



Kommunal- og
moderniseringsdepartementet

Veileder

Veileder for kommuner og fylkeskommuner om konsultasjoner med samiske interesser



Innhold

1	Innledning.....	3
2	Om gjeldende medvirkningsordninger i kommuner og fylkeskommuner	5
3	Konsultasjoner med Sametinget og andre berørte samiske interesser	9
3.1	Hva er konsultasjoner?	9
3.2	Innholdet i og formålet med konsultasjonene	11
3.3	Hvem skal konsultere?	12
3.4	Hvem skal bli konsultert?.....	13
3.4.1	Representanter for berørte samiske interesser	13
3.4.2	Sametinget.....	17
3.4.3	Konsultasjoner med motstridende interesser	17
3.5	Saker som er gjenstand for konsultasjoner	19
3.5.1	Hva ligger i ordlyden «vil kunne påvirke samiske interesser direkte»?....	20
3.5.2	Lokale forskrifter.....	21
3.5.3	Beslutninger eller tiltak	21
3.5.4	Nærmere om enkeltvedtak.....	22
3.6	Saker som er unntatt konsultasjonsplikt.....	23
3.6.1	Geografisk område for konsultasjonsplikten	23
3.6.2	Avgrensning mot tildeling av tilskudd	23
3.6.3	Avgrensning mot saker om budsjett	23
3.6.4	Avgrensning mot innsigels saker mv.....	24
3.7	Varsling om saker som kan bli gjenstand for konsultasjoner	25
3.8	Når må de samiske interessene svare på om de vil konsultere?	26
3.9	Når skal konsultasjonene starte?.....	27
3.10	Hvordan skal konsultasjonene gjennomføres?.....	28
3.11	Deling av informasjon om relevante forhold	28
3.12	Hvor lenge skal konsultasjonsprosessen vare og når skal konsultasjonene avsluttes?	30
3.13	Referat fra konsultasjonene.....	30
4	Forholdet til forvaltningsloven og annen lovgivning	32
4.1	Særskilt om offentleglova	33
5	Hva skjer hvis konsultasjonsreglene ikke er fulgt?	34
6	Konsultasjoner trinn for trinn.....	36

1 Innledning

Gjennom denne veilederen gir Kommunal- og moderniseringsdepartementet kommuner og fylkeskommuner informasjon om innholdet i samelovens bestemmelser om konsultasjoner med samiske interesser. Veilederen skal fungere som et praktisk hjelpemiddel for kommuner og fylkeskommuner ved gjennomføring av konsultasjoner. Departementet gir råd og tips om hvordan konsultasjoner kan gjennomføres og forsøker å svare på spørsmål som kan dukke opp i denne sammenhengen. Veilederen inneholder også eksempler på hvilke tiltak som omfattes av konsultasjonsplikten, hvilke tiltak som er unntatt og hvem som kan være riktig konsultasjonspart. Konsultasjonsveilederen er ikke rettslig bindende, og pålegger ikke kommunene bestemte løsninger eller en bestemt organisering.

Veilederen omtaler blant annet:

- Hva konsultasjoner er
- Når konsultasjonene skal starte
- Hvem som skal konsultere
- Hvem som skal bli konsultert
- I hvilke saker det er aktuelt å konsultere
- Hva som skjer hvis konsultasjonsreglene ikke er fulgt

Lovfesting av bestemmelser om konsultasjoner er en oppfølging av utredningen fra same-rettsutvalget 2 (NOU 2007: 13 *Den nye sameretten*), fra desember 2007.

Reglene i sameloven om konsultasjoner gir ikke detaljerte saksbehandlingsregler.

For statlige myndigheter er det lovfestet overordnede saksbehandlingsregler for konsultasjoner. Lovreglene viderefører i all hovedsak «Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget» som ble avtalt mellom daværende kommunal- og regionalminister Erna Solberg og sametingspresident Sven-Roald Nystø, 11. mai 2005.

For *kommuner og fylkeskommuner* er det en mer fleksibel ordning, der kun plikten til å konsultere er lovfestet. Det gir kommuner og fylkeskommuner stor fleksibilitet til å gjennomføre konsultasjoner på en hensiktsmessig måte ut fra type sak og lokale forhold.

Det er stor variasjon mellom kommuner både når det gjelder 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.

Mange kommuner har allerede gode ordninger for å involvere ulike deler av befolkningen i viktige beslutninger. Konsultasjonsplikten kan i stor grad gjennomføres ved justeringer i allerede etablerte ordninger for medvirkning og saksbehandling.

Formålet med konsultasjonene er å sikre at berørte samiske interesser kommer tidlig inn i prosessene, og at de har en mulighet til å påvirke beslutningene. Begge parter skal gå inn i prosessene med mål om å komme til enighet, men det er fortsatt myndighetene som skal ta den endelige avgjørelsen.

Lovfestingen av konsultasjonsplikten endrer heller ikke på det kommunale selvstyret.

Gode konsultasjoner bidrar til å forebygge konflikter, klager og rettsprosesser, og slik sett legge til rette for at tiltak kan gjennomføres smidigere og raskere. Selv om prosessene i utgangspunktet kan ta noe mer tid, vil saksbehandlingen samlet sett kunne bli mer effektiv.

Selv om partene ikke alltid blir enige, bidrar konsultasjoner til mer kunnskap og økt forståelse for situasjonen og behovene i det samiske samfunnet. En god prosess gir bedre grunnlag for beslutningene, og kan bidra til at de aktuelle tiltakene treffer bedre og er enklere å gjennomføre.

Veilederen er utarbeidet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet i samråd med KS (kommunesektorens organisasjon) og i konsultasjoner med Sametinget og Norske Reindriftssamers Landsforbund (NRL).

Lovforslaget med tilhørende utkast til veileder var på høring fra november 2019 til februar 2020. Departementet har innarbeidet innspill fra høringen i veilederen.

Denne første versjonen av veilederen er tilgjengelig i elektronisk versjon på Kommunal- og moderniseringsdepartementets side – www.regjeringen.no – og i trykket versjon. Senere versjoner vil kun bli publisert elektronisk.

Målet med veilederen er at den skal være et nyttig hjelpemiddel for kommuner og fylkeskommuner i spørsmål om konsultasjoner. Departementet tar gjerne imot innspill og synspunkter på veilederen og tar sikte på å evaluere veilederen etter to år.

En sjekk-liste for gjennomføring av konsultasjoner finnes under punkt 6 i denne veilederen, og kan være nyttig å se på for å få rask oversikt over hvilke trinn man må gjennom for å følge konsultasjonsreglene.

2 Om gjeldende medvirkningsordninger i kommuner og fylkeskommuner

Det finnes i dag mange ordninger for å involvere ulike deler av befolkningen i viktige beslutninger i kommuner og fylkeskommuner, såkalt *innbyggerinvolvering- og medvirkning*. Medvirkning innebærer ulike gruppers og individers mulighet til å si sin mening og bli hørt i saker som berører dem. Det finnes også en rekke ordninger som bidrar til samisk deltakelse og medvirkning i kommunale og fylkeskommunale beslutningsprosesser.

Kommuneloven kapittel 12 inneholder flere regler for innbyggerinvolvering. Innbyggerne kan for eksempel *fremme forslag* som gjelder kommunens eller fylkeskommunens virksomhet, se kommuneloven § 12-1.

Kommuneloven § 5-2 *første ledd bokstav e* fastsetter en plikt for kommuner og fylkeskommuner til å opprette eldreråd, råd for personer med funksjonsnedsettelse og ungdomsråd eller annet medvirkningsorgan for ungdom.

Etter kommuneloven § 5-7 *første ledd første punktum* kan kommunestyret og fylkestinget selv opprette utvalg for kommunale og fylkeskommunale formål og for deler av den kommunale eller fylkeskommunale virksomheten. Slike utvalg kan også få i oppgave å ivareta visse samiske interesser i kommunale beslutningsprosesser, slik det er gjort i Lavangen og Kåfjord kommuner i Troms og Finnmark.

Forvaltningsorganet må vurdere om et slikt utvalg er representativt for samiske interesser i den aktuelle saken. Selv om det er oppnevnt et slikt utvalg som nevnt, kan det også finnes andre samiske interesser som kommunen bør konsultere.

Der den samiske befolkningen er dominerende i en geografisk del av kommunen, kan det etter kommuneloven § 5-7 *første ledd andre punktum* også opprettes *kommunedelsutvalg*.

En annen form for involvering er *dialogmøter* mellom offentlige organ og berørte interesser.

Boks 2.1 Årlige dialogmøter

Hver vår avholder Alta kommune et dialogmøte mellom reinbeitedistriktene, landbruket og kommunen. På dette møtet inviteres både offentlige og private aktører for å orientere hverandre om planlagte tiltak i kulturlandskap, skog, fjell og vidde. Dialogmøtet bidrar til at primærnæringene (landbruket og reindriften) får tidlig informasjon om planlagte tiltak og dermed kan få gitt innspill tidlig i prosessen. Det fører til langt færre konflikter med utbyggere. Gjennom dialogmøtet blir partene bedre kjent med de andre aktørene og de utfordringene de står overfor. Møtet bidrar også til bedre forståelse for de hensyn de enkelte aktørene ivaretar.

Plan- og bygningsloven har også egne medvirkningsmekanismer. Prinsipper om medvirkning i planlegging og vedtak er forankret i formålsbestemmelsen i § 1-1.

Den generelle bestemmelsen om aktiv tilrettelegging av medvirkning følger av plan- og bygningsloven § 5-1. Bestemmelsen innebærer en plikt for planmyndighetene til å iverksette aktive tiltak for å få til den ønskede medvirkningen. Det er den som fremmer planforslaget som har ansvar for å legge til rette for medvirkning, uansett om planprosessen utføres av andre offentlige organ eller av private. Kommunen har plikt til å påse at dette faktisk blir oppfylt.

Etter plan- og bygningsloven § 5-1 *andre ledd* har kommunen et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra samiske interesser.

Boks 2.2 Omstrukturering av skoletrinnene og flytting av skole i Deanu gieldda/ Tana kommune

I 2013 vedtok et flertall i kommunestyret i Tana kommune å bygge en ny skole (Sentrum skole) ved siden av Deanu sámeskuvla (sameskolen i Tana). Et mindretall i kommunestyret protesterte mot vedtaket, og krevde at fylkesmannen i Finnmark¹ foretok en lovlighetskontroll av vedtaket. Som begrunnelse for lovlighetsklagen ble det blant annet vist til at den samiske befolkningen ikke var blitt hørt og at det forelå manglende brukermedvirkning.

Fylkesmannen anså vedtaket for tilstrekkelig opplyst og la til grunn at relevante interesser ble hørt før vedtaket ble truffet. Fylkesmannen viste til at kommunestyrets sammensetning, og det brede samiske engasjementet i Tana, talte for at de samiske interessene måtte anses for å være tilstrekkelig orientert om saken forut for avgjørelsen. Det ble videre vist til at prosjektgruppen som hadde utarbeidet skisseprosjektet også var bredt sammensatt med blant annet representanter for sameskolen.²

Saken er et eksempel at en kommunene allerede i dag har gode systemer for å sikre samisk medvirkning. I mange tilfeller oppfyller denne organiseringen kravene til konsultasjoner, eventuelt kun med ubetydelig merarbeid, selv om involveringen og medvirkningen vil få andre overskrifter.

¹ 1. januar 2021 fikk fylkesmannsembetene nye navn. Det nye embetet heter nå Statsforvalter. Fylket heter fra samme dato Troms og Finnmark.

² Se vedtak fra Fylkesmannen i Finnmark, 13. august 2014 (2014/3063).

Plan- og bygningsloven § 5-4 gir berørte statlige og regionale organ, kommuner og Sametinget, myndighet til å fremme innsigelse til planforslag. Innsigelsesordningen skal sikre at overordnede interesser ivaretas i kommunale planprosesser.

Boks 2.3 Ny veileder om reindrift og plan- og bygningsloven

Landbruks- og matdepartementet har utarbeidet en veileder om hvordan reindriftsinteresser skal ivaretas i planleggingsprosesser, og synliggjør hvilke plikter og rettigheter reindriften har. Veilederen skal være et verktøy for alle aktører som er involvert i planleggingsprosesser som berører reindriftsområdene.³

Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-10 har også egne regler om pasienters og brukeres medvirkning ved utformingen av kommunens helse- og omsorgstjenester. Kommuner som ligger *innenfor* forvaltningsområdet for samisk språk skal sørge for at samiske pasienters eller brukeres behov for tilrettelagte tjenester blir vektlagt ved utformingen av tjenesten, se § 3-10 *fjerde ledd*.

For kommuner som *ikke hører under det samiske forvaltningsområdet*, men som har samisk befolkning, har kommunen etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-10 *første og andre ledd* plikt til å sørge for at representanter for samiske brukere og pasienter blir hørt ved utformingen av kommunens helse- og omsorgstjenester.

Boks 2.4 Helsetilbud som særskilt tilrettelegges for samer i kommunen

Dersom kommunen skal utforme et godt helsetilbud til samiske pasienter og brukere, må det tas hensyn til at samiske pasienter har en annen språklig og kulturell bakgrunn enn flertallet av innbyggerne. Konsultasjoner i en slik type sak kan trolig bygge på reglene i helse- og omsorgstjenesteloven. Det innebærer at kommunen konsulterer med samiske pasient- og brukergrupper med formål om å komme til enighet i saken. Kommunen vil på vanlig måte ta hensyn til budsjett og eventuelt andre rammer, men innenfor disse rammene prøve å komme til enighet om løsninger på hvordan tjenestetilbudet best kan tilpasses samiske pasienter og brukere.

Sametinget har etablert formalisert samarbeid (samarbeidsavtaler) med alle fylkeskommunene fra Troms og Finnmark til Innlandet. I tillegg har Sametinget inngått en rekke avtaler med utvalgte kommuner, både i og utenfor forvaltningsområdet for samisk språk.

³ [Reindrift og plan- og bygningsloven \(regjeringen.no\)](#).

Boks 2.5 Samarbeidsavtaler med Sametinget

Sametinget har samarbeidsavtaler med Finnmark fylkeskommune (2018-2020), Troms fylkeskommune (2019-2020), Nordland fylkeskommune (2019-) og Trøndelag fylkeskommune (2019-2022). Avtalene skal blant annet bidra til å styrke samarbeidet på områder som samisk språk, kultur og næring.

Sametinget har også flere samarbeidsavtaler med bykommuner som har en større samisk befolkning. Målet med byavtalene er et aktivt og målrettet samarbeid med regionale og lokale myndigheter for å styrke og utvikle samisk kultur, språk og samfunnsliv.

Sametinget har i dag samarbeidsavtaler med Tromsø (2013), Bodø (2015), Oslo (2016) og Alta (2019).

3 Konsultasjoner med Sametinget og andre berørte samiske interesser

3.1 Hva er konsultasjoner?

Konsultasjoner er mer enn en rett til å bli hørt. *Høring* er en type ordning for innhenting av synspunkter og opplysninger i forbindelse med behandling av saker i offentlig forvaltning og i politiske organer. Høringer gir adgang for alle som ønsker det, til å *uttale seg* før vedtak treffes. Formålet med en høring er å bidra til å opplyse saken, forberede berørte parter på hva som kan bli vedtatt, gi berørte mulighet for å påvirke saksutfallet, og bidra til å samordne regelverk og andre offentlige tiltak.⁴

Til forskjell fra høring, er formålet med *konsultasjoner* å oppnå enighet om det foreslåtte tiltaket, forskriften e.l. Dette innebærer blant annet at det må være en reell dialog mellom partene gjennom utveksling av synspunkter og deling av nødvendig informasjon, se punkt 3.11. Det er videre en forutsetning at samiske interesser kommer tidlig inn i prosessene, og at det ikke gjøres realitetsbeslutninger før konsultasjonene tar til.

⁴ Se NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov – lov om saksbehandling i offentlig forvaltning* (forvaltningsloven) pkt. 31.5.3.2.

Boks 3.1 ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 6

Bakgrunnen for fastsettelse av konsultasjonsprosedyrer er ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater artikkel 6, som lyder (i norsk oversettelse):⁵

«1. Ved anvendelse av bestemmelsene i denne konvensjonen, skal regjeringene:

(a) konsultere vedkommende folk, ved hensiktsmessige prosedyrer og spesielt gjennom deres representative institusjoner, når det overveies å innføre lovgivning eller administrative tiltak som kan få direkte betydning for dem;

(b) etablere virkemidler for at disse folk fritt kan delta, minst i samme utstrekning som andre deler av befolkningen, på alle beslutningsnivåer i folkevalgte, administrative og andre organer med ansvar for politikk og programmer som angår dem;

(c) etablere virkemidler for full utvikling av disse folks egne institusjoner og initiativer, og når det er aktuelt, skaffe nødvendige ressurser for dette formål.

2. Konsultasjoner som finner sted ved anvendelse av denne konvensjon, skal foregå i god tro, i former som er tilpasset forholdene, og med målsetting om å oppnå enighet om eller samtykke til de foreslåtte tiltakene».

Det følger av ILO-konvensjonen nr. 169 artikkel 6 nr. 1 at myndighetene skal konsultere urfolk gjennom «hensiktsmessige prosedyrer», når det overveies å treffe tiltak som kan få direkte betydning for urfolk. 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.

⁵ [ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater - regjeringen.no.](#)

3.2 Innholdet i og formålet med konsultasjonene

Boks 3.2 Sameloven § 4-6 om 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.

Etter sameloven § 4-6 første ledd første punktum skal konsultasjonene gjennomføres i «god tro» og med «formål om å oppnå enighet».

At konsultasjoner skal gjennomføres i «god tro», må ikke forveksles med godtrokravet i tingsrettslig sammenheng, som har et annet rettslig innhold enn det man her sikter til. I sammenheng med konsultasjoner innebærer «god tro» at konsultasjonene skal gjennomføres med gjensidig lojalitet og respekt for partens interesser, verdier og behov. God tro legger på den måten til rette for et partnerskapsperspektiv, selv om myndighetene fatter de endelige beslutningene i saken.

Dette innebærer blant annet at myndighetene ved gjennomføringen av konsultasjonene må gi de samiske interessene relevant og fullstendig informasjon som presenteres på en forståelig måte. Uten slik informasjon kan formålet om at det skal oppnås enighet om de planlagte tiltakene vanskelig realiseres.

Dersom posisjonene er låst før konsultasjonene, vil konsultasjonene ikke være gjennomført «i god tro og med formål om å oppnå enighet». Konsultasjoner som gjennomføres av ren formalitet, vil neppe oppfylle vilkåret i § 4-6 første ledd første punktum, for eksempel dersom myndighetene allerede før konsultasjonene har fattet en realitetsbeslutning i saken.

Selv om enighet skal være målet med konsultasjonene, stilles det ikke noe krav om at enighet rent faktisk oppnås.

Boks 3.3 Er konsultasjonsplikten overholdt?

I vurderingen av om det er gjennomført konsultasjoner i henhold til sameloven, vil det være avgjørende om konsultasjonene og den øvrige deltakelsen i beslutningsprosessene har hatt en form, et innhold og et omfang som gjør dem til et egnet redskap for å oppnå enighet om et planlagt tiltak. I denne forbindelse vil det ha avgjørende betydning om berørte samiske interesser eller Sametinget har hatt en reell mulighet til å øve innflytelse både på prosessen som sådan og på utfallet av de sakene som har vært gjenstand for konsultasjoner. For at disse kravene skal være oppfylt, må berørte samiske interesser blant annet ha fått full informasjon om tiltaket på alle stadier i prosessen.

Se for øvrig punkt 3.11 for nærmere beskrivelse av hva «full informasjon» betyr.

3.3 Hvem skal konsultere?

I sameloven § 4-4 *første ledd* er det tatt inn en overordnet forankring av konsultasjonsplikten for «fylkeskommuner og kommuner».

Boks 3.4 Sameloven § 4-4 om 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 deres interesser direkte.

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

Kommuneloven gir blant annet regler om organisering i kommuner og fylkeskommuner, kommunale beslutningsprosesser og regler om saksbehandling.

Kommunestyret er kommunens øverste organ, og fylkestinget er fylkeskommunens øverste organ. Kommunestyret og fylkestinget kan delegerer myndighet til å treffe vedtak til andre folkevalgte organer, ordføreren eller kommunedirektøren. Kommunestyret kan ikke delegerer beslutningsmyndighet i prinsipielle saker.

Kommunedirektøren leder kommunens/fylkeskommunens administrasjon. Kommunedirektøren skal etter kommuneloven § 13-1 påse at saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet. Saksutredningen skal egne seg som grunnlag for å treffe vedtak, og må derfor inneholde relevant og nødvendig informasjon om sakens bakgrunn. I tillegg skal det juridiske grunnlaget være utredet i nødvendig og tilstrekkelig grad.

At kommunedirektøren har et selvstendig ansvar for utredningens faktiske og rettslige grunnlag, innebærer at det er kommunens administrasjon som skal vurdere om det foreligger konsultasjonsplikt, og hvem som eventuelt skal konsulteres. Administrasjonen plikter også å gjennomføre konsultasjonene. Plikten til å konsultere med samiske interesser vil derfor være en del av den saksutredningen som skal ligge til grunn for et vedtak.

Der saken behandles av kommunestyret eller annet folkevalgt organ, vil administrasjonen legge fram et saksfremlegg. Av saksfremlegget skal det fremgå om administrasjonen har konsultert med samiske interesser i saken, om det er oppnådd enighet eller ikke, og vesentlige forutsetninger som eventuelt ligger til grunn for enigheten. Dersom det ikke er oppnådd enighet, skal det fremgå klart av saksfremlegget hvilke hensyn som har vært viktige for de samiske interessene.

Kommunestyret/fylkestinget eller annet folkevalgt organ er ikke bundet av den tilrådning som gis fra administrasjonen, og kan treffe vedtak med et annet innhold enn det som fremgår av tilrådingen.

Det er imidlertid viktig å understreke at plikten til å konsultere med samiske interesser etter § 4-4, gjelder uavhengig av hvilket nivå som fatter beslutningen, det vil si uavhengig av om vedtaket fattes av kommunestyret eller fylkestinget selv, annet folkevalgt organ, ordføreren eller administrasjonen.

Dersom et folkevalgt organ ønsker å treffe et vedtak som ikke er basert på administrasjonens saksforberedelse, kan det være hensiktsmessig for det folkevalgte organet å konsultere før vedtaket treffes, eller sende saken tilbake til administrasjonen med oppdrag om å konsultere videre i saken.

Dersom det ikke ble konsultert i en sak som hadde direkte betydning for samiske interesser, kan dette føre til at vedtaket kjennes ugyldig etter alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper. Det vises for øvrig til punkt 5 om hva som skjer hvis konsultasjonsreglene ikke er fulgt.

Hva vil det si at bestemmelsene om konsultasjoner gjelder «så langt de passer» for kommuner og fylkeskommuner?

Det følger av § 4-4 *andre ledd* at bestemmelsene i sameloven kapittel 4 gjelder «så langt de passer» for kommuner og fylkeskommuner. Det betyr at avgrensningen av hvilke saker som er omfattet av plikten vil være de samme, jf. § 4-1. Kommunene har ikke plikt til å konsultere Sametinget i saker som nevnt i § 4-1 *fjerde ledd*, det vil si saker der Sametinget har innsigelsesmyndighet etter plan- og bygningsloven § 5-4.

Lovbestemmelsen i § 4-5 (om varsling om saker som kan bli gjenstand for konsultasjoner) gjelder for kommuner og fylkeskommuner, men det vil som hovedregel ikke være grunn til å varsle Sametinget etter § 4-5 i mindre og lokale saker uten prinsipiell karakter. I slike saker er det normalt aktuelt å konsultere representanter for berørte lokale interesser.

Bestemmelsen i § 4-6 gjelder også for kommuner og fylkeskommuner, som beskrevet i punkt 3.2.

Sameloven § 4-7 om protokoll gjelder ikke fullt ut for kommuner og fylkeskommuner. Det vil være tilstrekkelig at det føres referat fra møtene for å dokumentere sakens historie. Referatet bør angi hva saken gjelder, hvilke vurderinger og standpunkt partene har inntatt, og konklusjonene i saken. Det bør også angis om partene kom til enighet eller ikke.

Bestemmelsene i §§ 4-9 og 4-10 omhandler forholdet til forvaltningsloven og forvaltningsrettslige prinsipper, og representerer ikke noe nytt for kommuner og fylkeskommuner.

3.4 Hvem skal bli konsultert?

Det følger av sameloven § 4-4 *første ledd* at fylkeskommuner og kommuner har plikt til å konsultere «representanter for berørte samiske interesser».

I visse tilfeller kan det være vanskelig å få avklart hvem som er representative for de berørte interessene.

3.4.1 Representanter for berørte samiske interesser

I mindre og lokale saker uten prinsipiell karakter vil det normalt være andre enn Sametinget som er mest berørt av det aktuelle tiltaket. Sametinget er derfor ikke gitt en generell rett til å bli konsultert. Som regel vil det være snakk om å konsultere lokale interesser som bygdelag, reinbeitedistrikter, lokale organisasjoner, samisk foreldrenettverk, samiske språksentre, sameforeninger e.l., forutsatt at de er «berørt» av tiltaket.

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 i forbindelse med konsultasjonene.

Boks 3.5 Svensk reindrift i Norge

Siden mange reindriftsutøvere flytter reinflokken over landegrensene, kan planlagte tiltak i Norge berøre samiske interesser i Sverige. Dette kan typisk være at planlagte tiltak berører områder svenske reindriftsutøvere bruker i Norge. Det kan også være slik at planlagte tiltak i Norge kan få virkning for områdene reindrifta driver på i Sverige, for eksempel gruvedrift.

I så fall vil samebyer og siidaene i de svenske samebyene kunne være representative, og dermed ha konsultasjonsrett. Derimot vil ikke det svenske Sametinget ha konsultasjonsrett.

Forvaltningsorganet må derfor vurdere hvorvidt et foreslått tiltak kan komme til å berøre samiske interesser utenfor Norges grenser.

Når det gjelder hvilke institusjoner og sammenslutninger som i konkrete saker vil bli ansett som representative for samiske lokalsamfunn og andre samiske interesser, vil dette variere med de faktiske forholdene.

Det må foretas en helhetsvurdering, hvor avgjørende momenter er om organisasjonen ut fra formål, virksomhet og representativitet har *tilstrekkelig tilknytning til saken*, se også tilsvarende krav i forvaltningsloven § 28 om rettslig klageinteresse.

Boks 3.6 Hvem er representativ?

Det avgjørende for om representanter for en samisk interesse er konsultasjonsberettiget, er om den samiske interessegruppen de representerer, kan bli direkte berørt av tiltaket. Med andre ord må det være en sammenheng mellom det aktuelle tiltaket og de som kan bli direkte berørt. I tillegg er det et krav at det er representantene for de berørte interessene det skal konsulteres med. Berørte interesser kan la seg representere av rådgivere og advokater.

Hvem som kan sies å være representativ i den aktuelle saken, må bero på en helhetsvurdering. Følgende momenter kan være til hjelp:

- Hvem har rettigheter til området/tiltaket?
- Hvem kan bli direkte berørt av tiltaket?
- Hvordan kan de bli berørt av tiltaket?
- Har saken prinsipielle sider for samisk språk, kultur og samfunnsliv?

Kravet til representativitet innebærer også at samene selv må stå bak, eller i alle fall ha deltatt aktivt i oppnevningen eller sammensetningen av de gruppene/organisasjonene som deltar i konsultasjonene.

De fleste lag og foreninger er registrert i *Brønnøysundregisteret* (Enhetsregisteret), som stiller krav til at stiftelsesdokumenter, opplysninger om styret og vedtekter. Slike organisasjoner vil være konsultasjonsberettiget, forutsatt at de er representative og at de *kan* bli direkte berørt av tiltaket, se punkt 3.4 flg.

Det kan også tenkes tilfeller der en organisasjon er opprettet i forbindelse med en konkret sak. Slike interesseorganisasjoner er ikke på generelt grunnlag utelukket fra å bli konsultert, men for å bli ansett som representativ må organisasjonen ha en viss tilknytning til saken og saksutfallet gjennom formålet organisasjonen skal ivareta.

Det vil ikke være aktuelt for offentlige myndigheter å konsultere med enkeltpersoner, jf. punkt 3.5.4, og det må også kunne stilles krav om at en eventuell «ensaksorganisasjon» kan dokumentere at organisasjonen representerer de som kan bli påvirket av et tiltak. Å starte en protestaksjon på sosiale medier gir ikke i seg selv rett til å bli konsultert.

Boks 3.7 Samisk foreldrenettverk i Oslo

Utdanningsetaten i Oslo kommune foreslo i 2018 å flytte kommunens eneste samiskundervisning fra Kampen skole til Nedre Bekkelaget skole. Foreldrene reagerte på at de ikke var tatt inn i prosessen, og krevde å bli involvert og konsultert. Som følge av dette opprettet foreldrene et eget samisk foreldrenettverk.

Samisk foreldrenettverk har som formål å være en aktiv pådriver for å ivareta og styrke rettigheter knyttet til samiskopplæring fra barnehage til videregående skole i Oslo kommune. Etter at samisk foreldrenettverk ble opprettet, har kommunen involvert nettverket i arbeidet med omstrukturering av samiskopplæringen i Oslo.

Dersom det ikke finnes en forening eller lignende å kontakte, kan kommunen innkalle til «åpne møter». Åpne møter vil også kunne sikre at en unngår å bruke kanaler med politiske bindinger som kan gjøre det vanskelig for uorganiserte å fremme sitt syn.

Boks 3.8 Hvem er representativ innenfor reindriftnæringen?

Når det skal avgjøres hvem som er representativ innenfor reindriftnæringen i Norge, må det skilles mellom forskriftssaker som gjelder store områder og enkeltinngrepsaker.

I forskriftssaker vil det være naturlig å konsultere med Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL). I konkrete inngrepsaker vil det derimot være naturlig å konsultere med de enkelte rettighetshaverne, normalt representert ved det enkelte reinbeitedistrikt og/eller berørt siida.

Boks 3.9 Reinbeitedistrikt 16 – Karasjok vest

Reinbeitedistrikt 16 er organisert annerledes enn andre reinbeitedistrikt. Det strekker seg over et stort område vest i Karasjok. Distriktet har helårlige beiteområder, ni sommersiidaer som utøver reindrift i fellesskap på sommer- og høstbeiteområdene, og har eget styre. Distriktet består også av 19 vintersiidaer som utøver reindrift i fellesskap på vinter- og vårbeiteområdene. Vintersiidaen har ikke eget styre. Her er det siidaandelshaverne som er rettighetshavere.

Årsmøtet i de ni sommersiidaene velger hver sin representant til distriktsstyret, som representerer reindriftsinteressene i distriktet. Distriktsstyrets oppgave er å ivareta reinbeiteressursene i distriktet i samsvar med lover og bruksregler, men det er ikke nødvendigvis samsvar mellom den enkelte siidas interesser og distriktets interesser. Sommer- og vintersiidaene skal selv beslutte i saker som gjelder deres beiteområder. Distriktsstyret beslutter i saker som gjelder høst- og vinterbeiter hvor flere siidaer er involvert, etter innspill fra de ulike siidaene.

Når det gjelder distrikt 16 er det derfor viktig at kommunen eller fylkeskommunen vurderer hvem som skal konsulteres i den aktuelle saken; distriktet, sommersiidaen eller vintersiidaen.

Boks 3.10 Samiskspråklig barnehage tilbud

I kommuner som ikke er i forvaltningsområdet for samisk språk, har kommunene etter barnehageloven § 10 *tredje ledd andre punktum* ansvaret for å legge forholdene til rette for at samiske barn kan sikre og utvikle sitt språk og sin kultur. Dersom kommunen for eksempel ønsker å opprette et samiskspråklig barnehage tilbud, må kommunen blant annet konsultere om hvordan tilbudet bør utformes for at det skal treffe målgruppen best mulig. Kommunen kan i slike tilfeller konsultere med den aktuelle foreldregruppen, den lokale sameforeningen, språksenteret osv.

Kommuner innenfor forvaltningsområdet for samisk språk, har ansvaret for at barnehage tilbudet til samiske barn bygger på samisk språk og kultur, jf. § 10 *tredje ledd første punktum*.

Det kan i enkelte tilfeller by på utfordringer å avgjøre om særskilte samiske rettighetshavere og representanter for lokalsamfunn og brukerinteresser skal konsulteres. I saker som direkte berører enkelte grupper av samiske interesser, som for eksempel reindriftnæringen, vil det kunne være en plikt til å konsultere andre enn Sametinget. Derimot, ved tiltak som berører samene i sin alminnelighet, vil enkeltgrupper normalt ikke ha den nødvendige representativiteten.

Dersom et tiltak vil kunne få direkte betydning for flere grupper, for eksempel reindriftsutøvere og samiske lokalsamfunn, skal begge de gruppene som kan bli berørt, konsulteres, se punkt 3.4.3.

Selv om kommuner og fylkeskommuner skal konsultere om tiltak som vil kunne påvirke samiske interesser direkte, har de *samiske interessene ingen plikt til å konsultere*. Det kan for eksempel tenkes tilfeller der de samiske interessene selv vurderer det som tilstrekkelig at det avgis en høringsuttalelse i saken.

3.4.2 Sametinget

Etter § 4-4 *første ledd* har ikke Sametinget rett til å bli konsultert på fylkeskommunalt og kommunalt nivå, i motsetning til konsultasjoner på statlig nivå, se § 4-2. Hvorvidt Sametinget likevel skal konsulteres beror på om Sametinget kan sies å være «berørt» av det aktuelle tiltaket. Dersom Sametinget ønsker å bli konsultert i en sak, må kommunen eller fylkeskommunen vurdere om saken har en karakter som tilsier at det er riktig å konsultere Sametinget.

Tiltak på fylkeskommunalt nivå vil ofte omfatte saker som har større prinsipiell betydning for samisk språk, kultur eller næring enn saker på lokalt nivå. I slike større saker, eller saker av mer generell karakter, vil Sametinget kunne regnes som «berørt». Det kan for eksempel tenkes at Sametinget regnes som berørt i saker som gjelder undervisningstilbudet for samiske elever i videregående opplæring, ettersom språksaker kan være av prinsipiell betydning for Sametinget. Da skal Sametinget konsulteres, enten i stedet for, eller i tillegg til, lokale interesser. Dersom representantene for de lokale samiske interessene ber kommunen om å kontakte Sametinget slik at Sametinget kan vurdere om saken er av prinsipiell karakter, er det naturlig at kommunen legger stor vekt på Sametingets vurdering.

Sametinget og lokale interesser bør etterstrebe å koordinere sine standpunkt, dersom de er enige, slik at det offentlige organet ikke trenger å gjennomføre flere prosesser om samme problemstilling. Dersom de lokale samiske interessene har lite ressurser til å håndtere konsultasjoner på egenhånd, kan det også være et moment at Sametinget konsulterer enten sammen med eller i stedet for den lokale parten.

I praksis vil det bare unntaksvis være aktuelt å konsultere med Sametinget om enkeltsaker, ettersom Sametinget har innsigelsesmyndighet etter plan- og bygningsloven. I slike saker har ikke Sametinget konsultasjonsrett. Enkeltsaker som kan tenkes å være aktuelle å konsultere med Sametinget om er inngrepssaker der Sametinget ikke har innsigelsesadgang etter plan- og bygningsloven § 5-4. Andre saker som kan tenkes å være aktuelle, er helsetilbud for den samiske befolkningen.

På den annen side vil det eksempelvis ikke være nødvendig å konsultere om enkeltbeslutninger om fellingstillatelser og lignende, truffet av rovviltnemndene. Her oppnevner Sametinget medlemmer til de regionale rovviltnemndene etter reglene fastsatt i forskrift 18. mars 2005 nr. 242 om forvaltning av rovvilt § 5. Medlemmene oppnevnt av Sametinget skal være bosatt i forvaltningsregionen. Klima- og miljødepartementet konsulterer dessuten med Sametinget om de overordnede rammene for rovviltforvaltningen.

3.4.3 Konsultasjoner med motstridende interesser

Dersom et tiltak får direkte betydning for flere grupper, for eksempel reindriftsnæringen og samiske lokalsamfunn, skal begge gruppene konsulteres.

I enkelte saker kan det oppstå en situasjon der to eller flere samiske interesser har ulik oppfatning av, eller ulik tilnærming til, hvordan saken bør løses. For eksempel kan Sametinget og reindriftsnæringen være uenige i en konkret sak. I slike situasjoner vil kravet

til at kommunen og fylkeskommunen skal konsultere med formål om å oppnå enighet, kunne by på utfordringer.

At formålet med konsultasjonene skal være å oppnå enighet med de samiske interessene om et foreslått tiltak, gjelder også når det er to eller flere motstridende samiske interesser. 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 være en viktig aktør når det gjelder å vurdere helheten i inngrepet, og om det bør tillates.

Der Sametinget er innsigelsesmyndighet etter plan- og bygningsloven og andre samiske parter konsulterer i samme sak, kan det legges til grunn at den samiske konsultasjonsparten orienterer Sametinget om konsultasjonsprosessen slik at Sametinget og den samiske konsultasjonsparten kan etterstrebe å koordinere sine standpunkter. For å unngå at det blir reist innsigelser fra Sametinget til tross for at spørsmål har blitt avklart med den samiske konsultasjonsparten, legges det til grunn at Sametinget og kommunen sammen sikrer samordning av konsultasjonen.

I enkelte tilfeller kan Sametinget og andre samiske interesser ha motstridende interesser. I slike saker kan det ikke forventes at de samiske partene koordinerer sine standpunkter. De samiske interessene kan ikke rangeres, slik at det ikke er større plikt til å oppnå enighet med Sametinget enn med for eksempel reindriften. Ansvarlig myndighet må i slike tilfeller vurdere om det er mulig å finne kompromissløsninger. Det må i alle tilfeller understrekes at kommunen/fylkeskommunen ikke kan velge å bare konsultere den gruppen som har synspunkter som ligger nærmest opp mot kommunens/fylkeskommunens synspunkt. Myndighetene har et selvstendig ansvar for å påse at alle synspunkter kommer til uttrykk.

For å kunne vurdere om et tiltak kan få direkte betydning i den enkelte saken, må man ha kunnskap om selve tiltaket og betydningen for samisk kultur. Dersom myndighetene er i tvil om hvorvidt et tiltak har betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse, er det derfor naturlig å spørre de samiske interessene og legge stor vekt på deres synspunkt. Sametinget kan også gi sin vurdering av om det er andre samiske interesser som bør konsulteres, se punkt 3.4.2.

Boks 3.11 Gruvevirksomhet – hvem skal konsulteres?

I en kommune planlegges det utvidelse av gruvevirksomhet. Den eksisterende virksomheten er lokalisert i et reinbeiteområde. Flere interesser kan tenkes å bli berørt av det planlagte tiltaket, som reindriftsnæringen, det lokale bygdelaget og de ansatte i gruvevirksomheten. Spørsmålet er da hvem som skal bli konsultert.

Reindriftsnæringen (reinbeitedistriktet) vil klart være konsultasjonsberettiget, da tiltaket antas å komme i konflikt med reindriftnas arealbehov.

Når det gjelder bygdelaget, vil det avgjørende være om tiltaket vil kunne få direkte betydning for bygda, for eksempel dersom bygdelaget representerer sjøsamiske interesser, og gruvedriften vil påvirke fjordfisket. På den annen side kan det tenkes at bygdelaget er for å utvide gruvevirksomheten fordi det vil skape arbeidsplasser og bidra til aktivitet i en samisk bygd.

Det vil være særlig aktuelt å konsultere begge parter i tilfeller der bygdelaget og reindriftsnæringen har ulik tilnærming eller ulik oppfatning av hvordan saken bør løses.

Derimot vil de ansatte i gruvevirksomheten i utgangspunktet ikke ha rett til konsultasjoner, da det antas at de ansattes interesser først og fremst er begrunnet i økonomiske og arbeidsrettslige hensyn.

3.5 Saker som er gjenstand for konsultasjoner

Det følger av § 4-4 *første ledd* at det skal konsulteres «i saker om lokale forskrifter og andre beslutninger eller tiltak som vil kunne påvirke samiske interesser direkte». Bestemmelsen innebærer at det kan bli aktuelt å konsultere om nye tiltak og tiltak som innebærer en endring eller utvidelse av et tidligere tiltak. For eksempel må det konsulteres både ved bygging av en ny vei som kan berøre samiske interesser og en senere utvidelse av samme vei. Tilsvarende kan det oppstå konsultasjonsplikt dersom myndighetene utarbeider ny forskrift eller endrer tidligere forskrift.

Plikten til å konsultere gjelder selve tiltaket, forskriftsendringen mv. Det er derimot ikke plikt til å konsultere om forståelsen av gjeldende rett eller beskrivelser av fakta. Felles forståelse av sakens faktum er likevel sentralt for å kunne finne løsninger det kan være enighet om.

Som hovedregel bør det unngås å konsultere om den samme saken i ulike prosesser med forskjellige myndigheter. Det gjelder spesielt i de tilfellene hvor substansen i saken ikke endrer seg nevneverdig på de ulike stadiene. I slike saker bør det legges opp til at konsultasjonene inngår som en del av prosessen etter andre lovverk, for eksempel plan- og bygningsloven. Dette vil bidra til å hindre dobbeltarbeid og unødvendige omkamper. En slik samordning av konsultasjonene bør også omfatte deltakelse fra de ulike myndighetene.

Når en sak får en ikke uvesentlig endring for de samiske interessene, er det derimot nødvendig med nye konsultasjoner om samme tema.

3.5.1 Hva ligger i ordlyden «vil kunne påvirke samiske interesser direkte»?

Det er en forutsetning for at det skal bli aktuelt å konsultere at tiltaket «vil kunne påvirke samiske interesser direkte». Som utgangspunkt skal bestemmelsen forstås slik at det aktuelle tiltaket får en spesiell innvirkning på den samiske befolkningen i større grad enn andre. Det betyr imidlertid ikke at det aktuelle tiltaket må gjelde utelukkende for samer, men det må være en viss sammenheng mellom det aktuelle tiltaket og de samiske interessene for at det skal bli tale om konsultasjonsplikt.

Ordlyden «kunne» tilsier videre at det ikke stilles krav om at tiltaket med sikkerhet kommer til å påvirke samiske interesser. Det er tilstrekkelig at tiltaket *kan* gi en slik virkning. Konsultasjonsplikten vil dermed kunne inntre i saker hvor det ikke er åpenbart at et tiltak vil påvirke samiske interesser direkte, men hvor det fremstår som sannsynlig at tiltaket vil få direkte påvirkning. Det innebærer at det i praksis kan by på utfordringer å vurdere om et tiltak vil kunne «påvirke samiske interesser direkte».

Saker av generell karakter som må antas å påvirke hele samfunnet på samme måte, faller utenfor konsultasjonsplikten, jf. § 4-1 *andre ledd*. Eksempelvis vil saker om eiendomsskatt ikke være gjenstand for konsultasjoner da skatten vil «påvirke hele samfunnet på samme måte». Tilsvarende vil for eksempel kommunale forskrifter om politivedtekter normalt gi generelle regler for befolkningen.

Eksempel på lokale forskrifter som kan påvirke samiske interesser direkte er kommunale forskrifter om snøskuterløyper. Tilsvarende vil det kunne være konsultasjonsplikt i saker som gjelder tildeling av tillatelser til næringsvirksomhet eller annen aktivitet langs fjorden, siden det vil kunne få en spesiell innvirkning på sjøsamiske interesser. Dette gjelder selv om fiske også er en viktig næring for mange nordmenn.

Boks 3.12 Eksempler på saker som omfattes av konsultasjonsplikten

Det følger av § 4-4 *andre ledd* at hovedprinsippene for hvilke saker som er omfattet av konsultasjonsplikten vil være de samme som etter § 4-1.

Konsultasjonsplikten kan omfatte alle ideelle og materielle former for samisk kultur. Aktuelle sakstemaer kan for eksempel være musikk, teater, litteratur, kunst, media, språk, religion, kulturarv, immaterielle rettigheter og tradisjonell kunnskap, stedsnavn, helse- og omsorgstjenester, barnehager, utdanning, forskning, eiendoms- og bruksrettigheter, arealinngrep- og arealdisponeringssaker, næringsutvikling, reindrift, fiske, landbruk, mineralvirksomhet, vindkraft, vannkraft, bærekraftig utvikling, kulturminnevern, biomangfold og naturvern.

Ettersom det er store forskjeller fra sted til sted, vil det være umulig å gi en uttømmende oversikt over saker det skal konsulteres om og parter det skal konsulteres med.

Den enkelte kommune og fylkeskommune er selv best til å vurdere om det aktuelle tiltaket er av en slik karakter at det vil *kunne* påvirke samiske interesser direkte. Slike vurderinger bør

likevel gjøres i samråd med de samiske interessene. Sametinget vil også kunne gi sine vurderinger av hvilke samiske interesser som bør konsulteres og om saken reiser andre problemsstillinger av betydning for samiske interesser, jf. § 4-5 *andre ledd andre punktum*, se punkt 3.8.

Konsultasjoner vil være et godt verktøy for å avdekke hvordan et tiltak vil berøre samiske interesser. Det innebærer også at det kan være behov for å konsultere om det foreligger konsultasjonsplikt i saken.

3.5.2 Lokale forskrifter

Kommunen og fylkeskommunen må konsultere samiske interesser dersom de vurderer å utarbeide nye eller endre eksisterende forskrifter som vil kunne ha direkte betydning for samiske interesser. Det betyr ikke at kommunen eller fylkeskommunen må konsultere i enhver forskriftssak. Den aktuelle forskriften må kunne knyttes til samiske interesser.

Et aktuelt eksempel er at kommunestyret, eller annet folkevalgt organ som kommunestyret bestemmer, med hjemmel i motorferdselsloven § 4 a *andre ledd*, kan fastsette løyper for kjøring av snøscooter på vinterføre. Hvorvidt en slik forskrift er konsultasjonspliktig, vil bero på om forskriften har en viss sammenheng med samiske interesser, for eksempel om det foreslåtte løypenettet vil forstyrre reindriften i området, eller dersom forskriften er av betydning for annen tradisjonell samisk utmarksbruk.

I Finnmark og Nord-Troms (Kvænangen, Kåfjord, Lyngen, Nordreisa, Skjervøy og Storfjord kommuner) er motorferdsel ikke tillatt i tidsrommet fra 5. mai til 30. juni, jf. §§ 4 og 9 i nasjonal forskrift til motorferdselloven. Bakgrunnen for motorferdselsforbudet er at rein, fugl og annet dyreliv er svært sårbare på denne årstiden i forbindelse med kalving/hekking/ yngling, samt at det lett oppstår skader på vegetasjon og terreng i vårløsningen.

Dagens praksis viser at kommunene allerede har gode ordninger for å involvere reindriften. Departementet antar derfor at dagens ordning allerede oppfylder konsultasjonsplikten.

3.5.3 Beslutninger eller tiltak

Det følger av § 4-4 *første ledd* at også andre beslutninger eller tiltak som berører samiske interesser er omfattet av konsultasjonsregelverket. Med «beslutninger eller tiltak» menes i denne sammenheng beslutninger og tiltak som utøves som ledd i offentlig myndighetsutøvelse.

Det vil si at det som utgangspunkt ikke er konsultasjonsplikt for fylkeskommunen eller kommunens grunneierdisposisjoner eller andre privatrettslige disposisjoner. I tilfeller der slike disposisjoner får praktisk betydning for samiske interesser, for eksempel reindriftsinteresser, vil det det offentlige organet som hovedregel trenge offentlig tillatelse. Dette gjelder for eksempel erverv av grunn som faller innenfor konsesjonslovgivningen, eller bygging av vei i forbindelse med uttak av skog. I slike tilfeller er det det offentlige organet som skal vurdere om tillatelse skal gis, som også må vurdere om det foreligger konsultasjonsplikt.

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 alminnelige eierdisposisjoner ikke betraktes som enkeltvedtak. Dersom det er innslag av regulering i disponeringen over eiendommen, vil disposisjonen kunne anses

som vedtak. En avtale mellom en offentlig og privat part om kjøp eller salg av et utmarksområde, vil derimot måtte betraktes som en privatrettslig avtale, og ikke som enkeltvedtak.

Videre vil utarbeidelse og gjennomføring av ulike retningslinjer, beslutninger og lignende omfattes som offentlig myndighetsutøvelse, forutsatt at den aktuelle beslutningen eller tiltaket vil påvirke samiske interesser direkte.

3.5.4 Nærmere om enkeltvedtak

Ordlyden i § 4-4 *første ledd*, «andre beslutninger og tiltak», omfatter også enkeltvedtak.

Boks 3.13 Begrepet enkeltvedtak

Med enkeltvedtak menes et vedtak som gjelder «rettigheter og plikter til en eller flere bestemte personer», jf. forvaltningsloven § 2 *første ledd bokstav b jf. bokstav a*.

Bestemmelsen må likevel leses i lys av § 4-1 om at saken må ha en viss generell interesse for samisk kultur for at reglene skal komme til anvendelse. Det vil dermed ikke være aktuelt for offentlige myndigheter å konsultere med enkeltpersoner.

For eksempel vil det ikke være aktuelt å konsultere om en avgjørelse om en elevs rett til spesialundervisning etter opplæringsloven, jf. opplæringsloven § 5-1. Det vil heller ikke være aktuelt å konsultere om enkeltvedtak knyttet til for eksempel tildeling eller avslag på søknad om byggetillatelse eller sykehjemsplass. Her vil de alminnelige reglene om klage i forvaltningsloven komme til anvendelse, jf. forvaltningsloven § 28.

Det kan likevel tenkes enkeltvedtak som påvirker samiske interesser på en mer generell måte, for eksempel der det gis tillatelser eller konsesjoner mv., som påvirker tradisjonelle samiske næringer.

Boks 3.14 Skolenedleggelse

En beslutning om å legge ned en skole er ikke et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og reglene i forvaltningsloven kan ikke anvendes direkte. Men de som blir direkte berørt av vedtaket, blant annet barn og foreldre, må få anledning til å uttale seg før vedtak treffes.

I den grad beslutningen gjelder avvikling, flytting av samisk skolemiljø eller skolenedleggelse som i særlig grad rammer samiske elever/foreldre, kan kommunen ha konsultasjonsplikt.

Beslutninger som gjøres i forbindelse med konsultasjoner vil ikke være enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og kan ikke påklages. Beslutning om hvilken informasjon som skal deles med den samiske parten, vil heller ikke være et enkeltvedtak og vil heller ikke kunne påklages. Det samme gjelder for eksempel beslutning om å avslutte konsultasjoner.

Det vil derimot være adgang til å påklage det endelige vedtaket i en sak det har blitt konsultert om, dersom vilkårene for å klage er oppfylt, jf. forvaltningsloven § 28.

3.6 Saker som er unntatt konsultasjonsplikt

3.6.1 Geografisk område for konsultasjonsplikten

I saker som gjelder naturgrunnlaget for samisk kultur gjelder konsultasjonsplikten for tiltak og beslutninger som planlegges iverksatt i «tradisjonelle samiske områder», eller «som kan få virkning på samisk materiell kulturutøvelse» i disse områdene, jf. § 4-1 *tredje ledd*. Uttrykket «tradisjonelle samiske områder» skal forstås på samme måte som «det samiske reinbeiteområdet» etter reindriftsloven § 4. Det samiske reinbeiteområde defineres i § 4 som de delene av fylkene Troms og Finnmark, Nordland, Trøndelag og Innlandet der reindriftssamene fra gammelt av har utøvet reindrift. Videre omfattes også områder som faller inn under lov om reindrift i kommunene Meldal, Midtre Gauldal, Oppdal, Rennebu, Rindal, Sunndal og Surnadal, jf. Trollheimenloven § 1.

I øvrige sakstyper, slik som for eksempel språk og kultur, vil konsultasjonsreglene komme til anvendelse i hele landet.

Boks 3.15 Vindkraftverk

Dersom det besluttes å etablere et vindkraftverk utenfor tradisjonelle samiske områder, kan tiltaket likevel få virkning innenfor tradisjonelle samiske områder (for eksempel ved at det bygges anleggsveier og kraftlinjer i reinbeiteområdet). I slike tilfeller kan konsultasjonsreglene komme til anvendelse, forutsatt at inngrepet får direkte betydning for samiske interesser.

3.6.2 Avgrensning mot tildeling av tilskudd

Sametinget har forvaltningsansvar for tildeling av tilskudd til ulike samiske formål. Andre offentlige myndigheter, slik som fylkeskommunene, forvalter også tilskuddsmidler hvor samiske formål tilgodeses. Fordeling av tilskudd omfattes ikke av konsultasjonsplikten.

Fastsettelse av fylkeskommunens og kommunens økonomireglement mv. faller også utenfor konsultasjonsplikten.

3.6.3 Avgrensning mot saker om budsjett

Kommunestyret og fylkestinget vedtar selv årsbudsjettet og eventuelle endringer i budsjettet. Vedtaket treffes på grunnlag av innstilling fra formannskapet eller fylkesutvalget. Ved parlamentarisk styreform skal rådet avgi sin innstilling.

Det er ikke konsultasjonsplikt om forslag til budsjett eller revidering av budsjett i fylkeskommuner eller kommuner. Det er tilsvarende som for saker om statsbudsjettet, som ikke omfattes av konsultasjonsplikten, se § 4-1 *første ledd andre punktum*.

På den annen side vil forslag til et tiltak som legges fram i samme dokument som budsjettforslaget, ikke automatisk være unntatt fra plikten til å konsultere fordi forslaget er lagt fram som en del av en budsjettsak. I slike tilfeller vil spørsmålet om det foreligger konsultasjonsplikt måtte vurderes på selvstendig grunnlag, uavhengig av om det presenteres i et budsjettokument. For eksempel vil en kommune kunne ha plikt til å konsultere dersom det foreslås å legge ned en skole med samiskopplæring, uavhengig av om forslaget

fremmes som del av et budsjettforslag eller som egen sak. Dersom det allerede er besluttet i budsjettprosessen at det er ikke er funnet plass i budsjettet til å drive skolen videre, vil imidlertid kommunens konsultasjoner om forslaget om å legge ned skolen vanskelig kunne blir reelle – avgjørelsen er allerede tatt i budsjettprosessen. I slike tilfeller bør kommunen derfor konsultere på et tidligere tidspunkt, før budsjettet er ferdig forberedt fra administrasjonens side.

Dersom det fattes budsjettvedtak som innebærer nedlegging av skolen, på bakgrunn av et benkeforslag, vil det oppstå et spørsmål om konsultasjonsreglene er brutt og mulige konsekvenser av dette. Her gjelder de alminnelige reglene for ugyldighet på grunn av mangelfull saksforberedelse, se punkt 5.

3.6.4 Avgrensning mot innsigels saker mv.

Sametinget er gitt adgang til å fremme innsigelse etter plan- og bygningsloven § 5-4 *tredje ledd* til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan, i spørsmål som er av vesentlig betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse. Sametinget avgjør selv om innsigelse skal fremmes, og hvordan innsigelsen skal begrunnes.

I saker der Sametinget har innsigelsesadgang etter reglene i plan- og bygningsloven § 5-4 eller energi- og vassdragslovgivningen, har ikke Sametinget konsultasjonsrett etter reglene i sameloven, jf. forslag til § 4-1 *fjerde ledd*. Her vil innsigelsesordningen som helhet ivareta de samme hensynene som konsultasjonsplikten. Forvaltningsorganets plikt til å konsultere Sametinget i slike saker vil derfor være oppfylt gjennom behandlingen av innsigelsene. I praksis vil dette gjelde det meste av den kommunale arealplanleggingen.

Avgrensningene som følger av sameloven § 4-1 *fjerde ledd* gjelder imidlertid kun for Sametinget. Det enkelte forvaltningsorgan kan derfor ha plikt til å konsultere for berørte samiske interesser, for eksempel reinbeitedistrikter, i forbindelse med utarbeidelse av de delene av kommuneplanens arealdel og reguleringsplan som vil kunne ha betydning for lokal samisk kultur eller næringsutøvelse.

Boks 3.16 Småskala vindkraftanlegg

Fra 2015 var søknader om småskala vindkraftanlegg ikke lenger konsesjonspliktige etter energiloven. Søknadene behandles nå av kommunene etter *plan- og bygningsloven*. Kommunen må derfor være oppmerksom på at det kan bli aktuelt å konsultere lokale representanter for samiske interesser som kan bli berørt av tiltaket, for eksempel reinbeitedistrikter. I konsultasjonene vil det blant annet kunne være aktuelt å konsultere om hvordan anlegget kan tilpasses for å legge til rette for fortsatt reindrift. Sametinget har innsigelsesrett etter plan- og bygningsloven i slike saker, og har dermed ikke konsultasjonsrett.

3.7 Varsling om saker som kan bli gjenstand for konsultasjoner

Det følger av sameloven § 4-5 *første ledd* at organet som har konsultasjonsplikt skal varsle Sametinget og andre med konsultasjonsrett om saker som kan bli gjenstand for konsultasjoner. Bestemmelsen henger sammen med plikten til å gi full informasjon om relevante forhold (§ 4-6). Organet skal ut fra sin kunnskap om saken orientere om hvilke samiske forhold som kan bli berørt i den aktuelle saken. Sametinget og andre med konsultasjonsrett må ha full informasjon om saken for å kunne vurdere behovet for konsultasjoner.

Boks 3.17 § 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.

Bestemmelsen regulerer ikke *når varsel skal gis*, men hensynet til den samiske parten tilsier at varsel gis på et tidlig stadium, og at det skjer i så god tid før vedtak treffes at den samiske parten har en reell mulighet til å påvirke resultatet. Tidlig informasjon om et planlagt tiltak er en forutsetning for at samiske interesser eller Sametinget kan vurdere behovet for konsultasjoner, og delta med innflytelse på prosessene og det endelige resultatet.

Ved oppstarten av en sak vil det imidlertid ofte være begrenset med informasjon. Et varsel etter § 4-5 *første ledd* kan for eksempel bestå i å informere om rammene for et arbeid, eventuelt hvilke alternative tiltak som vurderes som aktuelle å utrede videre. I saker som starter med offentlig høring av en utredning eller et høringsnotat, kan varsel etter bestemmelsen her normalt gis ved at saken sendes på høring til berørte samiske interesser og eventuelt Sametinget.

Plikten til å varsle kan strekke seg lenger når det gjelder varsel til lokale interesser som ikke nødvendigvis har ressurser til å følge med på politiske saker på samme måte som Sametinget. I saker av sentral betydning for samisk kultur kan det oppstå plikt til å konsultere allerede om mandatet for en utredning, eller om innholdet i et høringsnotat. I så fall må varsel gis på et tidligere tidspunkt.

Er varsling ikke gitt, kan berørte samiske interesser eller Sametinget på eget initiativ anmode om konsultasjoner, jf. § 4-5 *første ledd andre punktum*. Det kan for eksempel være aktuelt når ansvarlig myndighet sender en sak på høring, men ikke selv reiser spørsmålet om konsultasjoner. Bestemmelsen åpner da for at samiske interesser eller Sametinget i høringsrunden kan be om å bli konsultert i saken. Det samme vil gjelde for tiltak som vil kunne berøre samiske interesser, men hvor organet ikke har vært klar over virkningen. Når organet i slike tilfeller ikke har varslet etter *første ledd første punktum*, kan samiske interesser eller Sametinget be om konsultasjoner om saken når de får kunnskap om den.

Bestemmelsen gir derimot ikke de samiske interessene rett til å foreslå tiltak, forskriftsendringer eller kreve konsultasjoner om egne forslag. Rammene i § 4-1 gjelder også i slike situasjoner.

3.8 Når må de samiske interessene svare på om de vil konsultere?

Sameloven § 4-5 *andre ledd første punktum* bestemmer at Sametinget og andre med konsultasjonsrett «innen rimelig tid» må svare på om de ønsker konsultasjoner i den aktuelle saken eller ikke.

Hva som regnes som rimelig tid må bero på en helhetsvurdering hvor både sakens art og omfang tas i betraktning. Det må også legges vekt på hvem som anses som berørt av tiltaket, for eksempel om den berørte er en privat part eller offentlig virksomhet. En må i større grad kunne forvente raskere tilbakemelding fra offentlig virksomhet enn fra en privat part. Videre må det vurderes hvor viktig eller vanskelig saken er, og hvor mye den haster. Hvis den ikke haster, må partene gis såpass tid at de får mulighet til å skaffe seg de relevante opplysninger for å kunne ta stilling til saken.

Sametinget forventes å svare raskt. I visse tilfeller vil en sak i Sametinget også kunne ha behov for politisk klarering, noe som kan bety at det etter omstendighetene kan bli mer tidkrevende å gi svar. Som et utgangspunkt bør det i vanlige saker være mulig for Sametinget å gi en tilbakemelding innen tre uker. Som det fremgår av punkt 3.6.4 har ikke Sametinget konsultasjonsrett i saker som gjelder kommuneplanens arealdel og reguleringsplan.

Når det gjelder andre samiske interesser, vil man ofte måtte beregne noe mer tid. Hva som vil være rimelig tid i slike tilfeller, vil også her avhenge av sakens kompleksitet og hvem som anses som berørt av tiltaket. Som et utgangspunkt bør det i vanlige saker være mulig for den aktuelle samiske parten å gi en tilbakemelding innen fire uker.

Samtidig vil omfanget av inngrepet, og om de berørte interessene er involvert i konsultasjoner i andre/flere kommuner, måtte tas i betraktning. Dette kan være tilfelle for reindriftsnæringen, ettersom et reinbeitedistrikt kan strekke seg over flere kommuner/fylker.

Dersom den samiske parten ser at det er behov for mer tid, vil det være naturlig at den gir forvaltningsorganet beskjed om når det er mulig å svare. Forvaltningsorganet skal vurdere og avgjøre om sakens kompleksitet eller andre forhold på den samiske partens side tilsier at det skal gis mer tid til å vurdere om det er behov for konsultasjoner.

I saker som starter med en offentlig høring, vil den samiske parten i høringsuttalelsen kunne gi tilbakemelding på om det er ønskelig med konsultasjoner.

Av hensyn til sakens fremdrift er det viktig at den videre prosessen avklares så tidlig som mulig. Det vil være i strid med lovens intensjon om en av partene benytter konsultasjonsinstittuttet i den hensikt å trenere prosessen. I slike tilfeller vil vilkåret om at konsultasjonene skal gjennomføres i god tro, ikke være oppfylt.

Kommunen eller fylkeskommunen kan og bør sette frister som partene må forholde seg til. Disse fristene må gi partene rimelig tid til å svare eller agere i prosessene. Dersom det er nødvendig med mer tid, må partene så snart som mulig underrette kommunen eller fylkeskommunen om dette.

Sametinget kan gi sin vurdering av om andre enn Sametinget bør konsulteres i saken, jf. § 4-5 *andre ledd andre punktum*. Sametinget kan dermed ha en rolle som konsultasjonspart og kan også ha en viktig rolle som koordinerende instans overfor myndigheter og andre samiske interesser. I tillegg kan Sametinget anmode om konsultasjoner i aktuelle saker av eget initiativ, når myndighetene ikke har varslet. Hvorvidt det offentlige organet skal etterkomme anmodningen, avhenger av om Sametinget kan anses som «berørt», se punkt 3.4.2.

Boks 3.18 Frist for innspill til planer som er på høring

Etter plan- og bygningsloven kan enhver gi innspill til planer som er ute på høring. Innspillene skal bidra til at kommunen/fylkeskommunen får opplysninger om forhold som det er viktig at de tar med i sin vurdering av om planen skal vedtas slik den er, eller med et annet innhold enn først tenkt. Fristen for slike innspill er minst seks uker. Dersom innspillet ikke blir gitt innen tidsfristen, blir muligheten til å påvirke innholdet i den endelige planen liten.

3.9 Når skal konsultasjonene starte?

Mulighetene for påvirkning er som regel størst i de tidlige fasene ved behandlingen av en sak. Sameloven § 4-6 *andre ledd* slår derfor fast at konsultasjonene skal begynne så tidlig at partene har «reell mulighet til å oppnå enighet om beslutningen». Konsultasjonene må dermed starte i god tid før de reelle beslutningene i saken treffes.

Normalt vil det imidlertid ikke være aktuelt med konsultasjoner før organet som forbereder saken, har utformet en foreløpig vurdering eller et foreløpig forslag til tiltak. Men konsultasjoner må skje før kommunen eller fylkeskommunen fatter endelig vedtak i saken. Dette gjelder uansett om saken avgjøres på administrativt eller politisk nivå.

I enkelte tilfeller kan konsultasjonsplikten inntre *før en sak sendes på høring*, typisk en lokal forskrift. Det er særlig aktuelt i tilfeller der det for eksempel er skissert beslutningsalternativer i høringsbrevet. I slike tilfeller vil påvirkningsmulighetene for de samiske interessene være begrenset dersom konsultasjonene starter etter at saken er sendt på høring.

3.10 Hvordan skal konsultasjonene gjennomføres?

Formen på og omfanget av konsultasjonene vil kunne variere. Konsultasjoner kan for eksempel gjennomføres på telefon, på e-post, skype eller ved et fysisk møte.

Som hovedregel vil et enkelt informasjonsmøte ikke oppfylle konsultasjonsplikten.

Det anbefales uansett at kommunen kontakter berørte samiske interesser så raskt som mulig, for å avklare hva som vil være den beste måten å gjennomføre konsultasjoner på i den aktuelle saken.

Når partene er enige om å konsultere skal partene søke å bli enige om opplegget for konsultasjoner. Av hensyn til sakens fremdrift er det viktig at partene tidlig fastsetter tidspunkter for eventuelle videre møter.

I saker der kommunen eller fylkeskommunen gjennomfører konsultasjoner med reindrifta, bør planen for konsultasjonene ta hensyn til tidspunkter for merking, slakting, kalving, flytting mellom årstidsbeiter og annet.

3.11 Deling av informasjon om relevante forhold

Sameloven § 4-6 *første ledd andre punktum* bestemmer at forvaltningsorganet som har konsultasjonsplikt «skal gi full informasjon om relevante forhold på alle stadier i behandlingen av saken». Den offentlige myndigheten som konsulterer, skal formidle informasjonen på egnet måte til den samiske konsultasjonsparten, for eksempel ved å sende informasjon i brev eller elektronisk.

For at konsultasjoner skal være gjennomført i god tro og være et egnet redskap for å oppnå enighet, er det helt sentralt at forvaltningsorganet deler tilstrekkelig informasjon om tiltaket, og at det legges til rette for dialog med samiske interesser så tidlig som mulig i prosessen. Gode og effektive konsultasjoner forutsetter stor åpenhet om de ulike sidene ved saken.

Språklig sett er «full informasjon» et vidt begrep, men i praksis utgjør «relevante forhold» en avgrensning av hvilken informasjon forvaltningsorganet må dele med parten. Kravet om full informasjon innebærer at forvaltningsorganet gir berørte samiske interesser den informasjonen som er nødvendig for at parten skal kunne sette seg inn i, og på forsvarlig grunnlag ta stilling til et foreslått tiltak. Uten kjennskap til myndighetens vurderinger i saken blir dette vanskelig. Eksempelvis må de samiske interessene kunne få se de sentrale vurderingene som ligger bak forslaget, utkast til forskriftsendring mv.

Det vil variere fra sak til sak på hvilket tidspunkt informasjon skal gis, og i hvilket omfang. Bestemmelsen stiller heller ikke krav til hvordan informasjonen gis. Det sentrale er at nødvendig informasjon blir gitt, men det kreves i utgangspunktet ikke at bestemte dokumenter legges fram. På den annen side vil det kunne være vanskelig å oppfylle kravet til deling av informasjon uten at organet legger fram skriftlig dokumentasjon.

Boks 3.19 Opplysninger som er underlagt taushetsplikt

Bestemmelsen gir ikke grunnlag for å kreve utlevert interne dokumenter eller dokumenter som inneholder opplysninger som er underlagt taushetsplikt etter offentleglova § 13 jf. forvaltningsloven § 13. Dersom organet for eksempel har motatt forretningshemmeligheter fra en part i en sak det konsulteres om, er organet underlagt taushetsplikt og plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til slike opplysninger.

Konsultasjoner kan imidlertid ikke alene avvises fordi saken det skal konsulteres om inneholder taushetsbelagte opplysninger. I tilfeller der forvaltningsorganet deler informasjon som kan være børssensitiv, må representantene for de samiske interessene som arbeider med saken settes på innsideliste, i samsvar med gjeldende regelverk.

I saker av stor betydning for samisk kultur må det legges til rette for at berørte samiske interesser får se hele forskriftsutkastet før de tar stilling til det.

Det er en forutsetning for reelle konsultasjoner at også den samiske parten bidrar til å opplyse saken og deler sine vurderinger og synspunkter underveis i prosessen. Dersom forvaltningsorganet etterspør opplysninger eller synspunkter fra den samiske parten som er nødvendig for å gjennomføre reelle konsultasjoner, og slike opplysninger og vurderinger ikke blir utvekslet, vil det kunne føre til at konsultasjonene ikke bygger på et fullgodt informasjonsgrunnlag. I et slikt tilfelle vil forvaltningsorganet ikke kunne lastes for at informasjonen i saken er mangelfull, og slik mangel på informasjon vil ikke kunne påberopes av den samiske parten som en mangel ved konsultasjonen.

Kravet om full informasjon innebærer også at forvaltningsorganet skal presentere informasjonen på en forståelig måte.

Boks 3.20 Konsultasjoner på samisk?

Kravet om full informasjon kan i noen tilfeller innebære at konsultasjonene må foregå på samisk, dersom det er nødvendig for at en lokal samisk part skal kunne delta i konsultasjonene og forstå informasjonen som gis. I praksis kan det skje ved at forvaltningsorganet sørger for oversettelse av dokumenter og tolking i møter.

Det avgjørende for om det bør tilbys tolking og/eller oversettelse vil være hva slags tilrettelegging som er nødvendig for at partene skal forstå og gjøre seg forstått i prosessen. Muligheten for at partene skal kunne forstå hverandre er grunnleggende for å oppnå formålet om å konsultere i god tro og med formål om å oppnå enighet.

Sameloven § 3-3 *første ledd* gir rett til å bruke samisk i overfor offentlige organ i forvaltningsområdet for samisk språk.

Uavhengig av om kommunene ligger innenfor eller utenfor forvaltningsområdet for samisk språk, må kommunen vurdere om konsultasjonene bør foregå på samisk, dersom parten anmoder om det.

3.12 Hvor lenge skal konsultasjonsprosessen vare og når skal konsultasjonene avsluttes?

Det finnes ingen fasit for hvor kort eller hvor lang tid en konsultasjonsprosess skal eller kan ta. Det vil avhenge av flere faktorer, blant annet hvor omfattende og vanskelig saken er og hvor inngrepene tiltaket er ovenfor de samiske interessene. Der partene ikke blir enige, bør de vurdere hvilke mellomløsninger og endringer i opprinnelige forslag som kan gjøres for å nærme seg den andre parten. Det må også legges til rette for at det kan avholdes flere konsultasjonsmøter dersom det er behov for det, og at saker ikke avsluttes så lenge partene antar at det er mulig å oppnå enighet.

Sameloven § 4-6 *tredje ledd* bestemmer at konsultasjonsprosessen ikke skal avsluttes så lenge partene «antar at det er mulig å oppnå enighet» om saken. Også dette kravet henger sammen med formålet med konsultasjonene etter § 4-6 *første ledd*. Det følger av bestemmelsen at en av partene som utgangspunkt ikke ensidig kan avslutte konsultasjonene.

Først når saken er tilstrekkelig opplyst, partenes vurderinger har kommet klart fram, og det til tross for konsultasjonene ikke er mulig å oppnå enighet i saken, kan en av partene avslutte konsultasjonene. Ivaretagelsen av disse elementene er avgjørende for konsultasjoner gjennomføres i god tro og med målsetting om å oppnå enighet. Under forutsetning av at dette fullt ut blir ivaretatt, bør kommunen sette frister for når konsultasjoner skal være gjennomført og avsluttet. Partene bør likevel bestrebe seg på å oppnå enighet om slike frister. Det er myndighetene som har den rettslige kompetansen til å fatte de endelige beslutningene i saken.

3.13 Referat fra konsultasjonene

Sameloven § 4-7 inneholder krav til at det skal føres protokoll fra konsultasjonene.

Boks 3.21 Sameloven § 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.

Bestemmelsen gjelder ikke fullt ut for kommuner og fylkeskommuner, jf. § 4-4 *andre ledd*. Det vil være tilstrekkelig at det føres referat fra møtene for å dokumentere sakens historie. Referatet bør angi hva saken gjelder, hvilke vurderinger og standpunkt partene har inntatt og konklusjonene i saken. Det bør også angis om partene kom til enighet eller ikke. Uten slik dokumentasjon kan det være vanskelig i ettertid å få etterprøvd om det faktisk har foregått konsultasjoner.

I de tilfellene der partene ikke kommer til enighet, bør referatet gjøre rede for hvilke vurderinger som ligger bak de ulike standpunktene. Det bør føres referat etter hvert konsultasjonsmøte, med mindre partene kommer til enighet om noe annet. Dersom det er

flere møter, vil det ofte være nyttig å skrive et oppsummerende referat hvor konklusjon i saken framkommer.

Dersom saken skal avgjøres politisk, bør den samiske partens vurderinger knyttet til konsultasjonspliktige tema følge saken fram til endelig beslutning. Referatet bør være omforent mellom den samiske part og kommunen/fylkeskommunen.

Dette har også sammenheng med kravet til kommunedirektøren om å påse at saker som legges fram for folkevalgte organer skal være forsvarlig utredet, jf. kommuneloven § 13-1. Bestemmelsen presiserer at utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.

Dersom kommunedirektøren for eksempel foreslår å legge ned en skole, hvor kommunestyret har vedtaksmyndighet, er det viktig at kommunestyret får den informasjonen som er nødvendig for å kunne treffe vedtak i saken. Kommunestyret bør få synliggjort for eksempel det samiske foreldrenettverkets vurderinger og synspunkter under konsultasjonene. Det er bare vurderinger knyttet til konsultasjonspliktige temaer som skal følge saken.

4 Forholdet til forvaltningsloven og annen lovgivning

Bestemmelsen i sameloven § 4-10 slår fast at reglene om konsultasjoner gjelder ved siden av saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven og regler om samiske interesser i sektorlovgivningen.

Boks 4.1 § 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.

I praksis innebærer dette at forvaltningsorganet som forbereder saken fremdeles må følge forvaltningslovens regler om varsling og utredning av saken. I tillegg gjelder de ulovfestede forvaltningsrettslige prinsippene om forsvarlig saksbehandling. Departementet antar likevel at varslingsplikten etter sameloven § 4-5, normalt også vil oppfylle forvaltningslovens krav til varsel, jf. forvaltningsloven § 16. Tilsvarende antas det at konsultasjoner også vil bidra til å oppfylle forvaltningsorganets plikt til å opplyse saken, jf. forvaltningsloven § 17. Konsultasjoner vil dermed kunne inngå som del av organets forberedelse av saken i henhold til forvaltningslovens regler.

Konsultasjoner vil også kunne bidra til å klargjøre hvordan vektlegging av samiske hensyn i sektorlovgivningen bør foretas, med unntak av saker der Sametinget har innsigelsesadgang etter plan- og bygningsloven § 5-4 og energi- og vassdragslovgivningen.

For eksempel følger det av naturmangfoldloven § 14 *andre ledd* at det skal legges «tilbørlig vekt» på hensynet til naturgrunnet for samisk kultur, dersom det treffes vedtak i medhold av loven. Plikten etter § 14 *andre ledd* gjelder selv om det er konsultasjonsplikt i saken. Konsultasjoner vil dermed kunne bidra til å klargjøre hvordan avveiningen etter bestemmelsen bør gjøres.

Etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-10 *fjerde ledd* skal kommuner innenfor forvaltningsområdet for samisk språk, sørge for at samiske pasienters eller brukeres behov for tilrettelagte tjenester «blir vektlagt» ved utforming av helse- og omsorgstjenesten i kommunen. Også her vil konsultasjoner med representanter for samiske pasienter eller brukere kunne bidra til å oppfylle innholdet i denne plikten.

Reglene om konsultasjoner vil være prosessuelle krav til saksforberedelsen.

Det vises for øvrig til punkt 3.5.4.

4.1 Særskilt om offentleglova

Hovedregelen er at forvaltningens saksdokumenter er offentlige, jf. offentleglova § 3. Unntak fra retten til innsyn krever særskilt hjemmel i lov. Dette gjelder også i forbindelse med konsultasjoner.

Offentleglova inneholder to typer unntak fra hovedregelen om retten til innsyn.

For det første gir unntaksreglene i offentleglova §§ 14 til 26 forvaltningen rett, men ikke plikt, til å nekte innsyn i bestemte opplysninger eller dokumenter. For eksempel er det adgang til å unnta deler av et dokument som inneholder råd og vurderinger av hvordan kommunen bør stille seg i en sak (offentleglova § 15 *andre og tredje ledd*). Selv om det er adgang til å unnta dokumenter fra innsyn, har forvaltningen plikt til å vurdere om det likevel bør gis helt eller delvis innsyn, jf. offentleglova § 11 (merinnsyn).

For det andre kan det foreligge lovbestemt taushetsplikt. Unntaksregelen i offentleglova § 13 *første ledd* slår fast at forvaltningen skal nekte innsyn i opplysninger som er underlagt taushetsplikt. Reglene om merinnsyn gjelder ikke for slike opplysninger. Det følger av forvaltningsloven § 13 at forvaltningen har plikt til å hindre at andre får informasjon om noens personlige forhold eller forretningshemmeligheter.

Justis- og beredskapsdepartementet har utarbeidet en veileder til offentleglova.⁶ Veilederen gir en oversikt over offentleglova, og hvordan Justisdepartementet mener reglene skal praktiseres.

⁶ [rettleiar_offentleglova.pdf \(regjeringen.no\)](#).

5 Hva skjer hvis konsultasjonsreglene ikke er fulgt?

Etter sameloven § 4-9 kan brudd på konsultasjonsreglene i enkelte tilfeller føre til at et vedtak kjennes ugyldig etter alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper.

Boks 5.1 § 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.

Det følger av forvaltningsloven § 41 at vedtak kan være gyldige, på tross av saksbehandlingsfeil, dersom det er grunn til å regne med at feilen «ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold».

Boks 5.2 Forvaltningsloven § 41

Er reglene om behandlingsmåten i denne lov eller forskrifter gitt i medhold av loven ikke overholdt ved behandlingen av en sak som gjelder enkeltvedtak, er vedtaket likevel gyldig når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.

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

Spørsmålet om når et vedtak anses ugyldig, avhenger av en konkret helhetsvurdering, der feilens art, relevans og konsekvens må vurderes. Det vil også ha betydning om det i tillegg er gjort andre feil i forberedelsen av saken.

Ser en på ulike betraktninger i forhold til bestemte saksbehandlingsregler, skal for eksempel mye til for at et vedtak *ikke* underkjennes som ugyldig ved *inhabilitet*. *Mangelfull utredning* etter forvaltningsloven § 17, står langt på vei i samme stilling som ved inhabilitet. Det vil ofte være nærliggende at mangelfull opplysning kan ha ført til feil bedømmelse, slik at det er grunn til å statuere ugyldighet.⁷ Derimot vil manglende *begrunnelse* sjelden kunne sies å ha virket inn på vedtaket. Dette har sammenheng med at det er vanlig å bestemme seg for hva vedtaket skal gå ut på før begrunnelsen skrives.

⁷ Eckhoff/Smith, Forvaltningsrett, 11. utgave (2018) s. 469. Samtidig finnes det eksempler fra rettspraksis på at vedtaket ikke kjennes ugyldig på grunn av manglende utredning, se for eksempel Rt. 2009 s. 1661 (USAs ambassade) og HR-2017-2247-A (Reinøy).

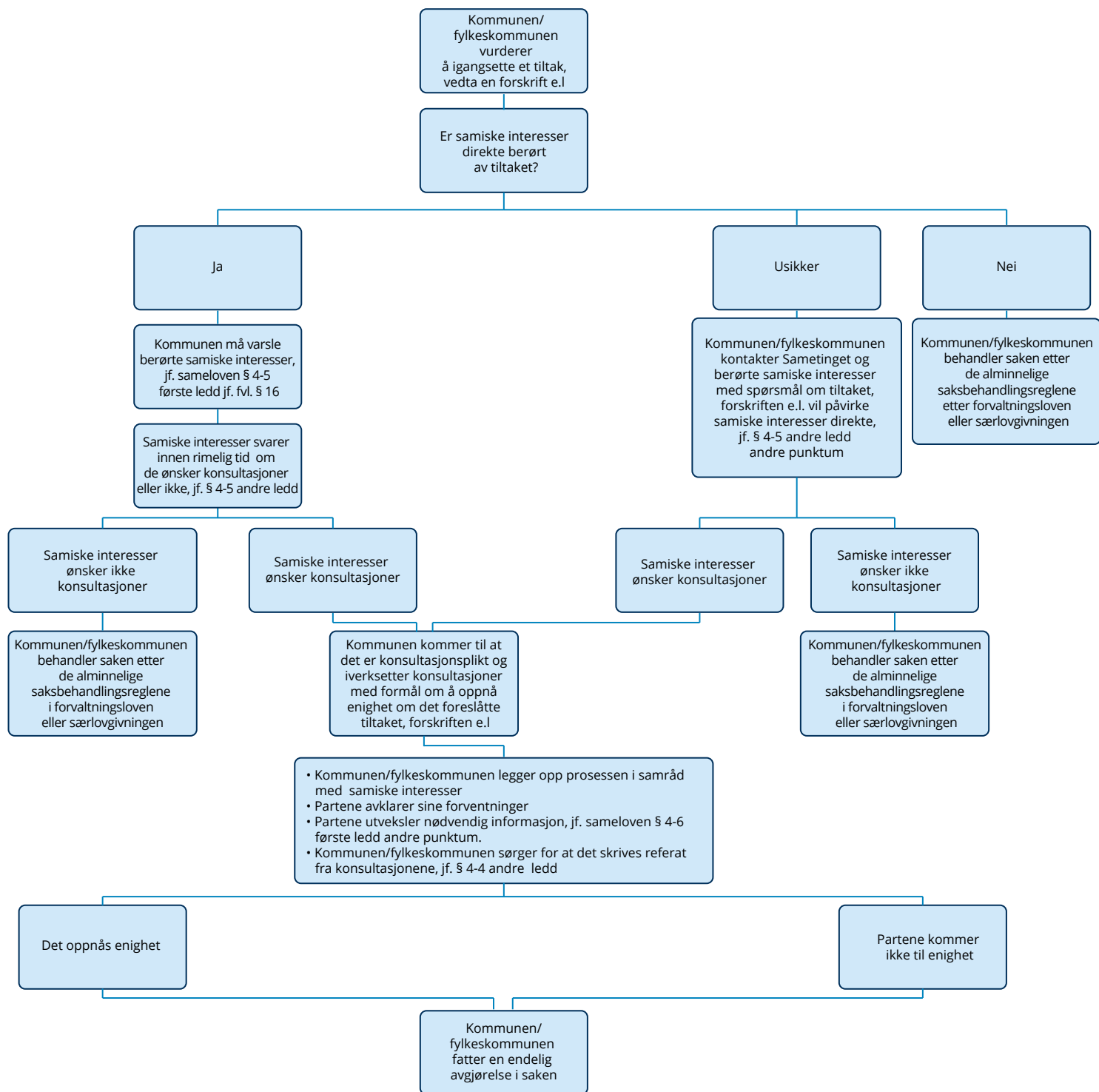
Konsultasjonsplikten vil, som tidligere nevnt, være en del av forvaltningens plikt til forsvarlig saksbehandling, herunder at forvaltningen må utrede og opplyse en saken så godt som mulig før vedtak treffes. Hva som skal til for at brudd på reglene om konsultasjoner gir grunnlag for ugyldighet, må også her bero på en helhetsvurdering. Det vil også ha betydning om det i tillegg er gjort andre feil i saksforberedelsen.

Det er en viss terskel for at brudd på konsultasjonsreglene fører til at vedtaket kjennes ugyldig.

Det er nærliggende å tenke seg at manglende konsultasjon i saker som kan ha stor betydning for samiske interesser, kan ha hatt avgjørende betydning for vedtakets innhold («virket bestemmende på vedtakets innhold»). Eksempelvis kan det tenkes at et vedtak om småskala vindkraftverk i et samisk reinbeiteområde vil kunne kjennes ugyldig dersom forvaltningsorganet ikke har konsultert de aktuelle samiske interessene, og vedtaket er av stor betydning for reindriftssamene i området. I et slikt tilfelle kan forvaltningsorganet ha fattet vedtak basert på mangelfulle eller feilaktige opplysninger, med den konsekvens at saken ikke ble tilstrekkelig opplyst.

Og motsatt, dersom tiltaket viser seg å ikke «få direkte betydning» for samiske interesser, vil eventuelle feil vanskelig kunne føre til ugyldighet.

6 Konsultasjoner trinn for trinn



Litteraturliste

Internasjonale konvensjoner

ILO, *konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater* (1989)

Lover

Lov 22. juni 2018 nr. 55 *om kommuner og fylkeskommuner* (kommuneloven)

Lov 24. juni 2011 nr. 30 *om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.* (helse- og omsorgstjenesteloven)

Lov 27. juni 2008 nr. 71 *om planlegging og byggesaksbehandling* (plan- og bygningsloven)

Lov 15. juni 2007 nr. 40 *om reindrift* (reindriftsloven)

Lov 19. mai 2006 nr.16 *om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd* (offentleglova)

Lov 17. juli 1998 nr. 61 *om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa* (opplæringslova)

Lov 15. mai 1992 nr. 47 *om laksefisk og innlandsfisk mv.* (lakse- og innlandsfiskloven)

Lov 21. desember 1984 *om reindrift i kommunene Meldal, Midtre Gauldal, Oppdal, Rennebu, Rindal, Sunndal og Surnadal* (Trollheimenloven)

Lov 10. juni 1977 nr. 82 *om motorferdsel i utmark og vassdrag* (motorferdselloven)

Lov 10. februar 1967 nr. 10 *om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven)

Forarbeid

Innst. 620 L (2020-2021) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i sameloven mv.* (konsultasjoner)

Innst. 253 L (2018-2019) *Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen Prop. 116 L (2017-2018)*

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

Prop. 116 L (2017-2018) *Endringer i sameloven mv.* (konsultasjoner)

Juridisk litteratur og avtaler

Torstein Eckhoff, Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 11. utgave (2018)

Kommunal- og regionaldepartementet, *Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget*, 11. mai 2005.

Utgitt av:
Kommunal- og moderniseringsdepartementet

1. juli 2021

Publikasjonskode: H-2509 B
Forsidebilde: Robin Lund, Deanu Sámeskuvla