sametinget og Finnmark fylkeskommune i sin behandling av Finnmarksloven. Disse medlemmer viser også til at stortingspresidenten i brev til fagkomiteene av 13. mai 2013 har gitt retningslinjer for hvordan Stortinget skal forholde seg til Sametinget i behandling av saker som berører samiske spørsmål.

På denne bakgrunn mener disse medlemmer at det vil være hensiktsmessig å ha prosedyrer for hvordan eventuelle konsultasjoner med Sametinget bør gjennomføres, og at bestemmelser om dette bør tas inn i forretningsordenen.

På denne bakgrunn foreslår disse medlemmer at sameloven § 4-4 skal lyde:

«§ 4-4 Konsultasjoner med Stortinget

Stortinget kan gi bestemmelser om konsultasjoner med Stortinget.»

Disse medlemmer viser til det helhetlige lovforslaget disse medlemmer fremmer senere i innstillingen.

Disse medlemmer fremmer samtidig følgende forslag:

«Stortinget ber presidentskapet foreslå bestemmelser i Stortingets forretningsorden for hvordan eventuelle konsultasjoner mellom Stortinget og Sametinget skal gjøres.»

2.3.2 Kommuner og fylkeskommuner

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Sosialistisk Venstreparti, viser til at regjeringen foreslår å lovfeste en bestemmelse 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 atplikten for kommuner og fylkeskommuner til å konsultere representanter for samiske interesser lovfestes.

Flertallet viser til at lovforslaget ikke har vært på høring, men baserer seg på NOU 2007:13 «Den nye sameretten». Der blir det foreslått en egen lov med detaljerte regler for saksbehandling ved konsultasjoner. Flertallet støtter departementets vurdering av at det ikke er hensiktsmessig med en slik lov, men at dette bør

være åpent for ulike tilpasninger til ulike behov og forhold i kommunene og fylkeskommunene. Det er svært varierende i hvilken grad det foreligger samiske interesser og av hvilken art de samiske interessene er i kommunene og fylkeskommunene.

Flertallet viser til at det etter departementets vurdering foreligger en plikt for staten til å gjennomføre konsultasjoner med representanter for samiske interesser i saker som kan påvirke samiske interesser direkte. Flertallet viser videre til at departementet vurderer det slik at det er vanskelig å si med sikkerhet hvilke typer tiltak og beslutninger det siktes til, og om man eventuelt kunne se for seg kriterier med sikte på å holde ubetydelige eller mindre viktige saker utenfor. Flertallet mener klare regler om konsultasjoner vil kunne føre til mer effektive prosesser, som vil være en fordel.

Flertallet viser til at det etter departementets vurdering er behov for mer presise regler for når konsultasjonsplikten inntreffer, og at departementet foreslår en hjemmel for å gi nærmere regler om gjennomføringen av konsultasjoner i forskrift, og at departementet vil gi anvisning på fleksible og gjennomførbare løsninger i en veileder for kommuner og fylkeskommuner.

Flertallet støtter vurderingen om at det er behov for ytterligere avklaringer når det gjelder konsultasjonsplikten.

Komiteen viser til at kommuner og fylkeskommuner i dag ikke er omfattet av konsultasjonsplikten, og at en lovfesting av dette vil være en ny oppgave. Komiteen viser til at det under høringen framkom betydelig usikkerhet om hva bestemmelsen faktisk innebærer for kommuner og fylkeskommuner.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener forslaget til bestemmelse bør sendes på alminnelig høring før det behandles. I lys av den usikkerheten som er kommet fram, er det etter disse medlemmers mening en klar fordel om et utkast til den varslede veilederen er klart på samme tidspunkt og høres samtidig. Det vil bidra til å oppklare hva dette faktisk vil innebære for kommuner og fylkeskommuner med hensyn til når det foreligger konsultasjonsplikt, hvem som er representanter for samiske interesser som skal konsulteres, hvordan konsultasjonsprosesser bør utformes på lokalt og regionalt nivå, hvilke frister og krav til framdrift i konsultasjonsprosesser som kan kreves, når det foreligger ugyldighet som følge av at konsultasjonsprosessen ikke er oppfylt mv.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sende forslag til bestemmelse i sameloven om konsultasjonsplikt for fylkes-

kommuner og kommuner på høring før det fremmes for Stortinget på nytt.»

2.4 Mindretallets helhetlige lovforslag

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti fremmer følgende forslag:

«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. I saker om statsbudsjettet som berører samiske interesser, gjelder det egne prosedyrer, og bestemmelsene i kapitlet her gjelder ikke.

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 som er gjenstand for konsultasjoner etter § 4-1, har Sametinget og andre som er representative for samiske interesser i den aktuelle saken, rett til å bli konsultert.

§ 4-3 *Plikt til å konsultere*

Plikten til å konsultere etter bestemmelsene i kapitlet her gjelder for

a) regjeringen, departementer, direktorater og andre underliggende virksomheter,

- b) statsforetak og private rettssubjekter når de utøver myndighet på vegne av staten.

§ 4-4 Konsultasjoner med Stortinget

Stortinget kan gi bestemmelser om konsultasjoner med Stortinget.

§ 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 konsultasjonsprosessen

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 starte så tidlig at partene har reell mulighet til å oppnå enighet om beslutningen.

Konsultasjonsprosessen 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 ved forskrift gi 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

I lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd gjøres følgende endringer:

§ 19 første ledd skal lyde:

Det kan gjerast unntak frå innsyn for dokument som blir utveksla som ledd i konsultasjonar med Sametinget og andre etter reglane i sameloven kapittel 4. Dette gjeld ikkje dokument som blir utveksla som ledd i allmenn høyring i ei sak.

III

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.»

3. Uttalelse fra Stortingets presidentskap

Komiteens utkast til innstilling har vært forelagt Stortingets presidentskap til uttalelse, jf. vedtak i Stortinget av 28. september 2018. Presidentskapet uttaler følgende i brev av 11. april 2019:

«Presidentskapet viser til merknadene i utkastet til innstilling, og tar til etterretning at det er flertall i komiteen for å sende saken tilbake til regjeringen for gjennomføring av ny høring.»

4. Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

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. I saker om statsbudsjettet som berører samiske interesser, gjelder det

egne prosedyrer, og bestemmelsene i kapitlet her gjelder ikke.

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 som er gjenstand for konsultasjoner etter § 4-1, har Sametinget og andre som er representative for samiske interesser i den aktuelle saken, rett til å bli konsultert.

§ 4-3 Plikt til å konsultere

Plikten til å konsultere etter bestemmelsene i kapitlet her gjelder for

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

§ 4-4 Konsultasjoner med Stortinget

Stortinget kan gi bestemmelser om konsultasjoner med Stortinget.

§ 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 konsultasjonsprosessen

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 starte så tidlig at partene har reell mulighet til å oppnå enighet om beslutningen.

Konsultasjonsprosessen 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 ved forskrift gi 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

I lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd gjøres følgende endringer:

§ 19 første ledd skal lyde:

Det kan gjerast unntak frå innsyn for dokument som blir utveksla som ledd i konsultasjonar med Sametinget og andre etter reglane i sameloven kapittel 4. Dette gjeld ikkje dokument som blir utveksla som ledd i allmenn høyring i ei sak.

III

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

Forslag 2

Stortinget ber presidentskapet foreslå bestemmelser i Stortingets forretningsorden for hvordan eventuelle konsultasjoner mellom Stortinget og Sametinget skal gjøres.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen sende forslag til bestemmelse i sameloven om konsultasjonsplikt for fylkeskommuner og kommuner på høring før det fremmes for Stortinget på nytt.

5. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

I

Prop. 116 L (2017–2018) Endringer i sameloven mv. (konsultasjoner) sendes tilbake til regjeringen.

II

Stortinget ber regjeringen sende forslaget til endringer i sameloven, jf. Prop. 116 L (2017–2018), ut på alminnelig høring før saken fremmes for Stortinget til ny behandling.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 30. april 2019

Karin Andersen

leder

Eirik Sivertsen

ordfører

