



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Prop. 116 L

(2017–2018)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i sameloven mv. (konsultasjoner)



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Prop. 116 L

(2017–2018)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i sameloven mv. (konsultasjoner)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	Konsultasjoner i god tro og med formål om å oppnå enighet	47
1.1	Árvalusa váldosisdoallu	8	5.1	Utvalgets forslag
1.2	Proposisjovnen áejviesisvege	11	5.2	Folkerettslige forpliktelser og gjeldende konsultasjonsprosedyrer
1.3	Proposisjávna oajvvesisadno	14	5.3	Departementets vurdering
2	Bakgrunnen for forslaget	17	6	I hvilke saker og på hvilket stadium i saksprosessen skal det konsulteres?
2.1	Om samerettsutvalget	17	6.1	Innledning
2.2	Hovedtrekk i forslagene i NOU 2007: 13 Den nye sameretten	17	6.2	I hvilke saker skal det konsulteres
2.3	Høringen av NOU 2007: 13 og NOU 2007: 14	18	6.2.1	Kriteriet «ved lovgivning eller administrative tiltak»
2.4	Høringsinstansenes syn	23	6.2.2	Kriteriet «kan få direkte betydning»
2.5	Lovforslagets geografiske og saklige avgrensinger	23	6.3	Tidspunkt for når konsultasjoner skal finne sted
2.6	Konsultasjoner med Sametinget og NRL	24	6.4	Departementets vurdering
3	Folkerett	27	6.4.1	Generelt om i hvilke saker og på hvilket stadium det skal konsulteres
3.1	Overordnede betraktninger om konsultasjonsplikten	27	6.4.2	Avgrensning mot saker om statsbudsjettet
3.2	Samenes rett til selvbestemmelse og forholdet til konsultasjoner	32	6.4.3	Avgrensning mot det offentliges grunneierdisposisjoner
4	Regulering av konsultasjonsplikten	36	6.4.4	Geografisk område for konsultasjonsplikten
4.1	Utvalgets forslag og synspunkter fra høringen	36	6.4.5	Avgrensning mot innsigelsesaker mv.
4.2	Folkerettslig plikt til en bestemt reguleringsmåte?	38	6.4.6	Særlig om konsultasjoner og dialog i arbeid med stortingsmeldinger, strategidokumenter mv.
4.3	Eksisterende ordninger for konsultasjoner og annen medvirkning	39	7	Hvem har plikt til å konsultere?
4.3.1	Statlig sektor	39	7.1	Innledning
4.3.2	Kommunal og fylkeskommunal sektor	40	7.2	Statlige organer
4.3.3	Erfaringene med gjeldende konsultasjonsordning	41	7.2.1	Utvalgets forslag
4.4	Departementets vurdering – hvordan bør konsultasjoner med representanter for samiske interesser reguleres?	42	7.2.2	Folkerettslige forpliktelser og gjeldende konsultasjonsprosedyrer
4.4.1	Generelt om regulering av konsultasjoner	42	7.2.3	Departementets vurdering
4.4.2	Bestemmelse om forholdet til folkeretten	43	7.3	Kommuner og fylkeskommuner ..
4.4.3	Regulering av konsultasjonsplikten for kommuner og fylkeskommuner	44	7.3.1	Utvalgets forslag og synspunkter fra høringen

7.3.2	Folkerettslige forpliktelser og gjeldende norsk rett	73	8.2.2	Sametingets rett til konsultasjoner	83
7.3.3	Departementets vurdering	75	8.2.3	Rett til konsultasjoner for andre representanter for samiske interesser	84
7.4	Selvstendige rettssubjekter underlagt offentlig kontroll	75	8.3	Departementets vurdering	85
7.4.1	Utvalgets forslag	75	9	Virkingen av brudd på konsultasjonsreglene	88
7.4.2	Folkerettslige forpliktelser og gjeldende konsultasjonsprosedyrer	76	9.1	Utvalgets forslag	88
7.4.3	Departementets vurdering	78	9.2	Departementets vurdering	88
7.5	Sametinget	79	10	Behov for særskilte saksbehandlingsregler mv.?	90
7.5.1	Utvalgets forslag og synspunkter fra høringen	79	10.1	Utvalgets forslag, synspunkter fra høringen og folkerettslige vurderinger	90
7.5.2	Folkerettslige forpliktelser og gjeldende konsultasjonsprosedyrer	79	10.2	Departementets vurdering	91
7.5.3	Departementets vurdering	80	11	Økonomiske og administrative konsekvenser	93
7.6	Private tiltakshavere	80	12	Merknader til lovforslaget	95
8	Hvem skal konsulteres?	81	Forslag til lov om endringer i sameloven mv. (konsultasjoner)	103	
8.1	Utvalgets forslag og synspunkter fra høringen	81			
8.2	Folkerettslige forpliktelser og gjeldende konsultasjonsprosedyrer	82			
8.2.1	Generelt om hvem som har rett til å bli konsultert	82			



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Prop. 116 L

(2017–2018)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i sameloven mv. (konsultasjoner)

*Tilråding fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 14. september 2018,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Det gjenoppnevnte samerettsutvalget leverte sin utredning NOU 2007: 13 *Den nye sameretten* i desember 2007. Utvalget foreslo blant annet en ny lov om saksbehandling og konsultasjoner for tiltak som kan få virkning for naturgrunnet 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 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.

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 regionalminister og sametingspresident, undertegnet 11. mai 2005.

Prosedylene 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. I tillegg viser flere departementer til at regjeringen, i saker der det gjennomføres konsultasjoner, har bedre grunnlag for sine avgjørelser.

Gode konsultasjonsprosedyrer vil kunne sikre en smidigere og raskere gjennomføring av de aktuelle tiltakene. Beslutninger som mangler legi-

timitet, enten i lokalsamfunn eller det internasjonale samfunn, vil kunne være vanskelig å få gjennomført. Resultatet av manglende legitimitet vil også kunne være at det blir nødvendig med «ekstrarunder» som forlenger og fordyrer prosessene. Gode konsultasjonsordninger vil også kunne bidra til å styrke Sametingets legitimitet, og vil kunne føre til en bedre forståelse for situasjonen og behovene i samiske samfunn.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har fått en rekke spørsmål som viser at det er behov for å klargjøre hvor langt konsultasjonsplikten rekker, hvem som skal konsulteres, og hvordan konsultasjonene skal gjennomføres. Flere har også i høringen av NOU 2007: 13 pekt på behov for å klargjøre enkelte sider av konsultasjonsordningen.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet foreslår i denne proposisjonen et eget kapittel om konsultasjoner i sameloven. Departementet har valgt denne løsningen i stedet for en detaljert lov om konsultasjoner og saksbehandling, slik same-rettsutvalget foreslo. Departementets forslag skal legge til rette for mer effektive og bedre konsultasjoner mellom offentlige myndigheter og Sametinget og andre berørte samiske interesser. Videre vil forslaget gjøre reglene mer tilgjengelig for konsultasjonspartene. Som nevnt ovenfor vil gode konsultasjoner også kunne sikre de offentlige instansene bedre beslutningsgrunnlag.

De ulike elementene i konsultasjonsplikten danner grunnlag for inndelingen i dokumentet. Hvert hovedpunkt i proposisjonen består av same-rettsutvalgets forslag, synspunkter fra høringen, vurderinger av folkeretten og gjeldende konsultasjonsprosedyrer og departementets vurderinger.

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

Videre gir departementet en overordnet oversikt over det folkerettslige grunnlaget for konsultasjonsplikten (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.

Det første hovedtemaet i dokumentet er spørsmålet om hvordan konsultasjonsplikten bør reguleres i norsk rett (punkt 4). Folkeretten pålegger ikke staten en plikt til å etablere lovregler om myndighetenes konsultasjoner med representanter for samiske interesser. Det stilles imidlertid krav til «hensiktsmessige prosedyrer». Departementet drøfter en avtalebasert løsning som alternativ til en lovregulering. Departementet har etter en samlet vurdering kommet til at det er klart mest hensiktsmessig å lovfeste overordnede regler om konsultasjoner i sameloven. Videre foreslår departementet en hjemmel for å gi nærmere regler i forskrift.

Dagens konsultasjonsprosedyrer gjelder kun for statlige etater. Samtidig er det klart at staten har en folkerettslig plikt til å sørge for hensiktsmessige prosedyrer for konsultasjoner også på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. For kommuner og fylkeskommuner foreslår departementet å begrense reguleringen til en overordnet lovfesting. Etter departementets vurdering vil konsultasjonsplikten på disse forvaltningsnivåene i all hovedsak kunne gjennomføres ved hjelp justeringer i allerede etablerte medvirkningsordninger og saksbehandlingsprosesser. Det vil primært være snakk om å involvere lokale samiske interesser på en slik måte at konsultasjonsplikten er oppfylt. Departementet vil utarbeide en veileder for kommuner og fylkeskommuner. En slik veileder kan skissere fleksible løsninger for hvordan konsultasjonsplikten kan gjennomføres, tilpasset situasjonen i den enkelte kommunen. Departementet vil involvere KS, Sametinget og Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL) i arbeidet med veilederen.

Det andre hovedtemaet omhandler kravet til at konsultasjoner skal gjennomføres i god tro og med formål om å oppnå enighet (punkt 5). Departementet legger på dette punktet opp til en videreføring av det som følger av gjeldende konsultasjonsprosedyrer og av de folkerettslige forpliktelsene.

Det tredje hovedspørsmålet gjelder hvilke tiltak det skal konsulteres om, og på hvilket stadium

det skal konsulteres (punkt 6). Også her legges det opp til en løsning i tråd med Norges folkerettslige forpliktelser og gjeldende konsultasjonsprosedyrer. På enkelte punkter er det gjort presiseringer sammenliknet med dagens konsultasjonsprosedyrer, blant annet når det gjelder forholdet mellom konsultasjoner og innsigelsesbehandling etter plan- og bygningsloven.

Det sentrale for den første delen er spørsmålet om hvilke tiltak som omfattes av «lovgivning og administrative tiltak» etter ILO-konvensjonen artikkel 6, og om tiltaket «kan få direkte betydning» for samene. Departementet legger opp til at offentlige organers grunneierdisposisjoner og andre privatrettslige disposisjoner som hovedregel ikke skal omfattes av bestemmelsene om konsultasjoner. Grunneierdisposisjoner som får praktisk betydning for samiske interesser, vil som hovedregel kreve en form for tillatelse eller konsesjon. Konsultasjonsplikten vil da inntre for den myndigheten som behandler spørsmålet om tillatelse eller konsesjon (eventuelt gjennom regler om innsigelse, se nedenfor).

Etter folkeretten skal urfolk konsulteres ved tiltak som «kan få direkte betydning» for dem. Konsultasjonsplikten kan med andre ord inntre selv om det ikke er klart at tiltaket vil få direkte betydning. Noen høringsinstanser mener at det kan være behov for en nedre terskel for hvilke tiltak som er omfattet av konsultasjonsplikten. Det er ikke holdepunkter i folkeretten for at bare saker av en viss størrelse er omfattet av konsultasjonsplikten. Det legges imidlertid til grunn at folkeretten gir rom for å finne hensiktsmessige løsninger. Her kan det være aktuelt å vurdere mulige presiseringer i forskrift.

På enkelte områder er det etablert ordninger som langt på vei må anses å oppfylle konsultasjonsplikten. Departementet legger til grunn at når Sametinget har innsigelsesadgang etter plan- og bygningsloven skal Sametinget ikke ha konsultasjonsrett etter reglene i sameloven i tillegg. Departementet foreslår videre at saker om statsbudsjettet skal være unntatt fra reglene om konsultasjoner. I slike saker vil det være egne rutiner for prosess med Sametinget. Det er også gitt en egen omtale av konsultasjoner og dialog i arbeidet med stortingsmeldinger, strategidokumenter mv.

Når det gjelder tidspunktet for konsultasjoner, stiller folkeretten krav til at konsultasjonene må skje tilstrekkelig tidlig til at det er en reell mulighet til å påvirke utfallet av saken. Som regel er det nødvendig med mer enn ett konsultasjonsmøte, og konsultasjonsplikten gjelder som utgangspunkt på alle stadier av en sak.

Det fjerde hovedtemaet er spørsmålet om hvem som skal ha konsultasjonsplikt (punkt 7). Regjeringen, departementer, direktorater og andre underliggende organer foreslås omfattet av plikten, noe de også er etter gjeldende ordning. I tillegg legger departementet opp til at statsforetak og private rettssubjekter skal være omfattet av konsultasjonsplikten i de tilfeller hvor de utøver offentlig myndighet. Departementet foreslår også at konsultasjonsplikten for kommuner og fylkeskommuner forankres i en egen bestemmelse i loven.

Samerettsutvalget har i tillegg foreslått at Stortinget skal være omfattet av konsultasjonsplikten. Departementet mener av prinsipielle årsaker at det må være opp til Stortinget selv å vurdere dette spørsmålet. Departementet følger heller ikke opp utvalgets forslag til regulering av konsultasjonsplikt for Sametinget i saker hvor Sametinget opptrer som offentlig myndighetsinstans.

Det femte hovedtemaet er spørsmålet om hvem som skal konsulteres (punkt 8). Departementet legger 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. 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 og forvaltningspraksis, selv om spørsmålet ikke er direkte 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.

Det sjette hovedtemaet er spørsmålet om virkningen av brudd på konsultasjonsreglene (punkt 9). 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. Spørsmålet om ugyldighet skal vurderes med utgangspunkt i de alminnelige forvaltningsrettslige prinsippene om ugyldighet. Bestemmelsen er i tråd med gjeldende rett.

Det sjuende hovedtemaet omhandler same-rettsutvalgets forslag til saksbehandlingsregler mv. (punkt 10). Etter at utvalget leverte sin innstilling, har det kommet flere bestemmelser i sektorlovgivningen om at samiske hensyn skal vekt-

legges. 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 denne 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 vil vurdere denne delen av same-rettsutvalgets forslag i en senere prosess.

I punkt 11 redegjøres det for de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget. Forslaget innebærer i all hovedsak en videreføring av dagens konsultasjonsprosedyrer. Lovfesting av konsultasjonsplikten vil ikke i seg selv gi økonomiske eller administrative konsekvenser. Samtidig kan klare lovregler og presiseringer i forskrift bidra til større forutsigbarhet og mer effektive konsultasjonsprosesser. 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.

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

Til slutt i proposisjonen følger departementets forslag til lovbestemmelser.

1.1 Árvalusa váldosisdoallu

Oddasis nammaduvvon sámi vuoigatvuodalávdegoddi buvtii čielggadusas NOU 2007: 13 *Den nye sameretten (Ođđa sámeriekti)* juovlamánus 2007. Lávdegoddi evttohii earret eará ođđa lága áššegi-*edahallamis* ja ráddádallamiin doaibmabijuid várás, mat sáhttet váikkuhit Norgga árbevirolaš sámi guovlluid luondduvuđdosii.

Lávdegoddi vuodušta lálkaevttohusa Norgga álbmotrievttálaš geatnegasvuodain ráddádallat sámiiguin áššiin, mat gustojit sidjiide. Ráddádallanortnet galgá váfistit ahte Sámediggi ja sámít ožžot váldit oasi mearridanproseassaide áššiin, main sáhtta leat mearkkašupmi sidjiide. Ráddádallamat galget čadahuvvot dainna ulbmiliin, ahte olahit ovttamielatvuoda evttohuvvon doaibmabijuid hárrái, almmá geatnegahtekeahhtá ahte ráddádallamiin galgá válganit ovttamielatvuoha. Duodalaš ráddádallamiid eaktu lea ahte áššeoasálaččat váldojuvvojít árrat mielde, ahte áššeo-

asálaččat lonohallet dieđuid ja árvoštallamiid, ja ahte duodalašvuoda mearrádusat eai dahkkojuvvo ovdal go ráddádallamat álget.

Dála ráddádallanbargovuogit stáhtalaš eiseválddiid ja Sámedikki gaskkas mearriduvvojedje gonagaslaš resolušuvnna bokte suoidnemánu 1. b. 2005. Bargovuogiid vuodđun lea dalá gieldda- ja guovloministara ja sámediggepresidentta ráddádallanšiehtadus, mii vuolláičállojuvui miessemánu 11. b. 2005. Bargovuogit gustojit njuolga dušše ráddádallamiidda Sámedikkiin, muhto bargovuogiid prinsihpat adnojuvvojít maiddá go lea álbmotrievttálaš geatnegasvuoha ráddádallat eará sámi beroštumiiguin. Sámediggi lea maiddá dahkan sierra siehtadusaid earenomáš bargovuogiid hárrái eará instánsaiguin, daid gaskkas stáhtalaš orgánaiguin ja muhtin gielddai-*guin* ja fylkkagielddaiguin.

Bargo- ja searvadahttindepartemeanta čadahii 2007 guorahallama ráddádallanbargovuogiid geavaheami ja dovddiidusa birra. Guorahallan čájehe ahte stáhta instánsaide lea šaddan álkibun váldit oktavuoda Sámedikkiin áige-*guovdilis* áššiin. Stáhta instánsat leat ožžon eambo dieđu sámi dilálašvuodain, ja Sámediggi lea buorebut dovda-*gohtán* stáhtahálddahusa dábiid. Sihke Sámediggi ja stáhta instánsat oaivildit ahte ráddádallanbargovuogit nannejit oktavuodaid. Lassin čujuhit mánnga departemeanta ahte ráddéhusas lea, áššiin main ráddádallojuvvo, buoret vuodus mearrádusaide.

Buorit ráddádallanbargovuogit sáhttet váfistit ahte áige-*guovdilis* doaibmabijut čadahuvvojít geabbileappot ja johtileappot. Mearrádusaid, main váilu legitimiteahhta, juogo báikkálaš servodagain dahje riikkaidgaskasaš servodagas, sáhtta leat váttis čadahit. Boadus váilevaš legitimiteahhtas sáhtta maiddá dahkat ahte dárbbášuvvojít «liige-*vuorut*», mat guhkidit ja divrudit proseassaid. Buorit ráddádallanortnegat sáhttet maiddá veahkehit nannet Sámedikki legitimiteahhta, ja sáhttet mielddisbuktit buoret áddejumi dili ektui ja sámi servodagaid dárbbuid ektui.

Gieldda- ja ođasmahttindepartemeanta lea ožžon mánnga jearaldaga, mat čájehit ahte lea dárbbášlaš čilget man guhkás ráddádallangeatnega-*suohta* ollá, geaiguin galgá ráddádallojuvvo, ja movt ráddádallamat galget čadahuvvot. Mánngas leat maiddá gulaskuddamis NOU 2007: 13 birra čujuhan ahte lea dárbbášlaš čilget ráddádallanortnega muhtin beliid.

Gieldda- ja ođasmahttindepartemeanta evttoha dán árvalusas sámeláhkii sierra kapihtala ráddádallamiid birra. Departemeanta lea válljen dán čovdosa dan sadjái go bienalaš lága ráddádalla-

miid ja áššegiedahallama birra, nu go sámi vuoi-
gatvuodálávdegoddi evttohi. Departemeantta
evttohus galgá láchit dili beaktilet ja buoret ráddá-
dallamiidda almmolaš eiseválddiid ja Sámedikki ja
eará guoskevaš sámi beroštumiid gaskkas. Evtto-
hus dahká maid njuolggadusaid eambo olahah-
tin ráddádallanoasálaččaide. Nu go namahuvvon
bajábealde, de váfistit buorit ráddádallamat
maiddá almmolaš instánsssaide buoret mearridan-
vuđdosa.

Ráddádallangeatnegasvuoda sierra oasis leat
vuodusin áššegirjii hábmemii. Proposisiuvnna
iešguhtege oaivečuokkis sisdoallá sámi vuoi-
gatvuodálávdegotti evttohusaid, gulaskuddamis
boahtán oainnuid, álbmotrievtti árvvoštallamiid ja
gustojeaddji ráddádallanbargovugiid ja departe-
meantta árvvoštallamiid.

Álggus (čuoggás 2) departemeanta logahallá
láhkaevttohusa duogáza. NOU 2007: 13 váldo-
evttohusat buktojuvvojit ovdan, gulaskuddanceal-
kámušaid ovdanbuktojit oppalaččat ja departe-
meanta árvvoštallá láchkaevttohusa geográfalaš ja
áššálaš ráddjeumi. Departemeanta evttoha ahte
ráddádallama njuolggadusat galget gustot áššiin,
main sáhtá leat njuolgga mearkkahus sihke sámi
kultuvrra ávnaslaš ja jurddalaš beliide. Dat
čuovvu álbmotrievttálaš ráddádallangeatnega-
svuodaid. Áššiide mat gustojit jurddalaš kulturge-
avaheapmái, bohtet ráddádallannjuolggadusat
atnui miehtá riikka. Áššiide mat gustojit kultuvrra
luondduvuđdosii, evttoha departemeanta ahte
njuolggadusat galget gustot doaibmabijuide ja
mearrádusaide mat plánejuvvojit biddjojuvvot doi-
bmii árbevirolaš sámi guovlluin, dahje mat sáhttet
váikkuhit dakkár guovlluid sámi ávnaslaš kultur-
geavaheapmái.

Departemeanta ovdanbukta dasto ráddádallan-
geatnegasvuoda álbmotrievttálaš vuđdosa oppa-
laččat (čuoggás 3). Departemeanta ságaškuššá
maiddá ráddádallangeatnegasvuodas sámiid ieš-
mearridanvuoi-
gatvuoda ektui. Vuoi-
gatvuoha ieš-
mearrideapmái
mielddisbukta
juoidá eanebu go
dušše vuoi-
gatvuoda ráddá-
dallat. Seammás
ráddá-
dallanvuoi-
gatvuoha lea
guovdilis oassi
iešmearridan-
vuoi-
gatvuoda čadaheames,
áššesurggiin
main áigeguovdilis
doaibmabidju
guoskkaha
sihke sámiid
ja earáid.

Áššegirjii vuosttas váldofáddá lea gažaldat,
gude láchka ráddádallangeatnegasvuoha berre
ásahallojuvvot norgalaš rievttis (čuoggás 4). Álb-
motriekti ii bija stáhtii geatnegasvuoda ása-
hit láchkanjuolggadusaid eiseválddiid ráddádalla-
idda sámi beroštumiid ovdasteddjiiguin. Alm-
matge gáibiduvvojit «ulbmillaš bargovuogit».
Departemeanta ságaškuššá šiehtadusvuđot

čovdosis, mii livččii molssaeaktu láchkaásahallamii.
Departemeanta lea oppalaš árvvoštallamis
gávnahan ahte lea buot ulbmillaččamus lága
bokte nannet bajit njuolggadusaid ráddádallamiid
birra sámelágas. Departemeanta evttoha maid
láhkaovuđu vái addojuvvojit dárkilet njuolggadu-
sat láchkaásahusa bokte.

Dála ráddádallanbargovuogit gustojit dušše
stáhta etáhtaide. Seammás lea čielggas ahte stáht-
as lea álbmotrievttálaš geatnegasvuoha fuolahit
ahte leat ulbmill áš ráddádallanbargovuogit
maiddá gielddaid ja fylkkagielddaid dásis. Giel-
ddaid ja fylkkagielddaid guovdu departemeanta
evttoha ráddjet ása-
hallama bajit
láchkanannemii.
Departemeantta
árvvoštallama
mielde sáhtá
ráddádallan-
geatnegasvuoha
daid hálldahusdá-
siin váldoáššálaččat
čadahuvvot nu ahte
mud-
dejuvvojit
mieldeváikkuhanort-
negat ja áššegieda-
hallanproseassat,
mat leat juo ása-
huvvon. Álg-
vuolggalaččat lea
sáhka searvadahtit
báikkálaš sámi
beroštumiid dakkár
vugiin ahte ráddá-
dallan-
geatnegasvuoha lea
devdojuvvon.
Departe-
meanta áigu ráhkadit
rávvehusa gielddaid
ja fyl-
kkagielddaid. Dak-
kár rávvehus sáhtá
hábmēt máškidis
čovdosiid dasa mo
ráddádallan-
geatnega-
svuoha sáhtá čada-
huvvot, nu ahte lea
heivehuv-
von iešguhtege
gieldda dillái.
Departemeanta
bivdá KS, Sámedikki
ja Norgga Boazosáp-
me-
laččaid Riikkasearvvi
(NBR) searvat
rávvehusa ráhkadeapmái.

Nuppi váldofáttás válddáhallet gáibádusa, man
mielde ráddádallamat galget čadahuvvot buori
oskkus ja ovttamielatvuoda olahanulbmiliin (čuok-
kis 5). Departemeanta láchá vuđdosa dán čuoggás
joatkit dan mii čuovvu gustojeaddji ráddádallan-
bargovuogiin ja álbmotrievttálaš geatnegasvuodain.

Goalmmát váldogažaldat lea makkár doaibma-
bijuid birra galgá ráddádallojuvvot, ja gude dásis
galgá ráddádallojuvvot (čuokkis 6). Maiddá das
láchčojuvvo vuodus dakkár čovdosi, mii čuovvu
Norgga álbmotrievttálaš geatnegasvuodaid ja
gustojeaddji ráddádallanbargovugiid. Muhtin
čuoggáin lea aiddostahttojuvvon eambo go dala
ráddádallanbargovuogiin, earret eará das mii gusto
ráddádallamiid ja plána- ja huksenlága vuosttal-
dangiedahallamiid gaskavuhtii.

Vuosttas oasis guovddázis lea gažaldat, makkár
doaibmabijuid «láchkamearrádusat ja hálldahuslaš
doaibmabijut» siskkildit ILO-konvenšuvnna arti-
hkal 6 mielde, ja sáhttágo doaibmabijus «šaddat
njuolgg mearkkahus» sámiide. Departemeanta
láchá vuđdosa dasa ahte mearrádusat ráddádalla-
miid birra eai galgga váldonjuolggadusa mielde
siskkildit almmolaš orgánaid eanaeaggáthállduid
ja eará priváhtarievttálaš hállduid. Eanaeaggát-

hálldut main lea geavtlaš mearkkahus sámi beroštumiide, gáibidit váldonjuolggadusa mielde muhtin lágan lobi dahje konsešuvnna. Ráddádallangeatnegasvuohta šaddá dalle dan eiseváldái mii giedahallá gažaldaga lobis dahje konsešuvnna (molssaevttolaččat vuosttaldeami njuolggadusaid bokte, geahča vulobealde).

Álbmotrievtti mielde galgá eamiálbmogiiguin ráddádallojuvvot go leat doaibmabijut mat «sáhttet njuolggá mearkkahit» sidjiide. Ráddádallangeatnegasvuohta sáhtta nappo šaddat vaikko ii leat sealvi ahte doaibmabijus lea njuolggá mearkkahus. Muhtin gulaskuddaninstánsat oaivvildit ahte vuolit lassá sáhtta leat dárbašlaš dasa makkár doaibmabijuid ráddádallangeatnegasvuohta siskkilda. Álbmotrievttis ii leat doarjja dasa ahte ráddádallangeatnegasvuohta siskkilda dušše áššiid mat leat dihto sturrodagas. Almmatge adnojuvvo vuodđun ahte álbmotriekti addá vejolašvuođa gávdnat ulbmillaš čovdosiid. Dás sáhtta leat áige-
guovdil árvvoštallat vejolaš aiddostahtimiid lálkaásahusa bokte.

Muhtin surggiide leat áshuvvon ortnegat, maid mealgat muddui sáhtta dadjat deavdit ráddádallangeatnegasvuođa. Departemeanta atná vuodđun, ahte go Sámedikkis lea vuosttaldanlohpi plána- ja huksenlága mielde, de ii galgga Sámedikkis leat ráddádallanvuoigatvuohta sámelága njuolggadusaid vuodul vel lassin. Departemeanta evttoha maiddá ahte njuolggadusat ráddádallamiid birra eai galgga gustot áššiide stáhtabudjeahta birra. Dakkár áššiin leat sierra proseassadagaldumit Sámedikkiin. Lea maiddá addojuvvon sierra máinnašupmi ráddádallamiin ja gulahallamis stuorradiggedieđahusaid, strategiijaáššegirjjiid jna. barggu birra.

Mii guoská dasa goas ráddádallamat galget čadahuvvot, de gáibida álbmotriekti ahte ráddádallamat galget dáhpáhuvvat dan muttus árrat ahte lea duodalaš vejolašvuohta váikkuhit ášši bohtosi. Dábálaččat lea dárbašlaš doallat eambo go ovttá ráddádallančoahkkima, ja ráddádallangeatnegasvuohta gusto álgovuolggalaččat ášši buot dásiide.

Njealját váldofáddá lea gažaldat, geas galgá leat ráddádallangeatnegasvuohta (čuokkis 7). Geatnegasvuohta evttohuvvo siskkildit ráddehusa, departemeantaid, direktoráhtaid ja eará vuollásaš orgánaid, nu go dat juo siskkilda gustojeaddji ortnega mielde. Lassin departemeanta lálhá vuodđosa dasa ahte ráddádallangeatnegasvuohta galgá siskkildit stáhtafitnodagaid ja priváhta riektesubjeavttaid dakkár dáhpáhusain, main dat doibmet almmolaš eiseváldin. Departemeanta evttoha maiddá ahte gielddaid ja fylkkagi-

elddaid ráddádallangeatnegasvuohta vuodđuvvo sierra mearrádussii lágas.

Sámi vuoigatvuođalávdegoddi lea lassin evttohan ahte ráddádallangeatnegasvuohta galgá gustot Stuorradiggái. Departemeanta oaivvilda prinsihpalaš ákkaid geažil Stuorradikki fertet iežas árvvoštallat dán gažaldaga. Departemeanta iige čuovvul lávdegotti evttohusa áshallat Sámedikki ráddádallangeatnegasvuođa áššiin, main Sámediggi doaibmá almmolaš eiseváldinstánsan.

Viđat váldofáddá lea gažaldat geainna galgá ráddádallojuvvot (čuokkis 8). Departemeanta lálhá vuodđosa joatkit dan mii čuovvu dálá vugiin ja ráddádallanbargovugiin. Dat máksá ahte Sámedikkis lea ráddádallanvuoigatvuohta buot áššiin maid mearrádusat siskkildit. Lassin lálháčuovvuo vuodus dasa ahte earáin, geat leat ovddasteaddjit áige-
guovdilis sámi beroštumiid ovddas, maiddá lea ráddádallanvuoigatvuohta. Dat lea maiddá ovdehuvvon dálá ráddádallanbargovugiin, ja čuovvu gustojeaddji álbmotrievtti ja hálldahusgeavada, vaikko vel gažaldat ii leat njuolga áshallojuvvon bargovugiin. Departemeanta oaidná ahte dárbašuvvojit čielgaset njuolggadusat, mat čielggasmahttet ja bidjet lasáid dasa geain lea ráddádallanvuoigatvuohta iešguhtege áššis. Viidaseappot sáhtta leat dárba ráddádallamiid oktiiordnet dakkár áššiin, main mángga sámi beroštumis lea ráddádallanvuoigatvuohta. Dakkár aiddostahtimat sáhttet addojuvvot lálkaásahusa bokte.

Guđat váldofáddá lea gažaldat áššemeannudanmeattáhusaid váikkuhusain (čuokkis 9). Sámi vuoigatvuođalávdegoddi evttohii sierra mearrádusa, mii guoská váikkuhusaide go ráddádallanjuolggadusaid rihkkot. Departemeanta čuovvula evttohusa ja lálhá vuodđosa dasa, ahte ráddádallanjuolggadusaid rihkkun sáhtta mielddisbuktit vuodu fámošvuhtii. Fámošvuoda árvvoštallama vuodđun galget leat oppalaš hálldahusrievttálaš prinsihpat fámošvuoda birra, mat bohtet ovdan hálldahuslágas, §41. Mearrádus čuovvu gustovaš rievtti.

Čihččet váldofáddá válddáhalla sámi vuoigatvuođalávdegotti evttohusa áššegiedahallanjuolggadusaid jna. birra (čuokkis 10). Mángá go lávdegoddi buvtii iežas árvalusa, de leat sektorlálhkamearrádusaide bohtán mángá mearrádusa, maid mielde sámi deasttat galget deattuhuvvot. Departemeantta árvvoštallama mielde addá dát systematihkka eanaš dáhpáhusain buoret oppalašgeahčastaga njuolggadusaide iešguhtege suorggis, go maid sektoriid gaskasaš njuolggadusaid lálkanannen attášii. Departemeanta ii leat evttohan čuovvulit lávdegotti evttohusa áššegiedahal-

vuogatvuodálávdegoddi lea maiddái evttohan lága bokte áсахallat sámii kultuvrii bahkkemiid ávnnaslaš ráji, mii lea ON konvensuvnnas siviila ja politihkalaš vuogatvuodáid birra, 27. artihkkalis. Departemeanta áigu árvvoštallat sámii vuogatvuodálávdegotti evttohusa dán oasi manjit proseassas.

Čuoggás 11 čilgejuvvojit evttohusa ekonomalaš ja hálddahušlaš čuvvosat. Evttohus máksá váldoáššálaččat ahte dálá ráđđádallanbargovuogit jotkojuvvojit. Ráđđádallangeatnegasvuoda lánkanannan ii iešladdes dagat ekonomalaš iige hálddahušlaš čuvvosiid. Seammás sáhttet čielga lánkanjuolggadusat ja aiddostahttimat lánkaásahusa bokte ovddidit stuorát einnotahttivuoda ja beaktilet ráđđádallanproseassaid. Gielddaid ja fylkkagielladaid hárrái lánččojuvvo vuodus máškidis ortnegiidda, mat sáhttet vuodduduvvat dálá mieldeváikkuhanortnegiidda. Danne departemeanta árvvoštallá ahte ii daidge hálddahušdásiin leat sáhka namahan veara ekonomalaš ja hálddahušlaš čuvvosiin.

Čuoggás 12 departemeanta lea addán mearkkašemiid lánkaevttohusa iešguhtege mearrádussii.

Árvalusa loahpas lea departemeantta lánkamearrádusaid evttohus.

1.2 Proposisjovnen áejviesisvege

Dihthe vihth nammohtamme saemiereaktamonehtse sov salkehtimmiem NOU 2007: 13 *Dihthe orre saemiereakta* deelli goeven 2007. Moenehtse gaskem jeatjah aktem orre laakem raeriesti aamhtesereerijen jñ konsultasjovni bijre ráajvarimmide mah maehhtieh maam akt jiehtedh eatnemeváaromasse dejnie aerpievuekien saemien dajvine Nöörjesne.

Moenehtse laakeraeriestimmiem buerkeste Nöörjen almetjeriekteles diédline saemiejgumie ráárestalledh aamhtesinie mah leah dej bijre. Konsultasjovneöörnege edtja hoksedh Saemiedigkie jñ saemih áadtjoeh meatan árrodh sjæjsjalimmieprosesine dejnie aamhtesinie mah maehhtieh ulmiem áadtjodh dejtie. Konsultasjovnh edjtieh tjirrehtamme sjidtedh dejnie ulmine siemesvoetem buektiehtidh dej raeriestamme ráajvarimmiej bijre, men ij leah naan diédte konsultasjovnh edjtieh siemesvoetem illedahkine utnedh. Akte krievenasse jis edtja tjielke konsultasjovnh tjirrehtidh lea aareh involveradimmie, guejmieh bivnesh jñ vuorjasjimmieh látnoeh, jñ realiteetesjæjsjalimmieh eah dorjesovvh ávtelen konsultasjovnh aelkieh.

Daan beajjetje konsultasjovneviekieh staateles áejvieladtji jñ Saemiedigkien gaskem vihtie-stamme sjidti gánkan resolusjovnesne snjaltjen 1. b. 2005. Váaroemasse daejtie vreekide lea konsultasjovnelatjkoeh don aejkien tjielte- jñ regijonaaleministeren jñ saemiedigkiepresidenten gaskem, vuelietjaaleme suehpeden 11. b. 2005. Vreekieh leah ajve faamosne ryöktesth konsultasjovnide Saemiedigkine, men prinsihph vreekine aaj átnasuvvieveh gosse lea akte almetjeriekteles diédte jeatjah saemien iédteladttjigumie ráárestalledh. Saemiedigkie aaj jñtse latjkoeh dorjeme vielie sjiere vreekiej bijre jeatjah instaansigumie, daan nuelesne sáemies staateles árgaanh jñ sáemies tjielth jñ fylhkentjielth.

Barkoe- jñ sjiehtesjimmedepartemeente aktem goerehtimmiem tjirrehti 2007 tjirrehtimmiem bijre konsultasjovneviekijste jñ dáajrehtimmiem bijre dejgumie. Goerehtimmiem vuesiehtie dejtie staateles instaanside lea aelhkebe sjidteme Saemiedigkiem gaskesadtedh sjyöhtehke aamhtesinie. Doh staateles instaansh leah vielie daajroem saemien tsiehkies bijre áádtjeme, jñ Saemiedigkie lea nænnoesábpoe daajroem barkoevoeti bijre staaten reeremisnie áádtjeme. Dovne Saemiedigkie jñ staateles instaansh tuhtjeh konsultasjovneviekieh leah naakede mij relasjovnem bigkie. Lissine jienebh departemeenth vuesiehtieh reerenasse, dejnie aamhtesinie gusnie konsultasjovnh tjirrehtamme sjidtieh, buerebe váaromem sijjen sjæjsjalimmide utnieh.

Hijven konsultasjovneviekieh sijhtieh sán aktem aelhkebe jñ verkebe tjirrehtimmiem dejtie sjyöhtehke ráajvarimmijste gorredidh. Sjæjsjalimmieh mah legitimiteetem fáatesieh, mejtie lea voenges siebriedahkesne jallh gaskenasjonaale siebriedahkesne, maehhtieh gierve árrodh tjirrehtidh. Faatoes legitimiteeten gaavhtan dle aaj maahta daerpies sjidtedh «lissieváaroegjumie» mah vreekide guhkiedieh jñ dejtie dovresábpoe darjoeh. Hijven konsultasjovneöörnegrh sijhtieh aaj viehkiehtidh Saemiedigkien legitimiteetem nænnoestehtedh, jñ destie aaj buerebe goerkesem sjugniedidh guktie tsiehkies lea saemien siebriedahkesne jñ maam saemien siebriedahke daarpesje.

Tjielte- jñ orrestimmedepartemeente lea gelie gyhtjelassh áádtjeme mah vuesiehtieh daerpies tjielkestidh man gáhkese konsultasjovnediedte ryöhkoe, giem edtja ráárestalledh jñ guktie edtja konsultasjovnide tjirrehtidh. Govlehtimmesne NOU:ste 2007: 13 dle jienebh aaj tjierrestamme ihke daerpies sáemies bielieh konsultasjovneöörnegistie tjielkestidh.

Daennie proposisjovnesne tjielte- jñ orrestimmedepartemeente aktem jñtse kapihtelem kon-

sultasjovni bijre saemielaakesne raereste. Departemeente lea daam vuekiem veeljeme sijjeste akte veele laake konsultasjovni jñh aamhtesereeremen bijre, naemhtie guktie saemiereaktamoenehtse raeriesti. Departemeenten raeriestimmie edtja radtjoesábpoe jñh buerebe konsultasjovnide sñiehteladtedh byögkeles áejvieladtji jñh Saemiedigkien gaskem jñh jeatjah sñyöhtehke saemien iedtjeladtjh. Raeriestimmien gaavhtan dle sájhta aaj aelhekebe sñjdtedh njoelkedasside nuhtjedh konsultasjovneguejmide. Goh bijjielisnie neebneme dle hijven konsultasjovnh aaj maehtieh gorredidh doh byögkeles instaansh buerebe sñjæsjsalimmieváaromem áadtjoeh.

Doh ovnessie biehkies konsultasjovnediedtesne váaromem biejjeh guktie tjaatsege lea juakeme. Fierhtene áejvietsiehkesne proposisjovnesne lea saemiereaktamoenehtsen raeriestimmie, vuajnoeh govlehtimmeste, vuarjasjimmieh almetjereakteste jñh sñejhme konsultasjovnevuekieh jñh departemeenten vuarjasjimmieh.

Aalkoelisnie (tsiehkies 2) departemeente aktem bijjiieguvviem vadta laakeraeriestimmien váaroemasse. Áejvieraeriestimmieh NOU:sne 2007: 13 áehpiedehteme sñjdtieh, akte bijjemes bijjiieguvvie govlehtimmielahtestimmijste vadtasávva, jñh departemeente aktem vuarjasjimmieh laakeraeriestimmien geografies jñh saakeles gaertjedimmeste vadta. Departemeente raereste doh njoelkedassh konsultasjovni bijre edtjeh faamosne árrodh dejnie aamhtesinie mah maehtieh ryöktesth ulmiem utnedh dovne dejtie materijelle jñh ij-materijelle bielide saemien kultuvresne. Daate lea dej almetjeriekteles konsultasjovneáeliedimmiej mietie. Dejtie aamhtesidie mah leah ij-materijelle kultuvrevuekien bijre, konsultasjovnenjoelkedassh maehtieh átnose bátedh abpe laantesne. Dejtie aamhtesidie mah leah eatnemeváaromen bijre kultuvrese, departemeente raereste njoelkedassh edtjeh faamosne árrodh ráajvarimmide jñh sñjæsjsalimmide mejgujmie soejkesjeminie nñerhkedh aerpievuekien saemien dajvine, jallh maehtieh saemien materijelle kultuvrevuekiem tsevtshedh dagkerh dajvine.

Departemeente aaj aktem bijjemes bijjiieguvviem vadta dehtie almetjeriekteles váaroemistie konsultasjovnediedtesne (tsiehkies 3). Departemeente aaj konsultasjovnediedtem digkede saemiej jñjtjenánoestimmiereaktan vöoste. Jñjtjenánoestimmiereakta lea mij akt vielie goh reakta ráárestalleme sñjdtedh. Seamma tñjjen lea reakta ráárestalleme sñjdtedh akte vihkeles biehkies juktie jñjtjenánoestimmie-reaktam tñjrriehtidh, dejnie suerkine gusnie dovne saemieh jñh jeatjebh leah tsavtseme dehtie sñyöhtehke ráajvarimmeste.

Dñhte voestes áejvieteema tjaatsegisnie lea gyhtjelasse guktie konsultasjovnediedte byöroe stuvresovvedh nöörjen reaktiesne (tsiehkies 4). Almetjereakta ij staatem stillh laakenjoelkedassh tseegkedh áejvieladtji konsultasjovni bijre tñjrkijigujmie saemien iedtji ávteste. Lájhkan krievenassh biejesuvvieh «maereles vuekiej bijre». Departemeente aktem raeriem viehkine latjkojste digkede goh alternatijve akten laakestuvrehtáemman. Akten tñjænghkies vuarjasjimmien mietie departemeente lea gaavnehtamme ihke lea ellen maerelesommes bijjemes njoelkedassh konsultasjovni bijre saemielaakesne vihtiestidh. Departemeente aaj aktem laakeváaromem raereste juktie lihkebe njoelkedassh mieriedimmesne vedtedh.

Daan beajjetje konsultasjovnevuekieh leah ajve faamosne staateles etaatide. Seamma tñjjen hov tñjelke staaten akte almetjeriekteles diedte hoksedh maereles vuekieh konsultasjovnide tseegkesuvvieh aaj tñjielten jñh fylhkentñjielten daltesisnie. Tñjeltide jñh fylhkentñjeltide departemeente raereste stuvrehtimmieh gaertjedidh akten bijjemes laakevihtiestáemman. Departemeenten vuarjasjimmien mietie dle sájhta konsultasjovnediedtem daejnie reeremaldatesinie áajvahkommes tñjrriehtidh viehkine joe tseegkeme laavenjoestoeöörnegh jñh aamhtesereerijeprosessh staeriedidh. Sájhta uvtemes árrodh voenges saemien iedtjeladtjh meatan vaeltedh naemhtie guktie konsultasjovnediedte lea illesovveme. Departemeente sájhta aktem bihkedáejjam tñjeltide jñh fylhkentñjeltide darjodh. Akte dagkeres bihkedáejja maahta fleksijbele raerieh sñjisseradidh guktie maahta konsultasjovnediedtem tñjrriehtidh, sñjehtedamme fierhten tñjielten tseahkan. Departemeente sájhta KS:m, Saemiedigkiem jñh Nöörjen báatsoesaemiej rñjhkesiebrim (NBR) meatan vaeltedh gosse edtja bihkedáejjine barkedh.

Dñhte mubpie áejvieteema lea krievenassen bijre ihke konsultasjovnh edtjeh hijven jaahkosne dorjesovvedh jñh dejnie aajkojne síemesvoetem buektiehtidh (tsiehkies 5). Departemeente daejnie tsiehkine aktem guhkiedimmieh sñjehteladta destie mij minngesne báata dejstie sñejhme konsultasjovnevuekijste jñh dejstie almetjeriekteles áeliedimmijste.

Gáalmede áejviegyhtjelasse lea mah ráajvarimmieh mej bijre edtjeh ráárestalledh, jñh man boelhken edtja ráárestalledh (tsiehkies 6). Aaj daesnie aktem raeriem sñjehteladta Nöörjen almetjeriekteles áeliedimmiej jñh sñejhme konsultasjovnevuekiej mietie. Muvhtine tsiehkine tñjertestimmieh leah dorjesovveme viertiestamme daan beajjetje konsultasjovnevuekiejgujmie, gaskem jeatjah tsiehkien bijre konsultasjovni jñh nyöjhkemegiete-

dimmien gaskem soejkesje- jñ bigkemelaaken mietie.

Dihthe vihkielommes don voestes bealan lea gyhtjelasse mah raaivarimmieh mah feerhmesuvviah «laakijste jñ reereles raaivarimmijste» ILO-konvensjovnen artihkelen 6 mietie, jñ mejtie raaivarimmie «maahta ryökteth ulmiem åadtjodh» saemide. Departemeente sjiehteladta guktie byögkeles årgaani dajveaajhteredisposisjovnh jñ jeatjah privaateriekteles disposisjovnh goh åejvienjoelkedasse eah edtjh nænnoestimmijste konsultasjovni bijre feerhmesovvedh. Dajveaajhteredisposisjovnh mah praktihkeles ulmiem saemien iedtjeladtjide åadtjoeh, sijhtieh åajvahkommes aktem sårhts luhpiem jallh konsesjovnem krievdth. Dej veajkoej konsultasjovnediedte sæjhta faamoem åadtjodh dan åejvieladtjese mij gyhtjelassem luhpien jallh konsesjovnen bijre gietede (vuj njoelkedassi tjirrh nyöjhkemen bijre, vuartesjh vuelielisnie).

Almetjereaktan mietie dle aalkoealmetjh edtjeh raa-restalleme sjidtedh dejnie raaivarimmie mah «maehtieh ryökteth ulmiem åadtjodh» dejtie. Konsultasjovnediedte maahta jeatjah baakoejgumie åtnose bætedh jalhts ij leah tjyölkehke daate raaivarimmie sæjhta ryökteth ulmiem åadtjodh. Sæmies govlehtimmieinstaansh mielieh ihke maahta daerpies årrodh aktem vöölemes njeptjiem utnedh mij muana mah raaivarimmieh mah leah feerhmesovveme konsultasjovnediedteste. Ij leah naan vaarome almetjereaktesne ihke ajve aamhtesh aktede vihties stoeredahkeste leah feerhmeme konsultasjovnediedteste. Læjhkan badth vaaroemasse biejesåvva ihke almetjereakta nuepie vadta maereles raerieh gaavnedh. Daesnie maahta sjyöhtehke årrodh vuarjasjidh mejtie edtja dam mieriedimmesne tjierstedidh.

Muvhtine suerkine öörnegh leah tseegkesovveme mah naa gåhkese tjuerieh vuajnalgidh leah konsultasjovnediedtem illeme. Departemeente vaaroemasse beaja gosse Saemiedigkien lea nyöjhkemeluhpie soejkesje- jñ bigkemelaaken mietie, Saemiedigkie ij edtjh konsultasjovnereaktam njoelkedassi mietie saemielaakesne lissine utnedh. Departemeente aaj raereste aamhtesh staatebudsjedten bijre eah edtjh meatan årrodh njoelkedassine konsultasjovni bijre. Dagkerh aamhtesinie sæjhta jñtsh barkoevuekieh årrodh prosessese Saemiedigkine. Akte jñtse ållermaehteme aaj vadtasovveme konsultasjovnijste jñ govlesadtemistie gosse barka stoerredigkiebievnesigumie, strategijtaatsegigumie j.n.v.

Gosse lea mennie mieresne edtja konsultasjovnide tjirrehtidh, almetjereakta kreava konsultasjovnh edtjeh dan aareh årrodh guktie akte tjielke

nuepie gåavnese tsevtseth guktie illedahke aamhtesistie sjædta. Åajvahkommes dle daerpies vielie goh aktem konsultasjovnetjåanghkoem utnedh, jñ konsultasjovnediedte lea faamosne åajvahkommes gaajhkine njeptjine aktede aamhtesistie.

Njealjede åejvieteema lea gyhtjelasse gie edtja konsultasjovnediedtem utnedh (tsiehkje 7). Daesnie raereste reerenasse, departemeenth, direktoraath jñ jeatjah vueligællan årgaanh daam diedtem utnieh, naakede maam aaj utnieh daaletje öörnegen mietie. Lissine departemeente sjiehteladta ihke staateles giehtelimmieh jñ privaate reaktasubjekth edtjeh feerhmeme årrodh konsultasjovnediedteste dej veajkoej dah byögkeles faamoem nuhtjeh. Departemeente aaj raereste tjiehti jñ fylhkentjieti konsultasjovnediedte gårresåvva aktene jñtse nænnoestimmesne laakesne.

Saemiereaktamoenehtse lea lissine raeriestamme Stoerredigkie edtja feerhmeme årrodh konsultasjovnediedteste. Departemeente meala prinsihpeles fåantoej gaavhtan dle Stoerredigkie jñtje mij tjuaara daam gyhtjelassem vuarjasjidh. Vaallah departemeente moenehtsem raeriestimmien daarjohte stuvrehtimmien bijre konsultasjovnediedteste Saemiedægkan, dejnie aamhtesinie Saemiedigkie lea byögkeles åejvieladtjeinstaansne.

Vijhtede åejvieteema lea gyhtjelasse gie edtja raa-restalleme sjidtedh (tsiehkje 8). Departemeente sjiehteladta jærhkedh dam mij daan beajjetje praksiseste jñ konsultasjovnevuekijste båata. Daate sæjhta jiehtedh Saemiedigkien lea konsultasjovnereakta gaajhkine aamhtesinie mah nænnoestimmijste feerhmesuvviah. Lissine sjiehteladta ihke mubpieh mah leah daej sjyöhtehke saemien iedtjeladtji åvteste, aaj sijhtieh konsultasjovnereaktam utnedh. Dam aaj tsihkestahteme daan beajjetje konsultasjovnevuekine, jñ siejhme almetjereaktan jñ reeremepraksisen mietie, jalhts gyhtjelasse ij leah ryökteth stuvrehtamme vuokine. Departemeente vuajna daerpies tjielkebe njoelkedassh utnedh, mah tjyölkehkåbpoe darjoeh jallh gaertjiedieh gieh konsultasjovnereaktam utnieh fierhtene aamhtesinie. Vijriesåbpoe sæjhta aaj daerpies årrodh konsultasjovnh iktedidh dej veajkoej gusnie jienebh saemien iedtjeladtjeh konsultasjovnereaktam utnieh. Maahta ojhte dagkerh tjiertestimmieh mieriedimmesne vedtedh.

Govhtede åejvieteema lea gyhtjelasse konsekvensen bijre gosse konsultasjovnenjoelkedassh tsööpkesuvviah (tsiehkje 9). Saemiereaktamoenehtse aktem jñtse nænnoestimmie raeriesti konsekvensen bijre dastegh konsultasjovne- jñ aamhtesereeremenjoelkedassh tsööpkesuvviah.

Departemeente raeriestimmiem bæjjese fulkie jñ eajhnadávva dastegh konsultasjonvenjoelkedassh tsööpkesuvviev dellie dihte maahta váaromem vedtedh luhpehtsvoetese. Edtja gyhtjelassem luhpehtsvoeten bijre varjasjidh dej siejhme reeremeriektes prinsihpi mietie luhpehtsvoeten bijre, mah tjaalasuvviev reeremelaakesne § 41. Nænnoestimmie lea daaletje reaktan mietie.

Tjijhtjede áejvieteema lea saemiereaktamoenehtsen raeriestimmiem bijre aamhtesereerijenjoelkedasside j.n.v. (tsiehkje 10). Mænngan moenehtse sov raeriestimmiem deelli dle jienebh nænnoestimmieh báateme suerkielaakine mah jiehtieh saemien krööhkemh edtjeh leavloem utnedh. Departemeenten varjasjimmiem mietie dle daate systematihke sæjhta jeenjemaasth buerebe bijjieguvviem vedtedh njoelkedassi bijre fiereguthtene suerkesne, goh dagkerh njoelkedassh laakine vihti-estidh suerkiej dáaresth. Departemeente ij leah raeriestamme moenehtsen raeriestimmiem aamhtesereeremenjoelkedasside j.v. bæjjese fulkedh proposisjovnesne. Saemiereaktamoenehtse aaj raeriestamme laakine stuvrehtidh dam materijelle raastem darjoemidie saemien kultuvresne mah leah EN:n konvensjovnesne sivjle jñ politihkeles reaktaj bijre artihkele 27. Departemeente sæjhta daam bieliem saemiereaktamoenehtsen raeriestim-meste aktene prosesnesne mænngan varjasjidh.

Tsiehkesne 11 akte reektestimmiem dejtje ekonomes jñ reereles konsekvenside raeriestimmeste. Raeriestimmie sæjhta uvtemes daan beajjetje konsultasjonneviekie jærhkedh. Laakevihtiestimmie konsultasjonvedtedeste ij sijth jñtsinie ekonomes jallh reereles konsekvensh vedtedh. Seamma tñjen dle tjelke laakenjoelkedassh jñ tjertestimmieh mieriedimmesne sijhtieh viehkietidh guktie stuerebe veanhtadihksvoete jñ radtjoesábpoe konsultasjonneviekie sjædta. Gosse lea tjelkti jñ fylhkentjietli bijre, dle fleksijbele öörnegh sjiehteladta mah maehtieh joe daaletje öörnegidie bigkedh juk-tie meatan árrodh. Dan ávteste departemeenten varjasjimmiem vaallah daejnie reeremedaltesinie sæjhta naan stoere ekonomes jñ reereles konsekvensi bijre soptsestidh.

Tsiehkesne 12 departemeente mierhkesjim-mieh vadteme fierhten nænnoestæmman laakeraeriestimmesne.

Proposisjovnen minngiegietjesne lea departemeenten raeriestimmie laakenænnoestimmide.

1.3 Proposisjavná oajvvesisadno

Ádásisnammadum sámeriektájuogos vattij ietjas tjelggidusáv VAT 2007: 13 *Den nye sameretten* jav-

llamáno jagen 2007. Nammadus oajvvadij duola dagu ádá lágav ássjegiehtadallama hárráj ja guládallamijt dájmajda ma vájkkudahtti luonndovuo-dusav guovdásj sáme guovlojn Vuonan.

Nammadus tjelggi láhkaoajvvadusáv Vuona rjika álmukriektá vælggogisvuodajn guládallat sámij ássijn ma sámijda guoski. Guládallamárnik galggá sihkarasstet vaj Sámedigge ja sáme galggi bessat oassálasstet mierredimprosessajda ássijn ma li ájnna sidjij. Guládallama tjadáduvvi ulmijn jáksát avtamielakvuodav oajvvaduvvam dájmajda, vájku ij le vælgo guládallama boados sjaddá avtamielakvuodajn. Gájbbáduš almma guládallamijt le árabut oasev válldet vaj oassálasste lánudi diedoijt ja árvustallamijt, ja váj e dagá almma mærrádušá ávdđál gá guládalli.

Udnasj guládallamvuoge stáhta oajválattjaj ja Sámedikke gaskan mierreduvvin gánágisá resolu-sjavná baktu snjilltjamáno 1. biejeve jagen 2005. Guládallamvuogij vuodon le guládallamsjiehtadus dallusj suohkan- ja guovllominisstarijn ja sáme-dikke presidentajn moarmesmánno 11. biejves 2005. Vuoge gulluji njuolggá guládallamijda Sámedikkijn, valla prinsihpa guládallamvuogijn ane-duvvi aj dalloj gá le vælgo álmukriektá milta guládallat ietjá sáme berustimij. Sámedigge le aj dahkam sierra sjiehtadusájt vissa vuogij hárráj ietjá instánsaj, dán vuolen muhtem stáhtalásj orgánaj ja ájnegis suohkanij ja fylkasuohkanij.

Barggo- ja sebrudahttemdepartemænnta tjadá-dij jagen 2007 guoradallamav gáktu guládallam-vuoge doajmme ja daj átsádallama. Guoradallam vuosedij álkkep lij sjaddam stáhta instánsajda guládallat Sámedikkijn ájggeguovddelis ássijn. Stáhta instánsajn le sáme ássij máhtto lápptánam, ja Sámedigge le nannim diedoijt stáhtaháldadime barggovuogij hárráj. Sámedigge ja stáhta instánsa mielas le guládallamvuoge sæbrástallamav nan-nim. Duodden tsojggiji moadde departementa jut ráddidus ássijn gánná guládalli, oadtju buorep vuodov gá galggi mærrádušájt dahkat.

Buorre guládallamvuoge vaddi másjkedap ja jáhtelap tjadádimev ájggeguovddelis dájmajs. Mærrádušá ma e bájkálasj sebrudagás jali rijkaj-gasskasasj sebrudagás dáhkkiduvá, le gássjela tjadádit. Ja gá e dáhkkiduvá, de sjaddá dárbbbo ádá-sis álget mij vas prosessajt guhket ja divrrot. Buorre guládallamvuoge vaddi aj Sámediggáj stuoráp dáhkkidimev, ja vaddi buorep dádjadusáv sáme sebrudagáj dilijda ja dárbojda.

Suohkan- ja ádásmáhttemdepartemænnta le oadtjum máttijt gatjálvisájt ma vuosedi dárbov tjel-gadit man guhkás guládallamvælgo jáksá, gejna galggá guládallat, ja gáktu guládallamijt tjadádit. Moattes li aj VAT 2007:13 guláskuttadijn vuose-

dam dárbov tjielgadi muhtem bielijt guládallamvuoges.

Suohkan- ja ádásmahttemdepartemænnta oajvvat dán proposisjávnnán sierra kapihttalav mij gullu sámelága guládallamijda. Departemænnta le válljim dáv tjoavddusav dan sadjáj gá dárkkelap lágav mij gullu guládallamijda ja ássjegiehtadallamijda, nav gáktu sámeriektájuogos oajvvadij. Departementa oajvvadus galggá buoreddit ja dábmarabbon dahkat guládallamijt Sámedikke ja almulasj oajválattjaj gaskan ja ietjá guoskavasj sáme berustimijda. Duodden buktá oajvvadus njuolgasusájt ienebut sadjihij guládallamoassásstijda. Gáktu ávdebut nammadum sjaddi buorre guládallama aj vaddet almulasj instánsajda buorep mierredimvuodov.

Duo dá elementa guládallamvælgon vaddi vuodov dokumenta juohkemij. Juohkka oajvvetjuoggán proposisjávnnán li oajvvadusá sámeriektájuohkasis, vuojno guláskuddamis, árvustallama álmukriektás ja guoskavasj guládallamvuogijs ja departementa árvustallama.

Álgon (tjuokkes 2) vaddá departemænnta dieđojt láhka oajvvadusá hárráj. Oajvveoajvvadusá VAT 2007:13 ávddán biejaduvvi, vatteduvvá badjásasj gávva guláskuddamjavllamusájs, ja departemænnta vaddá árvustallamav láhka oajvvadusá ráddjimis guovloj ja ássij hárráj. Departemænnta oajvvat njuolgasusá guládallama hárráj galggi guoskat ássijda sáme kultuvran gánná le njuolgga ávkke sihki ájádus ja alma bielijda. Dát tjuovvu álmukriektá vælggogisvuodajt guládallama hárráj. Ássijn mij guoská alma kultuvradájmadijmáj, máhtti guládallamnjuolgasusá boahdet adnuj ábbá rijkán. Ássijn mij guoská kultuvra luonndovuodusij, oajvvat departemænnta vaj njuolgasusá galggi doajmmat dájma- jda ja mærrádusájda ma plániduvvi jáhtuj biejaduvvat guovdásj sáme guovlojn, jali ma sjaddi vájkkudit sáme alma kultuvra dájmadimáj dakkár guovlojn.

Duodden vaddá departemænnta badjásasj gávav álmukriektá guládallamvælgo hárráj (tjuokkes 3). Departemænnta árvustallá aj guládallamvælgov sámij iesjmierredime riektá hárráj. Riektá iesjmierredimáj sisadná ienebuv gá dássju riektá guládallamij. Sæmmi báttá le riektá guládallat guovdásj elemænnta iesjmierredimektá tjadadáhttin, ássijn gánná sáme ja aj iehtjáda guoskadalli ájggeguovddelis dájmajs.

Vuostasj oajvvetiebmá dokumentan le gatjálvis gáktu guládallamvælgo bierru hiebaduvvat vuona riektán (tjuokkes 4). Álmukriektá ij bieja stáhttaj vælgov ásadi láhkanjuolgasusájt oajválattjaj guládallamijda sáme berustimij ávdástiddij. Valla huo-

man rávkaduvvi «hiebalgis vuoge». Departemænnta árvustallá lihtudimáj tjánadum tjoavddusav alternatijvvan láhkahiebadimáj. Departemænnta le árvustallama mañjela gávnam hiebalgamos le lága baktu nannit badjásasj njuolgasusájt sámelága guládallamijda. Duodden oajvvat departemænnta láhkaloahpádusáv gánná vatteduvvi lagáp njuolgasusá njuolgasustjállagin.

Udnásj guládallamvuoge gullu dássju stáhta etáhtajda. Sæmmi báttá le tjelgas stáhtan le álmukriektá baktu vælgo gávnnat hiebalgis vuogijt guládallama hárráj ja aj suohkana ja fylkasuohkana dásen. Suohkanij ja fylkasuohkanij hárráj oajvvat departemænnta ráddjit hiebadimev badjásasj láhkanannidimáj. Departementa árvustallama milta sjaddá guládallamvælgo dájna háldadimásijn máhttet tjadáduvvat hiebadimij baktu vájkkudimárnigij ja ássjegiehtadallamprosessaj ma li juo vuododuvvam. Ávdemusát le gatjálvis oadtjot bájkálasj sáme berustimijt oassálastájt dan láhkáj vaj guládallamvuoge álliduvvi. Departemænnta sihtá bagádusáv dahkat suohkanijda ja fylkasuohkanijda. Dakkár bagádus máhtta vuosedit hiebalgis tjoavddusijt gáktu guládallamvælgo máhtta tjadáduvvat, hiebaduvvam dilijda ájnemis suohkanijn. Departemænnta sihtá KS:av, Sámedikkev ja Vuona Ællosámij Rijkasiebrev oassálastet bagádusáv dagátjit.

Nuppen oajvvetiemán le sáhka gájbbádusáv guládallamijda ma tjadáduvvi buorren dárvon ulmijn boahdet semasvuohatj (tjuokkes 5). Departemænnta sihtá dánna joarkket dav mij tjuovvu doajmme guládallamvuogijs ja álmukriektá vælgojs.

Goalmát oajvvegatjálvis le makkir dájma birra galggi guládallat, ja goassa galggi guládallat (tjuokkes 6). Dánna le aj gatjálvis Vuona álmukriektá vælggogisvuodajs ja doajmme guládallamvuogijs. Muhtem tjuoggájna le dárkkelappot tjelggiduvvam jus buohtastahtá udnásj guládallamvuogij, duola dagu mij gullu guládallamij ja vuosteldime giehtadallamijda pládna- ja tsiekkaduslága milta.

Guovdátjin vuostasj oasen le gatjálvis makkir dájma gullu «háldadim dájma lágajda» ILO-konvensjávna 6. artihkkala milta, ja jus doajmma «le njuolgga ávkken» sámijda. Departementa mielas e galga almulasj orgánaj ednamæjgátdisposisjávna ja ietjá priváhtariektá disposisjávna oajvvenjuolgasusáv gullu guládallama mærrádusájda. Ednamæjgátdisposisjávna gánná le praktihkalasj mierkkidus sáme berustimijda, gájbbet muhtem loahpádusáv jali konsesjávna. Guládallamvælgo gullu de dan oajválattjaj guhti giehtadallá loahpádusá jali konsesjávna ássjev (soajttá vuosteldime njuolgasusájt baktu, gehtja vuollelin).

Álmmukriektá milta galggi álgoálmuga guládaláduvvat dájma j hár ráj ma «njuolgga vájkudi» sidjij. Guládallamvælggo máhtá doajmmagoahtet vájku ij le tjelgas jus barggo njuolgga doajmmagoahtá. Muhtem guláskuddaminstánsaj mielas le dárbbu vuolemus sjielmmáj dájma j ma guoskadalli guládallamvælgos. Ij gávnnu duodas tus álmmukriektán jut dássju ássje ma li vehi stuorábu guoskadalli guládallamvælgos. Huoman le álmmukriektán máhttelisvuohta hiebalgis tjoavddusij gávnnat. Dánna le máhttelis árvustallat dárkkelap tjelggidusájt njuolgadustjállagin.

Muhtem suorgen li vuododuvvam árniga ma guládallamvælgov állidi. Departementa mielas le gá Sámedikken le vuosteldimriektá pládna- ja tsiekkaduslága milta, de ij le Sámedikken guládallamriektá Sámelága njuolgadusájt milta duodden. Departemænnta oajvvat vijddábut jut ássje stáhtabudsjehta hár ráj e galga guládallamnuolgadusájt tjuovvot. Dakkár ássijjn li sierra vuoge gá le prosæssa Sámedikkijjn. Gávnnu aj sierra giehtudis guládallamijda ja dialávggá gá le barggamin stuorradiggediedádusájt, strategijjadokumentaj jná.

Mij gullu guládallamij ájggáj, buktá álmmukriektá gájbbádusájt jut guládallama vierttiji dáhpáduvvat árabut vaj sjaddá almma máhttelisvuohta mærrádusáv ássjen vájkkudahttet. Dábálattjat le dárbbu ienep gá avta guládallamtjáhkanibmáj, ja guládallamvælggo le vuodon ássjáj juohkka dásen.

Nælját oajvvetiemán le gatjálvis gænna le guládallamvælggo (tjuokkes 7). Ráddidus, departementa, direktoráhta ja ietjá vuollásasj orgána oajvavaduvvi gullut dan vælgo vuolláj, ja nav le aj udnásj árniga milta. Duodden sihtá departemænnta jut stáhtadájma ja priváhta riektásubjevta galggi gullut guládallamvælggo vuolláj dalloj gá almulasj fámodusáv dájmedi. Departemænnta oajvvat aj jut guládallamvælggo suohkanij ja fylkasuohkanij hár ráj tjanáduvvá sierra mærrádussaj lágan.

Sámeriektájjuogos le duodden oajvadam Stuurradikkev guládallamvælggo vuolláj. Departementa mielas bierru Stuurradigge prinsihpalasj síváj diehti iesj dav ássjev árvustallat. Departemænnta ij ga tjuovo juohkusa oajvadásáv hiebadit guládallamvælgov Sámediggáj ássijjn gánná Sámedigge doajmmá almulasj oajválásj instánsan.

Vidát oajvvetiebmá le gatjálvis gejna galggá guládallat (tjuokkes 8). Departemænnta sihtá joarkket udnásj barggamvuogijt ja guládallamvuogijt. Dat merkaj Sámedikken le guládallamriektá divna ássijjn ma mærrádusájt guoskadalli. Duodden ájadaláduvvá jut iehtjáda gudi guoskadalli dajs ájggeguovddelis sáme berustimij, aj oadtju guládallamriektáv. Dát boahtá ávddán aj udnásj guládallamvuogijn, ja tjuovvu doajmme álmmukriektáv

ja háldadimdábijt, vájku ássje ij le njuolgga hiebaduvvam vuogijn. Departemænnta vuojnná dárbov tjelgga njuolgadusájt, ma tjelggasin dahki jali sjielmájt biedji gænna le guládallamriektá ájnégis ássijjn. Vijddábut máhtá liehket dárbbu guládallamijt aktidit dalloj goassa moatten sáme berustimij le guládallamriektá. Dakkár dárkkelap tjelggidus máhtá vatteduvvam njuolgadustjállagin.

Gudát oajvvetiemán le sáhka guládallamnuolgadusájt ærránime vájkkususájt (tjuokkes 9). Sámeriektájjuogos oajvviidij sierra mærrádusájt vájkkudusájt gá guládallam- ja ássjegiehtadallamnuolgadusájt doajveduvvi. Departemænnta gáset oajvadásáv ja árvustallá jut guládallamnuolgadusájt doadjem máhtá fámoduhttet guládallamav. Gatjálvis fámoduhttema hár ráj galggá árvustaláduvvat dábálasj háldadimriektá prinsihpaj milta mij ávddánboahtá háldadimlágan §41. Mærrádusájt tjuovvu doajmme riektáv.

Giehttijt oajvvetiemán le sáhka sámeriektájjuohkusa oajvadásáv ássjegiehtadallamnuolgadusájt jna. (tjuokkes 10). Mañjela gá juogos vatij ietjas árvulásáv, le ienep mærrádusájt suorgeláhkáásadusán ma tsuojggiji sáme berustime galggi dættoduvvat. Departementa árvustallama milta sjaddá dat vuogádahka ienemus bálij vaddet buorep gáváv njuolgadusájt ájnégis suorgen ienni gá láchkanannidibme dajs njuolgadusájt doarrás suorgij. Departemænnta ij le oajvadam tjuovvot juohkusa oajvadásájt ássjegiehtadallama hár ráj jnv. dán proposisjávnnán. Sámeriektájjuogos le aj oajvadam lágajn hiebadit almma rájáv sáme kultuvra ráddjima hár ráj mij le tjelggiduvvam AN:a konvensjávnnán siviyla ja politihkalasj riektáj hár ráj artihkal 27. Departemænnta sjaddá árvustallat dav oasev sámeriektájjuohkusa oajvadásáv mañep prosessan.

Lágenanvuostasj tjuokkan tjelggiduvvi oajvadásáv ekonomasj ja háldadim báhtusa. Oajvadásáv tjuovvu ienemusát udnásj guládallamvuogijt. Guládallamvælggo mij le lágajn nanniduvvam ij ietjajnis vatte ekonomasj jali háldadim báhtusij. Sæmme báttá máhtti tjelgga láchkanjuolgadusájt ja dárkkelap tjelggidusájt njuolgadustjállagin vaddet buorep diedojt ja dábmarap guládallamprosessaj. Mij gullu suohkanijda ja fylkasuohkanijda, de ásaduvvi hiebalgis árniga maj vuodon li juo ieme árniga dájmadibmáj. Dan diehti le departementa árvustallam jut daj háldadimásijn ælla bárep ekonomasj ja háldadim báhtusa.

Lágenannuppát tjuokkan le departemænnta vaddám tsuojggidusájt ájnégis mærrádusájt láchkaoajvadásáv.

Mañemusát proposisjávnnán tjuovvu departementa ietjas oajvadásáv láchkamærrádusájt.

2 Bakgrunnen for forslaget

2.1 Om samerettsutvalget

Samerettsutvalget ble oppnevnt første gang i 1980 som en direkte følge av Alta-saken. I 1984 la utvalget frem utredning NOU 1984: 18 *Om samenes rettsstilling*, som lå til grunn for sameloven, etableringen av Sametinget og Grunnloven § 108 om samene og bevaring av den samiske kulturen. I 1997 la utvalget frem utredningen NOU 1997: 4 *Naturgrunnlaget for samisk kultur*, som lå til grunn for vedtakelsen av finnmarksloven i 2005.

Ved kgl.res. 1. juni 2001 ble samerettsutvalget gjenoppnevnt, det såkalte «samerettsutvalget 2».

2.2 Hovedtrekk i forslagene i NOU 2007: 13 Den nye sameretten

Samerettsutvalget 2 avla sin innstilling, NOU 2007: 13 *Den nye sameretten*, i desember 2007.

Innstillingen inneholder blant annet forslag om tre nye lover:

- En ny lov om saksbehandling og konsultasjoner ved tiltak som kan få virkning for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder (saksbehandlings- og konsultasjonsloven).
- En ny lov om kartlegging og anerkjennelse av eksisterende rettigheter til grunn og naturressurser i de tradisjonelle samiske områdene fra Troms fylke og sørover (kartleggings- og anerkjennelsesloven).
- En ny lov om rettsforhold og disponering av grunn og naturressurser på Hålogalandsallmenningens grunn (nå statsgrunn) i Nordland og Troms (hålogalandsloven).

I denne proposisjonen behandles det første forslaget. Utvalget har foreslått en ny lov om saksbehandling og konsultasjoner ved tiltak som kan få virkning på naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder (saksbehandlings- og konsultasjonsloven). Utvalget har i tillegg foreslått ulike endringer i eksisterende lovgivning, blant annet plan- og bygningsloven, naturvernloven og den tidligere bergverksloven. Det geografiske virkeområdet for loven er foreslått å være tradisjo-

nelle samiske områder i Norge. Ifølge spesialmerknadene er dette området ment å tilsvare virkeområdet for den delen av konsultasjonsavtalen mellom Regjeringen og Sametinget som gjelder bruk og disponering av grunn og naturressurser. Lovforslaget består i hovedsak av to deler – en del om konsultasjonsregler og en del om andre saksbehandlingsregler mv. Utvalget foreslår at loven skal gjelde ved siden av saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven og sektorlovgivningen.

Bestemmelsene om konsultasjoner handler om hva som er formålet med konsultasjoner, i hvilke tilfeller og på hvilken måte konsultasjoner med representanter for samiske interesser skal gjennomføres, hvem som har konsultasjonsplikt, og hvem som har rett til å bli konsultert.

Utvalget foreslår at bestemmelsene blir gjort gjeldende for lovgivning, forskrifter, enkeltvedtak, reguleringsvedtak og andre tiltak som kan få virkning for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder. Det er også foreslått som et vilkår at det dreier seg om saker som kan få «direkte betydning» for samiske rettighetshavere eller arealbruksinteresser.

Utvalget foreslår at Sametinget, samiske rettighetshavere, andre samiske interesser knyttet til bruk av land og naturressurser, representanter for samiske allmennkulturelle interesser og representanter for samiske lokalsamfunn skal ha rett til å bli konsultert. Retten gjelder imidlertid bare i den utstrekning den aktuelle aktøren kan bli direkte berørt av tiltaket.

Utvalget foreslår at statlige myndigheter, herunder regjeringen, departementene og andre underliggende statlige etater, og også kommuner og fylkeskommuner, i den grad disse treffer vedtak som kan få direkte betydning for utnyttelsen av grunn og naturressurser i tradisjonelle samiske områder, skal ha plikt til å konsultere samiske interesser. Utvalget foreslår også at private rettssubjekter som er underlagt offentlig kontroll, som Statskog og Finnmarkseiendommen, skal ha konsultasjonsplikt. I tillegg foreslås det at Stortinget og Sametinget skal omfattes av plikten til å konsultere samiske interesser.

Utvalget foreslår videre bestemmelser om at gjennomføringen av konsultasjonene skal foregå i god tro og med målsetting om å oppnå enighet om de aktuelle tiltakene. Lovforslaget inneholder også bestemmelser om varsling og informasjon, tidsfrister for å sikre fremdrift i konsultasjonene, om protokoll og offentlighet samt bestemmelser om fagdepartementenes og Sametingets særlige roller i konsultasjonene.

Utvalget har også foreslått en bestemmelse om samisk representasjon i oppnevnte organer.

I tillegg til reglene om konsultasjoner har utvalget også foreslått enkelte andre saksbehandlingsregler mv. Ifølge utvalget innebærer bestemmelsene ikke nye forpliktelser for de ulike vedtaksorganene. Bestemmelsene vil mer konkret angi hvilke forpliktelser vedtaksorganene har etter gjeldende forvaltningslovgivning når det gjelder å klargjøre hvilke konsekvenser et omsøkt tiltak kan ha for samiske interesser.

Utvalget foreslår bestemmelser om kunngjøring av omsøkte tiltak, høring og plikt til å utrede et tiltaks konsekvenser for samisk kulturutøvelse. Bestemmelsene skal etter forslaget gjelde for enkeltvedtak og andre enkeltstående beslutninger av offentlig myndighet om å iverksette tiltak i tradisjonelle samiske områder. Videre foreslår utvalget en hjemmel for at Sametinget kan gi retningslinjer for vedtaksorganets vurdering av samiske hensyn, tilsvarende bestemmelsen som i dag finnes i finnmarksloven. Utvalget foreslår også en vektleggingsbestemmelse som pålegger vedtaksorganet å ta tilbørlig hensyn til samisk bruk og samiske lokalsamfunn. Utvalget har videre foreslått en bestemmelse om kvalifisert interesseovervekt for at omsøkte tiltak skal kunne tillates iverksatt i områder som må anses som særlig viktige for samisk bruk, og der tiltaket kan få betydelig negativ innvirkning på fremtidig bruk av disse områdene. Utvalget har også foreslått en hjemmel for vedtaksorganet til å sette vilkår og en egen bestemmelse om fastsettelse av forskrifter.

2.3 Høringen av NOU 2007: 13 og NOU 2007: 14

Justisdepartementet sendte 15. februar 2008 samerettsutvalgets utredning NOU 2007: 13 *Den nye sameretten* og NOU 2007: 14 *Samisk naturbruk og rettsituasjon fra Hedmark til Troms* på høring til følgende institusjoner:

Departementene
Sametinget

Bergvesenet
Den norske kirke – Kirkerådet
Direktoratet for naturforvaltning
Fiskeridirektoratet
Norges vassdrags- og energidirektorat
Regjeringsadvokaten
Reindriftsforvaltningen
Reindriftsstyret
Sivilombudsmannen
Statens kartverk
Statens naturoppsyn
Statkraft
Statnett
Statskog SF

Høyesterett

Domstolsadministrasjonen

Frostating lagmannsrett
Hålogaland lagmannsrett

Fylkesmannen i Finnmark
Fylkesmannen i Hedmark
Fylkesmannen i Møre og Romsdal
Fylkesmannen i Nord-Trøndelag
Fylkesmannen i Nordland
Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
Fylkesmannen i Troms

Finnmarkseiendommen

Fiskerisjefen i Nordland
Fiskerisjefen i Finnmark
Områdestyret i Sør-Trøndelag/Hedmark
Områdestyret i Nord-Trøndelag
Områdestyret i Nordland
Områdestyret i Troms
Områdestyret i Vest-Finnmark
Områdestyret i Øst-Finnmark
Reindriftsforvaltningen i Nord-Trøndelag
Reindriftsforvaltningen i Nordland
Reindriftsforvaltningen i Troms
Rettskretskontoret i Indre Finnmark

Finnmark fylkeskommune
Hedmark fylkeskommune
Møre og Romsdal fylkeskommune
Nord-Trøndelag fylkeskommune
Nordland fylkeskommune
Sør-Trøndelag fylkeskommune
Troms fylkeskommune
Finnmark fylkeslandbruksstyre
Hedmark fylkeslandbruksstyre
Nord-Trøndelag fylkeslandbruksstyre

Nordland fylkeslandbruksstyre	Bergindustriens fellessekretariat
Sør-Trøndelag fylkeslandbruksstyre	Bivdi – sjøsamisk fangst- og fiskerierorganisasjon
Troms fylkeslandbruksstyre	Den Norske Turistforening
Kommunene i Finnmark, Troms, Nordland og Nord-Trøndelag	Finnmark Bonde- og Småbrukarlag
Osen, Roan, Åfjord, Bjugn, Rissa, Selbu, Meldal, Rennebu, Oppdal, Midtre Gauldal, Tydal, Holtålen og Røros kommuner i Sør-Trøndelag	Finnmark Bondelag
Engerdal, Rendalen, Os, Tolga, Tynset og Folldal kommuner i Hedmark	Finnmark fiskarlag
Rindal, Surnadal og Sunndal kommuner i Møre og Romsdal	Finnøy grunneierlag
Gáldu Kompetansesenter for urfolks rettigheter	Fiskarlaget Midt-Norge
Gaske-Nørjen Saemienskovle	Friluftslivets fellesorganisasjon
Gærjah	Goahtegearret – Samenes naturressursforbund
Høgskolen i Bodø	Grasmyrvassdragets elveeierlag
Høgskolen i Finnmark	Hedmark Bonde- og Småbrukarlag
Høgskolen i Nesna	Hedmark Bondelag
Høgskolen i Nord-Trøndelag	Hedmark Sau og geit
Internasjonalt fag- og formidlingssenter for reindrift	Helland grunneierlag
IWGIA Oslo, Sosialantropologisk institutt	Hellemobotn grunneierlag
Nordisk Samisk Institutt	Innhavet grunneierlag
Norges forskningsråd	Lysebotn Fiskelag
Norsk institutt for by- og regionsforskning	Miljøstiftelsen Bellona
Norsk senter for menneskerettigheter	Natur og Ungdom
NORUT – NIBR	Naturvernforbundet i Hedmark
NTNU	Naturvernforbundet i Nordland
Duodje Instituhtta	Naturvernforbundet i Sør-Trøndelag
Saemien Sijte	Naturvernforbundet i Troms
Samisk høyskole	NJFF Finnmark
Samisk Kultursenter – Sijti Jarnege	NJFF Hedmark
Samisk språksenter	NJFF Nordland
Universitetet i Bergen	NJFF Sør-Trøndelag
Universitetet i Oslo	NJFF Troms
Universitetet i Tromsø	Nordbukt grunneierlag
Aja samisk senter	Nordland Bonde- og Småbrukarlag
Árran – julevsáme guovdásj/lulesamisk senter	Nordland Bondelag
Mearrasámi diehtoguovddaš – Sjøsamisk kompetansesenter	Nordland Reindriftsamers Fylkeslag
Pitesamisk senter	Nordland Fylkes Fiskarlag
Saemien Sijte	Nord-Trøndelag Bonde- og Småbrukarlag
SEG – Samisk nærings- og utredningssenter	Nord-Trøndelag Bondelag
Várdobáiki samisk senter	Nord-Trøndelag Fjellstyresamband
KS (Kommunenes Sentralforbund)	Nord-Trøndelag Jeger og Fiskerforening
KS (Kommunenes Sentralforbund) Finnmark	Nord-Trøndelag Reinsamelag
KS (Kommunenes Sentralforbund) Nord-Trøndelag	Nord-Trøndelag Sau og geit
KS (Kommunenes Sentralforbund) Nordland	Norges Bondelag
KS (Kommunenes Sentralforbund) Sør-Trøndelag	Norges Fiskarlag
KS (Kommunenes Sentralforbund) Troms	Norges Fjellstyresamband
Utmarkkommunenes sammenslutning	Norges Jeger- og Fiskerforbund
	Norges jordskifte kandidatforening
	Norges Kystfiskarlag
	Norges Miljøvernforbund
	Norges Naturvernforbund
	Norges skogeierforbund
	Nordland Sau og geit
	Norsk Bonde- og Småbrukarlag
	Norsk Sau og geit
	Norske Reindriftsamers Landsforbund
	Pålsommerseth grunneierlag
	Røros Utmarksråd

Sagvatnan grunneierlag	Stiftelsen Maaje Njueåna
Sør-Trøndelag Bonde- og Småbrukarlag	Storfjord sjøsameforening
Sør-Trøndelag Bondelag	Stuornjårgá Sámiid Duodje
Sør-Trøndelag og Hedmark Reinsamelag	Vesterålen sameforening
Sør-Trøndelag Sau og geit	Voengelen Diehtie
Sør-Trøndelag/Hedmark fjellstyresamband	Østsamene i Neiden
Troms Bonde- og Småbrukarlag	Åarjel Lastoe
Troms Fiskarfylking	Åarjel-saemien Noereh
Troms Reindrifsamers Fylkeslag	
Troms Sau og geit	Ábborášša reinbeitedistrikt
Troms Turlag	Árdni/Gávvir reinbeitedistrikt
Varanger reinsamelag	Balvatn reinbeitedistrikt
Vasja Vestra grunneierlag	Beahcegealli reinbeitedistrikt
Vassdal grunneierlag	Beahceveai/Pasvik reinbeitedistrikt
Verdensforbundet for reindriftsfolk	Beaskádas reinbeitedistrikt
Østsida Utmarkslag	Brurskanen/Brønnøy Kvittfjell reinbeitedistrikt
Øvre Haltdalen Utmarkslag	Byrkije reinbeitedistrikt
	Cohkolat ja Biertavárri reinbeitedistrikt
Ballangen sameforening	Čorgas/Oarje Deatnu reinbeitedistrikt
Den Norske Advokatforening	Cuokcavuotna/Bergsfjord reinbeitedistrikt
Den Norske Dommerforening	Elgå/Svahke reinbeitedistrikt
EDL Organisasjonen for etnisk og demokratisk likeverd	Essand/Saanti reinbeitedistrikt
Fellesforbundet	Femund reinbeitedistrikt
Foreningen Cahput Siida	Fálá/Kvaløy reinbeitedistrikt
Giella berosteddjik	Fávrossorda reinbeitedistrikt
Helgeland Samiid Særvi	Fiettar reinbeitedistrikt
Helmofjordens Bosetningsråd HEBO	Fosen reinbeitedistrikt
Hemnes Sameforening	Frostisen reinbeitedistrikt
Kautokeino flyttsamelag	Færen reinbeitedistrikt
Landsorganisasjonen i Norge – LO	Gearretnjårga reinbeitedistrikt
Lavanseidet og omegn sameforening	Gielas reinbeitedistrikt
Luvlie nåamesjen dajve	Grovfjord reinbeitedistrikt
Maje AS	Helligskogen reinbeitedistrikt
MuskenSenter AS	Hestmannen/strandtindene reinbeitedistrikt
Nissolbbmo joavku	Hjertind, Fagerfjell og Altevatt reinbeitedistrikt
Norske Kveners Forbund/Ruijan Kveeniliitto	Ildgruben reinbeitedistrikt
Norske samers riksforbund	Ittunjårga/Rendalen reinbeitedistrikt
Ofoten samiske forening	Ittunjårga/Rendalen reinbeitedistrikt
Pitesamene i Tollådalen	Jillen-Njaarke reinbeitedistrikt
Polmak flyttsamelag	Joahkonjårga reinbeitedistrikt
Referansegruppa for markebygdene i Skånland	Kanstadfjord/Vestre Hinnøy reinbeitedistrikt
Rettspolitisk forening	Kongsvikdalen reinbeitedistrikt
Riddu Ridđu	Kvaløy reinbeitedistrikt
Salto Pite Samid særvie	Láhku-Vuosvággi reinbeitedistrikt
Samenes Folkeforbund	Lákkonjårga reinbeitedistrikt
Samenes Landsforbund	Lakselvdal-Lyngsdal reinbeitedistrikt
Sámeráddi/Samerådet, norsk seksjon	Loabagaiddie siida
Sámi Juristaid Searvi (SAJUS)	Luru/Låarte Sijte reinbeitedistrikt
Sandemark bygdeutviklingssekskap AS	Mauken/Tromsdalen reinbeitedistrikt
Sárahká Sámemának o/s	Midtre sonestyre/Guovdojoholat
Sjeltie	Nord-Senja og Dividalen reinbeitedistrikt
Skániid girjie	Nuorta-Sievju/Seiland Øst reinbeitedistrikt
Skoltene i Norge	Nuorttat Mahtta Varjjat reinbeitedistrikt
Spansdalen sameforening	Oarje-Sievju/Seiland Vest reinbeitedistrikt
	Oarjjit Mahtta – Varjjat reinbeitedistrikt

Orda reinbeitedistrikt	Følgende høringsinstanser avga uttalelse:
Rákkonjárga reinbeitedistrikt	Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Reinbeitedistrikt 16 – Vestre sone	Fiskeri- og kystdepartementet
Reinbeitedistrikt 17 – Østre sone	Kommunal- og regionaldepartementet
Reinøy reinbeitedistrikt	Landbruks- og matdepartementet
Riast-Hylling/Gåebrie reinbeitedistrikt	Miljøverndepartementet
Ringvassøy reinbeitedistrikt	Nærings- og handelsdepartementet
Ruobba/Rebbernesøy reinbeitedistrikt	Olje- og energidepartementet
Røssåga/Toven reinbeitedistrikt	Samferdselsdepartementet
Sállan/Sørøy reinbeitedistrikt	
Saltfjellet reinbeitedistrikt	Sametinget
Seahkesnjárga ja Sildá reinbeitedistrikt	Bergvesenet
Seainnus/ Návgagastat reinbeitedistrikt gruppe D	Direktoratet for naturforvaltning
Seainnus/ Návggastat reinbeitedistrikt gruppe C	Domstoladministrasjonen
Seainnus/Návggastat reinbeitedistrikt gruppe A	Norges vassdrags- og energidirektorat
Seainnus/Návggastat reinbeitedistrikt gruppe B	Regjeringsadvokaten
Silvetnjárga reinbeitedistrikt	Statskog
Siskit Čorgas / Lágjesduottar reinbeitedistrikt	
Skárfvággi reinbeitedistrikt	Fylkesmannen i Finnmark
Skjomen reinbeitedistrikt	Fylkesmannen i Hedmark
Skjærerfjell reinbeitedistrikt	Fylkesmannen i Nordland
Spalca reinbeitedistrikt	Fylkesmannen i Nord-Trøndelag
Spiertagáissá reinbeitedistrikt	Fylkesmannen i Nord-Trøndelag Landbruks-
Spiertanjarga/Børselvfjellet reinbeitedistrikt	avdelingen
Stájggo-Hábmer reinbeitedistrikt	Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
Stierdná/Stjernøy reinbeitedistrikt	
Storskog/Sjunkfjell reinbeitedistrikt	Reindrifftsforvaltningen
Sør-Senja reinbeitedistrikt	Reindrifftsforvaltningen Nordland
Tjeldøy reinbeitedistrikt	Reindrifftsforvaltningen Nord-Trøndelag
Trollheimen reinbeitedistrikt	Reindrifftsforvaltningen Troms
Vannøy reinbeitedistrikt	Reindrifftsforvaltningen Vest-Finnmark
Varjjatnjárga reinbeitedistrikt	Områdestyret for reindrift Sør-Trøndelag/Hedmark
Vestre sonestyre/Oarjjabealli	Områdestyret i Troms reinbeiteområde
Voengelh-Njaarke reinbeitedistrikt	
Østre sonestyre/Nuorttabealli	Finnmark fylkeskommune
Østre-Namdalen reinbeitedistrikt	Fylkeslandbruksstyret i Sør-Trøndelag
Åarjel-Njaarke sijte/Vestre Namdalen reinbeite-	Hedmark fylkeskommune
distrikt	Hedmark fylkeslandbruksstyret
Grans sameby	Nordland fylkeskommune
Könkämä sameby	Nord-Trøndelag fylkeskommune
Laevas sameby	Sør Trøndelag fylkeskommune
Lainiovuoma sameby	Troms fylkeskommune
Luokta-Mavas sameby	
Rans sameby	Alta kommune
Saarivuoma sameby	Balsfjord kommune
Sirges sameby	Bardu kommune
Svaipa sameby	Beiarn kommune
Sörkaitums sameby	Båtsfjord kommune
Talma sameby	Engerdal kommune
Tuorpons sameby	Evenes kommune
Umbyens sameby	Fauske kommune
Vapstens sameby	Gamvik kommune
Vilhelmina Norra sameby	Gildeskål kommune
Vilhelmina Södra sameby	

Gran kommune	Universitetet i Tromsø
Gratangen kommune	
Grong kommune	Ája samisk senter
Hamarøy kommune	Várdobáiki samisk senter
Hattfjelldal kommune	
Hemnes kommune	KS (Kommunenes sentralforbund) Finnmark
Holtålen kommune	KS (Kommunenes sentralforbund)
Høylandet kommune	Nord-Trøndelag
Karlsøy kommune	KS (Kommunenes sentralforbund) Troms
Kautokeino kommune	
Kvalsund kommune	Bleikvassli og omegn grunneierlag
Lavangen kommune	Den norske Turistforening
Lenvik kommune	Finnmark Bonde- og Småbrukarlag
Lierne kommune	Forum for natur og friluftsliv i Nordland
Loppa kommune	Friluftslivets fellesorganisasjon
Meldal kommune	Friluftsrådernes Landsforbund
Meløy kommune	Hattfjelldal Jakt og Fiskelag
Midtre Gauldal kommune	Lysbotnvassdraget Fiskelag
Målselv kommune	Mathisdalen Bonde og Småbrukarlag
Namsos kommune	Nord-Trøndelag Bonde- og Småbrukarlag
Namsskogan kommune	Nord-Trøndelag Reinsamelag
Nordreisa kommune	Norges Bonde- og Småbrukarlag
Oppdal kommune	Norges Bondelag
Porsanger kommune	Norges Fjellstyresamband
Rana kommune	Norges Jeger- og Fiskerforbund
Rennebu kommune	Norges Naturvernforbund
Røros kommune	Norges Skogeierforbund
Røyrvik kommune	Norsk Bergindustri
Saltdal kommune	Norsk Industri
Selbu kommune	Norske Kveners Forbund
Skjervøy kommune	Norske Reindriftsamers Landsforbund
Skånland kommune	Næringsaksjon Fjord-Finnmark
Snåsa kommune	Oppdal Bygdealmening
Storfjord kommune	Røyrvik Skogeierlag
Sørfold kommune	Søndre Lønsdal hytteforening
Sør-Varanger kommune	Troms Reindriftsamers Fylkeslag
Tana kommune	Troms Turlag
Tromsø kommune	Tydal grunneierlag
Tydal kommune	Utmarkskommunenes Sammenslutning
Vefsn kommune	Vassdalen Grunneierlag og Bjerkvik Utmarkslag
Vikna kommune	Vefsn JFF
	Verdal Fjellstyre
Salten jordskifterett	Vesterålen Turlag
	Østsida Utmarkslag m.fl.
Den norske kirke	
	AHA Forlag DA
Indre Helgeland Regionråd	Árja
Midt-Troms friluftsråd	Bjerkvik og omegn sameforening m.fl.
Ishavskysten friluftsråd	Den norske Advokatforening
Nord-Troms Regionråd DA	EDL – Etnisk og demokratisk likeverd
Ofoten regionråd	Fauske Arbeiderparti
Vest-Finnmark Regionråd	Fellesforbundet
	Finnmark KrF
Gáldu – Kompetansesenteret for urfolks rettigheter	Hinnøy og omegn sameforening
	Kokelv bygde- og ungdomslag

Landsorganisasjonen i Norge
 Naturviterne
 Nordland Kristelig Folkeparti
 Nordland Venstre
 Norges Jordskifte kandidatforening
 Norske Samers Riksforbund
 Rana Senterparti
 RØDT
 Samenes Folkeforbund
 Sijte Årjel Fovsen
 Stiftelsen Saemien Sijte/Sørsamiske organisasjoner
 Svenska Samernas Riksförbund
 Sørsamiske organisasjoner og privatpersoner

Svahken sijte/Elgå reinbeitedistrikt

Saarivuoma sameby
 Talma sameby

Rasmus John Anti og Anne Lise Hoel
 Samuel Petter Anti
 Stein Bjørgen
 Albert Jåma
 Anne Marit Jåma
 Torbjørg Myrheim
 Bengt Renfjell
 Laura Jåma Renfjell
 Lisa Maria Renfjell
 Magda Renfjell
 Jan-Eirik Strømsmo
 Siv Granamo Strømsmo
 Alf Tjønna

Enkelte høringsinstanser har vedlagt uttalelser fra underliggende organer. Flere avgir felles høringsuttalelse, og flere viser til andres uttalelser. Barne- og likestillingsdepartementet, Finansdepartementet, Fornyrings- og administrasjonsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kirke- og kulturdepartementet og Kunnskapsdepartementet meddelte at de ikke hadde merknader til utredningen.

2.4 Høringsinstansenes syn

I dette punktet gis det noen korte generelle betraktninger om høringen. For øvrig gis det et tematisk sammendrag av høringsuttalelsene for den delen av NOU 2007: 13 som gjelder saksbehandlingsregler og konsultasjoner, under det enkelte punktet i proposisjonen.

Høringsrunden omfattet hele utredningen til utvalget, herunder forslaget om en kartleggings-

og anerkjennelseslov for samiske områder fra og med Troms fylke og sørover og forslaget om en ny forvaltningsordning for nåværende statsgrunn i Troms og Nordland. Til sammen utgjør utredningen ca. 1300 sider, og i tillegg kommer bakgrunns materialet (NOU 2007: 14 *Samisk naturbruk og rettssituasjon fra Hedmark til Troms*) til samerettsutvalget på ca. 740 sider. Materialet som ble sendt på høring, er med andre ord svært omfattende og krevende å sette seg inn i. Flere høringsinstanser har henvist til andres uttalelser, og flere har hentet inspirasjon fra andres uttalelser. Det kan videre se ut til at mange høringsinstanser har valgt å konsentrere seg om de delene av forslaget som angår kartlegging og anerkjennelse og forvaltningsordning. En årsak til det kan være at de nevnte delene fremstår som noe nytt, mens de foreslåtte saksbehandlings- og konsultasjonsreglene langt på vei eksisterer fra før.

Mange høringsinstanser gir sin generelle støtte til utredningen i sin helhet, og mange støtter forslaget til en saksbehandlings- og konsultasjonslov. Generelt er det flere innvendinger mot saksbehandlingsbestemmelsene enn mot konsultasjonsbestemmelsene.

Flere høringsinstanser fra Finnmark retter kritikk mot at utvalgets forslag inkluderer Finnmark. De viser til at utvalgets mandat ikke omfattet Finnmark. Utvalget kritiseres også for ikke å ha informert Finnmarks befolkning godt nok underveis i prosessen.

Flere høringsinstanser retter kritikk mot at FN's erklæring om urfolks rettigheter (2007) ikke er behandlet godt nok i utredningen. Flere hevder også at utvalgets vurderinger ikke er oppdatert med hensyn til gjeldende urfolksrett.

2.5 Lovforslagets geografiske og saklige avgrensinger

Samerettsutvalget har foreslått at lov om saksbehandling og konsultasjoner skal gjelde for beslutninger og tiltak som planlegges iverksatt i tradisjonelle samiske områder, og for andre beslutninger og tiltak som kan få virkning på samisk materiell kulturutøvelse i slike områder, jf. lovforslaget § 3. Mandatet til samerettsutvalget var avgrenset til «samiske bruksområder utenfor Finnmark fylke». Samerettsutvalget har likevel valgt å foreslå at saksbehandlings- og konsultasjonsloven skal gis anvendelse også i Finnmark. Utvalget har kommentert det geografiske virkeområdet for loven under punkt 17.5.4.5:

Statens konsultasjonsforpliktelser etter folkeretten gjelder også ved tiltak og beslutninger som gjelder virksomhet som planlegges lokalisert i Finnmark. Dersom det først gis lovregler for å gjennomføre og konkretisere disse forpliktelsene i intern rett, ville det gi dårlig mening om reglene om konsultasjoner bare skulle gjelde direkte for tiltak og beslutninger som kan få virkning i de tradisjonelle samiske områdene fra og med Troms og sørover. Myndighetene ville da måtte følge de interne lovreglene bare når vedtakene kan få virkning utenom Finnmark fylke, mens de for vedtak som kan få virkning i Finnmark i prinsippet ville måtte forholde seg til de mer generelle og vage folkerettslige bestemmelsene.

Dette ville være en lite heldig løsning ettersom Finnmark er den delen av landet hvor det samiske nærværet og de samiske arealbruksinteressene er sterkest. Riktignok kan det hevdes at de samiske interessene i Finnmark er så fremtredende og dessuten er gitt en så vidt sterk beskyttelse gjennom reglene i finnmarksloven, at det her kanskje ikke er det samme behovet for særlige regler om konsultasjoner som i områder hvor de samiske interessene er mindre fremtredende. Der de samiske naturbruksinteressene er sterkest, vil det imidlertid også kunne være særskilt grunn til å ta hensyn til disse. Derfor er det verken mulig eller ønskelig å unnta Finnmark fra de forslagene som det vil bli nærmere redegjort for i det følgende.

Et tilleggsmoment er dessuten at selv om det er lagt opp til at de foreslåtte konsultasjonsreglene skal inntas i en egen lov, forutsetter reglene likevel at det gjøres endringer landsdekkende lovgivning. Når det først foreslås slike endringer vil det være lite hensiktsmessig å gjøre unntak for landets praktisk viktigste samiske bruksområde.

Departementet er enig med utvalget i at det vil gi liten mening å foreslå lovregler for saksbehandling og konsultasjoner med representanter for samiske interesser som ikke skal gjelde i Finnmark. Departementet har i sin oppfølging av lovforslaget derfor lagt til grunn at regler om konsultasjoner som gjelder for det materielle grunnlaget for samisk kultur, skal gjelde for hele det tradisjonelle samiske området, i tråd med utvalgets forslag.

Mandatet til utvalget var videre avgrenset til «bruk, utnyttelse og disponering av land og vann» i tradisjonelle samiske områder. Utvalget har på den bakgrunn begrenset sine vurderinger og forslag som gjelder konsultasjoner, til slike saker.

Utvalget peker på at en slik avgrensning også synes naturlig ettersom ILOs praksis viser at konsultasjonsplikten har stor betydning nettopp i slike saker.

Departementet viser til at statens plikt til å konsultere samiske interesser i henhold til artikkel 6 gjelder for alle saker som kan få direkte betydning for samisk kulturutøvelse. I Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget fastsatt ved kgl.res. 1. juli 2005 punkt 2 er det også fastsatt at prosedyrene gjelder «i saker som vil kunne påvirke samiske interesser direkte». Departementet vektlegger at prosedyrene har praktisk betydning både i saker som er knyttet til bruk og forvaltning av landområder og naturressurser, og i saker med betydning for den ideelle kulturutøvelsen, inkludert samisk språk og opplæring. Departementet foreslår derfor at reglene om konsultasjoner bør gis anvendelse i saker som kan ha direkte betydning for både de materielle og ideelle sidene ved samisk kultur. For saker som gjelder ideell kulturutøvelse, som for eksempel språk, vil konsultasjonsreglene kunne komme til anvendelse i hele landet.

For den materielle kulturen, dvs. saker knyttet til bruk og forvaltning av landområder og naturressurser, gjelder reglene i utgangspunktet bare for tiltak og beslutninger som planlegges iverksatt i tradisjonelle samiske områder, se punkt 6.4.4. Men konsultasjonsreglene kan også gjelde utenfor de tradisjonelle samiske områdene, dersom det planlagte tiltaket eller beslutningen vil kunne få virkning på samisk materiell kulturutøvelse innenfor disse områdene. Det avgjørende etter ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 6 er ikke om tiltaket er innenfor urfolkets geografiske bruksområder, men om det «kan få direkte betydning» for urfolkets bruksområder. Denne forståelsen er også lagt til grunn i departementets forslag til § 4-1 annet ledd. I saker der det er uklart om samene påvirkes direkte, er det naturlig å ta utgangspunkt i Sametingets vurdering av dette, og av om de ønsker konsultasjoner om saken. Se for øvrig punkt 6.2.2.2.

2.6 Konsultasjoner med Sametinget og NRL

Departementet har konsultert både Sametinget og NRL om lovforslaget. I februar 2011 hadde statsråden med ansvar for samiske saker et innledende møte med sametingspresidenten om oppfølgingen av NOU 2007: 13. Departementet har etter dette hatt jevnlige konsultasjonsmøter med

Sametinget på administrativt nivå om utkastet til proposisjon. Partene har utvekslet utkast til proposisjon og lovtekst, og konsultasjonene har gjennomgående vært preget av godt samarbeid mellom Sametinget og departementet. Våren 2017 ble det holdt et konsultasjonsmøte på politisk nivå. Status og fremdrift i saken har også blitt gjennomgått på de halvårlige politiske møtene mellom sametingspresidenten og statsråden med ansvar for samiske saker. Konsultasjonene ble avsluttet med at det ble oppnådd enighet mellom departementet og Sametinget i konsultasjonsmøte på politisk nivå 3. april 2018, med forbehold om at Sameetingets plenum og regjeringen ville slutte seg til resultatet. Et endelig utkast til proposisjon ble sendt Sametinget 11. mai 2018, og Sametinget ga sin tilslutning til lovforslaget i plenum 13. juni 2018.

Sametinget har i sitt plenumsvedtak gitt uttrykk for en del av sine vurderinger og standpunkter til de forholdene proposisjonen omhandler. Formuleringene i Sametingets vedtak avviker noe fra proposisjonens formuleringer, som gjenspeiler den forståelsen det er oppnådd enighet om gjennom konsultasjonene i saken. Departementet presiserer derfor at det er omtalen i de øvrige delene av proposisjonen her som skal legges til grunn for hvordan bestemmelsene i lovforslaget skal tolkes og forstås. Vedtaket i Sametingets plenum har følgende ordlyd:

«Sametinget viser til oversendt forslag til lovproposisjonen «Endring i sameloven mv. (konsultasjoner)» av 11. mai 2018.

Sametinget konstaterer at forslaget er en lovfesting av den konsultasjonsplikten som følger av folkeretten og at dette forstås å tilsvare prinsippet om konsultasjoner for å oppnå et fritt og informert forhåndssamtykke. Sametinget legger til grunn at i hvilken grad samtykke må oppnås før en beslutning kan fattes, vil avhenge av hvor viktig eller inngripende en beslutning er for samisk språk, kultur, næringer, land, ressurser og samfunnsliv.

Sametinget presiserer at samene har rett til selvbestemmelse, jf. FNs erklæring om urfolks rettigheter artikkel 3 og FN-konvensjonene om sivile og politiske rettigheter; og økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter artikkel 1. Selvbestemmelsesretten utøves først og fremst gjennom selvstyreordninger, samt i forbindelse med konsultasjoner og samstyre. I konsultasjoner er selvbestemmelsesretten særlig fremtredende i de tilfeller det er et krav om enighet eller et fritt informert forhåndssam-

tykke før en lov, beslutning eller tiltak kan vedtas av det organet som har konsultasjonsplikt.

Sametinget konstaterer at forslaget om et nytt andre ledd i samelovens formålsbestemmelse inkorporerer ILO-konvensjonen nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater, slik det også er gjort i finnmarksloven § 3. I praksis innebærer dette at ILO-konvensjonen går foran sameloven dersom bestemmelser i loven skulle vise seg å være i motstrid med bestemmelser i konvensjonen. Videre skal loven anvendes i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter. Sametinget legger til grunn at FNs erklæring om urfolks rettigheter er et sentralt dokument innenfor urfolksretten, blant annet fordi erklæringen er et nyere dokument som reflekterer gjeldende folkerett og folkerettslige prinsipper og at den har bred tilslutning fra statene. Den er derfor en sentral tolkingsfaktor for hvordan blant annet konsultasjonsretten skal forstås og praktiseres, for eksempel når det gjelder retten til et fritt og informert forhåndssamtykke.

Sametinget viser til at forslaget til konsultasjonsregler skal følges opp med forskrifter for gjennomføring av bestemmelsene og med en veileder overfor fylkeskommuner og kommuner for oppfølging av deres konsultasjonsforpliktelser. Sametinget påpeker at utarbeidelse og beslutning om slik forskrift og veileder også vil være gjenstand for konsultasjoner. Sametinget understreker at selv om Sametinget i lovbestemmelsen ikke er nevnt direkte som konsultasjonspart for kommuner og fylkeskommuner vil Sametinget normalt være en direkte berørt part for beslutninger og tiltak på fylkeskommunalt nivå, i alle saker som Sametinget finner å være av prinsipiell og generell karakter, samt når lokale samiske interesser ber kommunen konsultere Sametinget.

Sametinget understreker at selv om konsultasjonsreglene er avgrenset mot saker hvor det reises innsigelser etter plan- og bygningsloven og energi- og vassdragslovgivingen, så framkommer det av lovforarbeidene at det legges til grunn at innsigelsesordningen som helhet skal ivareta de samme hensynene som konsultasjonsordningen. Dette gjelder også for departementets sluttbehandling av saker der Sametinget har reist innsigelse.

Sametinget viser til at forslaget til lovproposisjon legger til grunn at Stortinget har konsultasjonsplikt etter folkeretten, men at arbeidsdelingen mellom Stortinget og regjeringen tilsier at det overlates til Stortinget selv å regulere

dette. Sametinget ber Stortinget konsultere med Sametinget om etablering av retningslinjer i Stortinget for konsultasjoner med Sameetinget og samiske interesser.

Sametinget viser til at det i forslaget til lovproposisjon framgår at departementet i den videre oppfølgingen av Samerettsutvalget vil vurdere å lovregulere de materielle grensene for inngrep som følger av FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27. Sametinget forventer at et slikt arbeid blir gjort og at lovforslag for dette blir fremmet etter konsultasjoner med og samtykke fra Sametinget.

Sametinget forutsetter at Samerettsutvalgets øvrige forslag for sikringen av samiske land- og ressursrettigheter utenfor Finnmark har en rask, samlet og helhetlig oppfølging som sikrer en gjennomføring av Norges folkerettslige forpliktelser med et rettsbilde som er likeverdig over hele det tradisjonelle samiske området.

Sametinget gir på bakgrunn av dette sin tilslutning til forslag til proposisjon om endringer i sameloven mv. (konsultasjoner).»

Departementet viser til at Sametinget og departementet i konsultasjonsprosessen har blitt enige om hva det innebærer at formålet med konsultasjoner skal være å oppnå enighet, jf. punkt 3.2 side 34 andre spalte. Departementet har merket seg at vedtaket i Sametingets plenum har noe andre formuleringer enn i proposisjonen. Departementet

vil derfor klargjøre at følgende forståelse skal legges til grunn for hvordan dette elementet i lovforslaget skal tolkes: Desto viktigere eller mer inngripende en sak er for det samiske samfunn, jo mer kreves for å oppfylle kravet om å konsultere med formål om å oppnå enighet. Det vil dessuten være et samspill mellom den prosessuelle plikten til å konsultere og materielle forpliktelser i de ulike konvensjonene. Konsultasjoner kan også bidra til å klargjøre hva som skal til for å oppfylle de materielle forpliktelsene, og hvilke handlingsalternativer staten har.

Departementet var i kontakt med NRL i 2011 og har gjennomført videre konsultasjoner etter dette. Siste konsultasjonsmøte med NRL ble holdt 19. mars 2018. Partene kom til enighet om lovforslaget i konsultasjonene. Samtidig har NRL fremhevet at det er viktig å arbeide videre med spørsmålet om en lovfesting av de sentrale elementene i vernet etter FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27. Departementet viser i den forbindelse til punkt 10.2 i proposisjonen. NRL er videre opptatt av at retten til konsultasjoner må være reell. NRL uttrykte bekymring for reindriftens manglende økonomiske kapasitet og ressurser til å ivareta egne rettigheter og interesser overfor myndighetsorganer og utbyggere i konsultasjonsprosesser. Departementet og NRL er enige om å ta med seg utfordringen med å gjøre konsultasjonsretten reell i det videre arbeidet med forskriftsregler og veileder for kommuner og fylkeskommuner.

3 Folkerett

3.1 Overordnede betraktninger om konsultasjonsplikten

Utredningen av de folkerettslige forpliktelsene i proposisjonen her er i all hovedsak sammenfallende med hva som tidligere har blitt lagt til grunn om innholdet i statens folkerettslige plikt til å konsultere samiske interesser, for eksempel i arbeidsgrupperapporten som ligger til grunn for konsultasjonsavtalen (2005), og i stortingsmeldinger om samepolitikken, se St.meld. nr. 28 (2007–2008) *Samepolitikken*. Gjennomgåelsen av folkeretten inneholder likevel enkelte oppdateringer og presiseringer i lys av nyere avgjørelser fra FNs menneskerettskomité og fra ILO.

I tolkningen av de aktuelle traktatsforpliktelsene skal alminnelig folkerettslig metode legges til grunn. Ved tolkningen av konvensjoner er det naturlig å ta utgangspunkt i tolkningsprinsippene i Wien-konvensjonen om traktatretten av 23. mai 1969 artikkel 31–33. Selv om Norge ikke har sluttet seg til Wien-konvensjonen, er de fleste bestemmelsene i konvensjonen å regne for folkerettslig sedvanerett. Det følger av artikkel 31 at ordlyden er det naturlige utgangspunktet for tolkningen. Utgangspunktet er at ordlyden skal tolkes ut ifra den normale forståelsen av ordene sett i lys av sammenhengen i teksten og i lys av traktatens formål. Begrepene i konvensjonene kan likevel gis en spesiell mening hvis det blir fastslått at dette var konvensjonspartenes intensjon, jf. artikkel 31 nr. 4. Konvensjonenes begreper er autonome, og faller ikke nødvendigvis sammen med begrepene slik de brukes i nasjonal rett.

Artikkel 32 slår fast at forarbeidene kan være et supplerende moment ved tolkningen, dersom momentene i artikkel 31 ikke gir en klar løsning, eller dersom løsningen fremstår som urimelig eller absurd. Forarbeider har likevel liten betydning som rettskilde i folkeretten sammenliknet med intern norsk rett. Departementet viser for øvrig til forarbeidene til menneskerettsloven om betydningen av praksis og generelle uttalelser fra konsultasjonsorganer.

En viktig del av statens folkerettslige plikter overfor samene som minoritet og urfolk handler

om deltakelse i beslutningsprosesser. Sentrale konvensjoner når det gjelder samers rett til deltakelse i beslutningsprosesser, er ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter.

I ILO-konvensjonen er særlig artikkel 6, 7 og 15 viktige bestemmelser. Statens plikt til å konsultere samene som urfolk er slått fast i ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 6. Bestemmelsen lyder:

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

I norsk oversettelse lyder bestemmelsen:

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.

Hovedregelen om statens konsultasjonsplikt fremgår av artikkel 6 nr. 1 bokstav a. Det videre innholdet i og rammene for plikten til å konsultere kommer til uttrykk i artikkel 6 nr. 1 bokstav a og artikkel 6 nr. 2.

Ut fra ordlyden gjelder plikten til å konsultere ved anvendelsen av bestemmelsene i ILO-konvensjonen («in applying the provisions of this Convention»). Det er imidlertid antatt at konsultasjonsplikten også inntreffer når staten overveier tiltak som ikke knytter seg til den konkrete anvendelsen av konvensjonens bestemmelser, men som likevel påvirker vedkommende urfolk direkte.

ILO har ved flere anledninger slått fast at konsultasjoner og deltakelse utgjør hjørnesteinen («the cornerstone») i ILO-konvensjon nr. 169. Det fremgår også av ILOs manual til ILO-konvensjon nr. 169 at konsultasjoner er et grunnleggende prinsipp i konvensjonen.

Artikkel 7 omhandler urfolks rett til deltakelse. Bestemmelsen lyder:

1. The peoples concerned shall have the right to decide their own priorities for the process of development as it affects their lives, beliefs, institutions and spiritual well-being and the lands they occupy or otherwise use, and to exercise control, to the extent possible, over their own economic, social and cultural development. In addition, they shall participate in the formulation, implementation and evaluation of plans and programmes for national and

regional development which may affect them directly.

2. The improvement of the conditions of life and work and levels of health and education of the peoples concerned, with their participation and co-operation, shall be a matter of priority in plans for the overall economic development of areas they inhabit. Special projects for development of the areas in question shall also be so designed as to promote such improvement.
3. Governments shall ensure that, whenever appropriate, studies are carried out, in co-operation with the peoples concerned, to assess the social, spiritual, cultural and environmental impact on them of planned development activities. The results of these studies shall be considered as fundamental criteria for the implementation of these activities.
4. Governments shall take measures, in co-operation with the peoples concerned, to protect and preserve the environment of the territories they inhabit.

I norsk oversettelse lyder bestemmelsen:

1. Vedkommende folk skal ha rett til å vedta sine egne prioriteringer for utviklingsprosessen i den grad den angår deres liv, tro, institusjoner, åndelige velvære og de landområder de lever i eller bruker på annen måte, og til så langt som mulig å utøve kontroll med sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling. I tillegg skal de delta i utforming, gjennomføring og evaluering av nasjonale og regionale utviklingsplaner og programmer som kan få direkte betydning for dem.
2. Forbedring av levekår, arbeidsforhold og standarder for helse og utdanning for vedkommende folk skal foregå med deltakelse av og i samarbeid med dem, og skal prioriteres i planer for den allmenne økonomiske utvikling av de områder der de bor. Spesielle utviklingsprosjekter for disse områdene skal også legges opp slik at de fremmer slike forbedringer.
3. I samarbeid med vedkommende folk skal regjeringene sikre at det blir gjennomført studier, når dette er relevant, for å vurdere de sosiale, åndelige, kulturelle og miljømessige virkninger for dem av planlagt utviklingsvirksomhet. Resultatet av disse undersøkelser skal anses som grunn-

leggende kriterier for gjennomføringen av slik virksomhet.

4. Regjeringene skal, i samarbeid med vedkommende folk, treffe tiltak for å verne og bevare miljøet i de territorier der de bor.

Artikkel 7 inneholder flere elementer, men urfolks rett til deltakelse står sentralt i bestemmelsen. Artikkel 7 nr. 1 konstaterer blant annet at urfolk skal delta i utforming, gjennomføring og evaluering av utviklingsplaner og -programmer som kan få direkte betydning for dem. Videre er det i nr. 2 fastsatt at forbedring av levekår, arbeidsforhold og standarder for helse og utdanning skal foregå med deltakelse fra urfolk. Etter artikkel 7 nr. 3 har statene plikt til, i samarbeid med urfolk og når det er relevant, å sikre at det blir gjennomført studier for å vurdere planlagte utviklingsprosjekters virkning for urfolk. Etter nr. 4 har statene plikt til, også i samarbeid med urfolk, å treffe tiltak for å verne og bevare miljøet i de områdene urfolk bor.

Ifølge ILOs manual er retten til deltakelse et sentralt prinsipp i konvensjonen, ved siden av retten til konsultasjoner, og ILO-organene har i sin praksis tolket artikkel 6 og artikkel 7 i lys av hverandre. I ILO-håndboken er dette beskrevet som at urfolk ikke bare skal ha innflytelse på andres forslag, men også at de selv aktivt kan delta og foreslå tiltak, programmer og aktiviteter som former deres utvikling. Retten til deltakelse antydes å gå noe lenger enn konsultasjonsretten, og innebærer at urfolket selv skal kunne ha eierskap til initiativene sine.

Samerettsutvalget har antatt at konsultasjoner og deltakelse er utslag av en felles forpliktelse, der konsultasjoner i henhold til artikkel 6 kan betraktes som et virkemiddel for at urfolk kan sikres en rett til deltakelse i henhold til artikkel 7.

Plikten til å konsultere urfolk kommer også til uttrykk i artikkel 15. Artikkel 15 lyder:

1. The rights of the peoples concerned to the natural resources pertaining to their lands shall be specially safeguarded. These rights include the right of these peoples to participate in the use, management and conservation of these resources.
2. In cases in which the State retains the ownership of mineral or sub-surface resources or rights to other resources pertaining to lands, governments shall establish or maintain procedures through which they shall consult these peoples, with a view to ascertaining whether and to what

degree their interests would be prejudiced, before undertaking or permitting any programmes for the exploration or exploitation of such resources pertaining to their lands. The peoples concerned shall wherever possible participate in the benefits of such activities, and shall receive fair compensation for any damages which they may sustain as a result of such activities.

I norsk oversettelse lyder bestemmelsen:

1. Vedkommende folks rett til naturressurser i deres landområder skal sikres spesielt. Slike rettigheter omfatter disse folks rett til å delta i bruk, styring og bevaring av disse ressursene.
2. I tilfeller der staten beholder eiendomsretten til mineraler eller ressurser under jorden eller rettigheter til andre ressurser som finnes i landområdet, skal regjeringene etablere eller opprettholde prosedyrer for konsultasjon med vedkommende folk, med sikte på å fastslå om og i hvilken grad deres interesser kan bli skadelidende, før det iverksettes eller gis tillatelse til noen form for undersøkelse etter eller utnyttelse av slike ressurser i deres landområder. Når det er mulig, skal vedkommende folk ha del i nytteverdien av slik virksomhet, og skal tilkjennes rimelig erstatning for enhver skade de måtte lide som følge av slik virksomhet.

Artikkel 15 er plassert i konvensjonens kapittel om landrettigheter og inneholder bestemmelser om urfolkets rett til naturressurser i deres landområder. Artikkel 15 nr. 1 fastsetter at staten har en plikt til å sikre vedkommende urfolk rett til naturressurser i sine områder. Denne retten omfatter en rett til å delta i bruk, styring og bevaring av disse ressursene. I artikkel 15 nr. 2 er det videre fastsatt at staten, i tilfeller der staten beholder eiendomsretten til mineraler, andre ressurser under jorden, eller rettigheter til andre ressurser som finnes i området, har plikt til å etablere prosedyrer for konsultasjoner. Formålet med konsultasjonene er i slike tilfeller å fastslå om og i hvilken grad urfolkets interesser kan bli skadelidende, før det gis tillatelse til undersøkelse eller utnyttelse av slike naturressurser.

Konsultasjonsplikten i artikkel 15 nr. 2 kan leses som en konkretisering av den generelle plikten til å konsultere vedkommende urfolk i artikkel 6.

Samerettsutvalget har vurdert forholdet mellom artikkel 6 og artikkel 15 nr. 2, og uttaler (punkt 17.2.4.6):

Formuleringen av konsultasjonsforpliktelsen i artikkel 15 (2) kan synes å tilsi at det etter artikkel 15 (2), i motsetning til konsultasjonsforpliktelsen etter artikkel 6, ikke er et krav at det på forhånd må kunne antas at det aktuelle tiltaket kan få direkte betydning for urfolket. Dette fordi hensikten med konsultasjoner etter artikkel 15 (2) er å klarlegge om et tiltak kan få slik betydning. Etter ordlyden synes imidlertid forpliktelsen i artikkel 15 (2) primært å gjelde forutgående konsultasjoner. Plikten etter artikkel 6 er derimot ikke begrenset til forutgående konsultasjoner, men gjelder også ved gjennomføringen og evalueringen av tiltaket.

Artikkel 34 får betydning for den nasjonale gjennomføringen av bestemmelsene i ILO-konvensjonen. Artikkel 34 fastsetter at konvensjonen skal praktiseres fleksibelt og med hensyn til særegne forhold i de enkelte statene. Artikkel 34 får dermed betydning ved tolkningen av de ulike artiklene og ILO-organenes uttalelser. Samerettsutvalget uttaler følgende om betydningen av ILO-organenes uttalelser i relasjon til artikkel 6 (s. 834–835):

For Norge vil dette blant annet bety at det neppe kan søkes like stor veiledning i alle uttalelser fra ILO-organene om hvorvidt de urfolksgruppene som har vært konsultert i andre stater har vært tilstrekkelig representative. Flere av disse uttalelsene gjelder urfolksgrupper som lever relativt isolert fra det øvrige samfunnet og ikke sjelden i reservater. Etter som norske samer utgjør en integrert del av lokalbefolkningen og ikke sjelden er i mindretall i lokalsamfunnet, er det ikke usannsynlig at det både i forhold til kravet om representativitet og de øvrige kravene i artikkel 6, kan bli utviklet standarder, som kanskje kan avvike noe fra «alminnelig» ILO-praksis, men som likevel samsvarer med konvensjonen.

ILOs kontrollsystem består hovedsakelig av rapportbehandling etter ILO-konstitusjonens artikkel 22 og klagebehandling etter artikkel 24 og 26. ILOs hovedorganer består av Den internasjonale arbeidskonferanse (the International Labour Conference), ILOs styre (the Governing Body) og Det internasjonale arbeidsbyrå (the International

Labour Office). Under ILOs styre er det etablert seks komiteer, herunder ILOs ekspertkomité (Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations) som behandler rapporter fra statene om gjennomføring av konvensjonen og klager i enkeltsaker. Ekspertkomiteen består av 20 jurister fra ulike geografiske områder, ulike rettslige systemer og forskjellige kulturer. ILO-organene fatter ikke rettslig bindende avgjørelser.

Vekten til de enkelte uttalelsene vil kunne variere ut fra hvilken sammenheng de er gitt i, hvor klare de er, om de er rettet mot Norge eller andre stater, eller om det er generelle uttalelser om forståelse av konvensjonen. Departementet viser her til utvalgets betraktninger ovenfor og til de generelle betraktningene om vekten av uttalelser fra overvåkingsorganer i Ot.prp. nr. 93 (2008–2009) Om lov om endringer i menneskerettsloven mv. (inkorporering av kvinnediskrimineringskonvensjonen), jf. punkt 6.4.

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 27 inneholder en bestemmelse om retten til kulturutøvelse for personer som tilhører minoriteter. Bestemmelsen har i lys av sin ordlyd og praksis fra menneskerettskomiteen betydning for samers rett til deltakelse og konsultasjoner. Bestemmelsen lyder:

In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of the group, to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, or to use their own language.

I norsk oversettelse lyder bestemmelsen:

I de stater hvor det finnes etniske, religiøse eller språklige minoriteter, skal de som tilhører slike minoriteter ikke nektes retten til, sammen med andre medlemmer av sin gruppe, å dyrke sin egen kultur, bekjenne seg til og utøve sin egen religion, eller bruke sitt eget språk.

Det er slått fast i bestemmelsen at personer som tilhører etniske, religiøse eller språklige minoriteter, ikke skal nektes rett til «å dyrke sin egen kultur, bekjenne seg til og utøve sin egen religion, eller bruke sitt eget språk». Både i generelle tolkningsuttalelser og i klagesaker har FNs menneskerettskomité tolket inn et krav om urfolks rett til effektiv deltakelse i beslutningsprosesser. Det

nærmere innholdet i en slik rett til deltakelse er ikke klart. Samerettsutvalget fremhever imidlertid at det ut fra uttalelser fra Menneskerettskomiteen, er «nærliggende å anta at det gjelder et krav om aktiv og effektiv deltakelse i den forstand at deltakelsen må ha gitt en reell mulighet til å øve innflytelse på avgjørelsens innhold», jf. punkt 17.2.6.1. Utvalget uttaler videre: «Det synes dermed å dreie seg om en konsultasjons- og deltakelsesrett som er sammenfallende med den som følger av ILO-konvensjon nr. 169». Samerettsutvalget viser i den forbindelse til at «noe av grunnen til at det har blitt innfortolket et prosessuelt aspekt i artikkel 27 [...], synes å være at Menneskerettskomiteen har anvendt SP artikkel 1 som et moment ved tolkningen av artikkel 27», jf. punkt 17.2.6.2.

Uttalelser fra Menneskerettskomiteen i forbindelse med behandling av individklager gir grunn til å se hen til SP artikkel 27, i tillegg til ILO-konvensjonens bestemmelser, for å kartlegge det nærmere innholdet i urfolks rett til konsultasjoner og deltakelse i beslutninger. Det kan reises spørsmål ved om Menneskerettskomiteen har innfortolket et krav om effektiv deltakelse i artikkel 27 som går lenger enn ILO-konvensjonen artikkel 6. Tolkningen av artikkel 27 vil derfor ha betydning i gjennomgangen av folkeretten nedenfor. Rent språklig er likevel ILO-konvensjonens bestemmelser mer konkrete når det gjelder deltakelse og konsultasjoner enn SP artikkel 27, og bestemmelsene i ILO-konvensjonen vil derfor spille en sentral rolle i drøftelsen.

Menneskerettskomiteens uttalelser i forbindelse med individklager er ikke er rettslig bindende for den innklagede stat eller for andre. Det fremgår imidlertid av forarbeidene til menneskerettsloven at norske domstoler må tolke de inkorporerte konvensjonsbestemmelsene med utgangspunkt i folkerettslig metode, og at norske rettsanvendere ved tolkningen må vektlegge praksis fra konvensjonens håndhevelsesorganer, herunder Menneskerettskomiteen. Det følger også av menneskerettsloven § 3 at ved motstrid med øvrig norsk lov vil de inkorporerte konvensjonsbestemmelsene gå foran.

Når det gjelder vekten av Menneskerettskomiteens uttalelser, vil den – som for ILO-organenes uttalelser – avhenge av hvilken sammenheng de er gitt i, hvor klare de er, om de er rettet mot Norge eller andre stater, eller om det er generelle uttalelser om forståelse av konvensjonen. I Ot.prp. nr. 3 (1998–99) Om lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) heter det generelt om praksis fra konvensjonsorganer:

Det er større grunn til å legge avgjørende vekt på konvensjonsorganets avgjørelser i saker mot Norge enn på avgjørelser i saker mot andre stater. Også avgjørelser mot andre stater vil nok bidra til å utfylle konvensjonene slik at de får et klarere innhold. Saker mot andre stater vil imidlertid gjelde andre rettssystemer, og saksforholdet vil ofte være noe annerledes enn under norske forhold. Det kan også tenkes at vedkommende stat har unnlatt å fremføre synspunkter og verdier som det vil være naturlig å gjøre gjeldende fra norsk side, noe som kan få betydning for om det er tale om en klar motstrid mellom konvensjonen og norsk lov. Avgjørelsens presedensverdi må derfor vurderes i det enkelte tilfelle.

Når det gjelder Menneskerettskomiteen spesielt, er det vist til at komiteen er «sammensatt av høyt kvalifiserte og uavhengige personer. Erfaring viser at synspunktene fra FNs menneskerettskomité i klagesaker har høy status.» Høyesterett la også i Rt. 2008 s. 1764 (HR-2008-2175-S) til grunn at «konvensjonstolkning foretatt av FNs menneskerettskomité må ha betydelig vekt som rettskilde».

FNs erklæring om urfolks rettigheter (2007) inneholder også bestemmelser om urfolks deltakelse og involvering i beslutninger. Erklæringen er ikke i seg selv et folkerettslig bindende dokument, men legger viktige føringer i det videre arbeidet for å forstå hvilke rettigheter urfolk har.

Urfolkserklæringen har flere bestemmelser med noen av de samme elementene som ILO-konvensjonens bestemmelser når det gjelder rett til deltakelse og konsultasjoner. Artikkel 19 er en generell bestemmelse om konsultasjoner og lyder:

States shall consult and cooperate in good faith with the indigenous peoples concerned through their own representative institutions in order to obtain their free, prior and informed consent before adopting and implementing legislative or administrative measures that may affect them.

I norsk oversettelse lyder artikkelen:

Statene skal i god tro konsultere og samarbeide med vedkommende urfolk gjennom deres egne representative institusjoner for å oppnå deres frie og informerte forhåndssamtykke før vedtakelse og gjennomføring av lover eller administrative tiltak som kan berøre dem.

Urfolkserklæringen slår fast at den skal anvendes i overensstemmelse med folkeretten. Det innebærer bl.a. at rekkevidden av artikkel 19 må avgjøres ut fra tolkningen av tilsvarende konsultasjonsforpliktelser i andre folkerettslige instrumenter, og i lys av f.eks. uttalelser fra Menneskerettsskomiteen eller ILO.

Vi viser til punkt 4.4.2 om forslag til bestemmelse i sameloven om forholdet til folkeretten.

3.2 Samenes rett til selvbestemmelse og forholdet til konsultasjoner

Urfolks rett til selvbestemmelse reiser to hovedspørsmål. Det første spørsmålet er om urfolk har en rett til selvbestemmelse med grunnlag i folkeretten. Det andre spørsmålet er hva innholdet i selvbestemmelsesretten er.

Det er i dag relativt bred enighet om at urfolk, og dermed også samene, har en rett til selvbestemmelse. Retten til selvbestemmelse har blant annet kommet til uttrykk i FNs erklæring om urfolks rettigheter, som ble vedtatt i FNs generalforsamling i 2007. Selv om erklæringen ikke i seg selv er folkerettslig bindende, representerer den en viktig anerkjennelse av urfolks rettigheter. Norge har, sammen med Sametinget og samiske organisasjoner, vært en aktiv pådriver for å få vedtatt en slik erklæring.

Skiftende norske regjeringer har over flere år uttalt seg om og anerkjent samenes rett til selvbestemmelse, jf. St.meld. nr. 55 (2000–2001), St.meld. nr. 33 (2001–2002) og St.meld. nr. 28 (2007–2008). Samtidig har stortingsmeldingene påpekt et behov for å klarlegge hvordan samenes rett til selvbestemmelse konkret kan gjennomføres. Det samme har Stortingets kommunalkomité, jf. Innst. S. nr. 110 (2002–2003).

Tradisjonelt har selvbestemmelsesretten etter folkeretten blitt knyttet til folk i betydning innbyggere av en stat. Et aspekt av selvbestemmelsesretten, forstått på denne måten, er at samtlige av statens borgere har rett til å delta i statens politiske liv. Et annet aspekt er at en stat har en rett til å opprettholde sin territorielle integritet.

Når det gjelder urfolk, er det lite veiledning i folkeretten når det gjelder det konkrete innholdet i retten til selvbestemmelse. I det følgende oppsummerer departementet noe av det som kan utledes, for samenes vedkommende.

FNs erklæring om urfolks rettigheter er relevant ved at den bidrar til å klarlegge hva som kan være innholdet i urfolks rett til selvbestemmelse.

Erklæringen har tre bestemmelser som spesielt gjelder dette:

Article 3

«Indigenous peoples have the right to self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.»

Article 4

«Indigenous peoples, in exercising their right to self-determination, have the right to autonomy or self-government in matters relating to their internal and local affairs, as well as ways and means for financing their autonomous functions.»

Article 5

Indigenous peoples have the right to maintain and strengthen their distinct political, legal, economic, social and cultural institutions, while retaining their right to participate fully, if they so choose, in the political, economic, social and cultural life of the State.

På norsk lyder artiklene:

Artikkel 3

Urfolk har rett til selvbestemmelse. I kraft av denne rett bestemmer de fritt sin politiske stilling og fremmer fritt sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling.

Artikkel 4

Urfolk har, i utøvelsen av sin rett til selvbestemmelse, rett til autonomi eller selvstyre i saker som angår deres indre og lokale anliggender, samt til ordninger for finansiering av sine autonome funksjoner.

Artikkel 5

Urfolk har rett til å opprettholde og styrke sine særegne politiske, rettslige, økonomiske, sosiale og kulturelle institusjoner, samtidig som de beholder retten til å delta fullt ut i statens politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle liv dersom de ønsker det.

Erklæringen gjør det klart at selvbestemmelse innbefatter retten for urfolk til fritt å arbeide for sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling. Urfolk har, når de utøver sin rett til selvbestemmelse, en rett til autonomi eller selvstyre i saker som angår deres interne og lokale

anliggender, og rett til et system for finansiering av sine selvstyrefunksjoner, jf. artikkel 4. Samtidig som urfolk har rett til å opprettholde og styrke sine selvbestemmelsesfunksjoner, har de også rett til å delta fullt ut i statens alminnelige politiske liv, jf. artikkel 5. Urfolkserklæringen har også en rekke bestemmelser om konsultasjoner i saker som berører urfolk, jf. ovenfor under punkt 3.1.

Ved voteringen i FNs generalforsamling ga Norge en stemmeforklaring, som blant annet redegjorde for Norges forståelse av selvbestemmelsesbegrepet i erklæringen. Om urfolks rett til selvbestemmelse står det følgende i stemmeforklaringen:

The recognition of the right to self-determination referred to in this Declaration requires that indigenous peoples have full and effective participation in a democratic society and in decision-making processes relevant to the indigenous peoples concerned. Several articles in the Declaration specify how the right to self-determination may be exercised. The Declaration emphasizes that the right to self-determination shall be exercised in conformity with international law. Consultations with the peoples concerned is one of the measures outlined in the Declaration. As a state party to ILO-Convention no. 169, Norway has implemented the consultation requirements specified in that convention. Self-determination is furthermore exercised through the Sami Parliament, which is an elected body with decision-making and consultative functions within the framework of the applicable legislation. The Government has also signed an agreement with the Sami Parliament which sets out procedures for consultations between the government and the Sami Parliament.

Grunnloven § 108 kan også ses i lys av samenes rett til selvbestemmelse, men da med grunnlag i intern rett. Av bestemmelsen følger det at det påligger statens myndigheter å «legge forholdene til rette» for at «den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv». Bestemmelsen gir først og fremst uttrykk for myndighetenes særlige ansvar for den samiske befolkningen. Den gir imidlertid også uttrykk for at samene selv har oppgaven med å sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv, mens statens myndigheter skal legge forholdene til rette. Også sameloven § 2-1 første ledd kan ses i lys av samenes rett til selvbestemmelse. Etter bestemmelsen er Sametingets arbeidsom-

råde alle saker som etter tingets oppfatning særlig berører den samiske folkegruppe.

Samerettsutvalget bygger sine forslag til konsultasjonsregler hovedsakelig på en vurdering av ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27. Flere av same-rechtsutvalgets forslag kan også ses i sammenheng med samenes rett til selvbestemmelse. Regler om konsultasjoner, deltakelse i beslutningsprosesser, representasjon i styre, utvalg mv. har alle enkelte aspekter av selvbestemmelse ved seg. Som nevnt drøfter blant annet utvalget FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 1 som moment ved tolkningen av artikkel 27.

Sametinget har i sin høringsuttalelse til same-rechtsutvalgets utredning NOU 2007: 13 og i konsultasjonene med departementet fremholdt at retten til selvbestemmelse, retten til deltakelse og retten til konsultasjoner i utgangspunktet er tre ulike og selvstendige rettigheter. Sametinget peker samtidig på at det vil være overlapp og gli-dende overganger mellom disse rettighetene avhengig av hvor viktig aktuelle saker er for det samiske folk. Sametinget har fremholdt at avhengig av den enkelte saks viktighet for det samiske folk vil forhandlinger eller konsultasjoner med formål om å oppnå samtykke kunne være former å praktisere selvbestemmelsen på.

Departementet legger til grunn at ordninger for konsultasjoner ikke alene vil ivareta retten til selvbestemmelse. Konsultasjonsretten vil imidlertid sammen med selvstyreordninger kunne utgjøre et viktig grunnlag for utøvelsen av retten til selvbestemmelse. Samene har en rett til selvstyre i saker som angår deres interne og lokale anliggender. Samtidig har samene rett til full og effektiv deltakelse i beslutningsprosesser som er relevante for dem. I St.meld. nr. 28 *Samepolitikken* (s. 35–36) beskrives forholdet mellom selvbestemmelse, selvstyre, deltakelse og konsultasjoner slik:

Urfolk har, når de utøver sin rett til selvbestemmelse, en rett til autonomi eller selvstyre i saker som angår deres interne og lokale anliggender, og rett til et system for finansiering av sine selvstyrefunksjoner, jf. [urfolkserklæringen] art 4. Anerkjennelsen av den retten til selvbestemmelse som det er vist til i erklæringen, krever videre at urfolk har full og effektiv deltakelse i et demokratisk samfunn, og i beslutningsprosesser som er relevante for dem.

[...]

I Norge vil en rekke politiske saksområder være relevante og ha stor betydning for samene. Når det gjelder slike saker, kan retten til selvbestemmelse sees på som en rett til innflytelse og medbestemmelse, i saker som berører samene som gruppe. Når en slik rett til deltakelse og innflytelse skal gjennomføres, kan det legges til grunn to typer av rettigheter. For det første kan det være tale om en rett til å fatte avgjørelser alene om forhold som bare berører samene, altså en kulturell og språklig autonomi. Eksempler kan være tiltak som gjelder samisk språk og Samisk utviklingsfond. For det andre må det være tale om en rett til reell, effektiv deltakelse i offentlig myndighetsutøvelse som både berører samene og samfunnet de er en del av, for eksempel når det gjelder beslutninger om arealplanlegging og ressursutnyttelse. En rett til deltakelse kan blant annet gjennomføres ved konsultasjoner, og en plikt til å konsultere vedkommende urfolk er også omhandlet i erklæringen. I Norge er konsultasjonsplikten implementert gjennom prosedyrene for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget, i tråd med artikkel 6 i ILO-konvensjon nr. 169. Retten til deltakelse i forvaltningen av naturressursene kan også gjennomføres ved at Sametinget oppnevner representanter til felles styringsorganer, som Finnmarkseiendommen og de regionale rovviltnemndene.

Samenes selvbestemmelsesrett kommer i første rekke til uttrykk gjennom Sametinget, som et folkevalgt og selvstendig organ med beslutnings- og konsultasjonsmyndighet. Når det gjelder saker som har stor betydning for samenes kultur, språk og samfunn, og det er tale om forhold som i det vesentligste bare berører samene, er det naturlig at Sametinget fatter avgjørelsene. Sametinget vil da ha autonomi gjennom selvstyre. I motsatt fall, hvis saken har betydning både for samene og den øvrige befolkningen, er det naturlig at det er de ordinære myndighetene som tar den endelige beslutningen. I slike saker er det viktig å sørge for en reell involvering av samer og samiske interesser i forkant av beslutningen. Sametinget og andre berørte samiske interesser vil da ha rett til konsultasjoner med formål om å oppnå enighet. Som illustrasjon vil saker som gjelder bevaring og revitalisering av samiske språk, i mange tilfeller kun berøre samene, slik at Sametinget bør ha avgjørende innflytelse gjennom selvstyre. Saker om utnyttelse av naturressurser vil derimot ofte kunne berøre både samer og andre. I slike saker

vil samene ha rett til konsultasjoner, før myndighetene fatter den endelige beslutningen.

Konsultasjonsplikten stiller krav til at konsultasjonene skal skje med målsetting om å oppnå enighet («with the objective of achieving agreement or consent»), jf. ILO-konvensjonen art. 6 nr. 2, eller for å oppnå deres frie og informerte forhåndssamtykke («in order to obtain their free, prior and informed consent»), jf. urfolkserklæringen art. 19. I konsultasjoner vil samene gjennom Sametinget forvalte egen myndighet, og står fritt til om det skal gi sin tilslutning i en sak eller ikke. Ordlyden er klar på at enighet eller tilslutning fra urfolket skal være formålet med konsultasjonene, men det stilles ikke et absolutt krav om at enighet faktisk må oppnås. Denne forståelsen underbygges også av ILOs ekspertkomité, jf. *Alto Sinu mot Colombia* (Ilolex: 161999COL169B). Samtidig vil det være et samspill mellom den prosessuelle plikten til å konsultere og materielle forpliktelser i de ulike konvensjonene. Konsultasjoner kan bidra til å klargjøre hva som skal til for å oppfylle de materielle forpliktelsene, og hvilke handlingsalternativer staten har. Hva som skal til for å oppfylle plikten til å konsultere med formål om å oppnå enighet, vil dessuten variere med sakens karakter og art. Desto viktigere eller mer inngripende en sak er for det samiske samfunn, jo mer kreves for å oppfylle kravet om å konsultere med formål om å oppnå enighet.

Som nevnt i punkt 3.1 er også FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 27 relevant i denne sammenhengen. Bestemmelsen gir personer med minoritetstilhørighet rett til å utøve sin kultur, og forbyr staten å foreta alvorlige inngrep i kulturutøvelsen, herunder i viktige sider av det materielle grunnlaget for kulturutøvelsen. Inngrep som innebærer en nektelse av kulturen, vil være i strid med bestemmelsen. Det følger av Menneskerettskomiteens generelle kommentar til artikkel 27 (ICCPR General Comment 23), og av komiteens behandling av flere klagesaker knyttet til artikkel 27, at det skal innfortolkes et krav om de berørte urfolksinteressenes deltakelse i beslutningen når det overveies å gjennomføre tiltak som kan gripe inn i urfolks kulturutøvelse, jf. bl.a. *Apirana Mahuika v. New Zealand* (2000).

Videre viser senere praksis, *Ángela Poma Poma v. Peru* (Communication No 1457/2006), at det ved særlig inngripende tilfeller kan være et krav til et informert samtykke på fritt grunnlag fra det berørte urfolket. I slike tilfeller strekker plikten seg med andre ord ut over en alminnelig prosessuell plikt til konsultasjoner, og selvbestemmelsesaspektet er mer fremtredende. Departe-

mentet viser for øvrig til en nærmere gjennomgang av de folkerettslige forpliktelsene i ILO-konvensjonen og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 27 under punkt 5.2.

Oppsummert kan det sies at 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.

4 Regulering av konsultasjonsplikten

4.1 Utvalgets forslag og synspunkter fra høringen

Samerettsutvalget peker på at konsultasjonsavtalen mellom staten og Sametinget kan være et viktig bidrag til at staten overholder konsultasjonsplikten overfor samene. Utvalget mener likevel at lovregler om konsultasjoner vil gjøre det lettere for myndighetene å oppfylle de folkerettslige forpliktelsene. Utvalget peker for det første på at lovregler vil gjøre forpliktelsen mer synlig for de organene som den gjelder for, slik at det kan etableres klarere og mer konkrete forpliktelser for myndighetene. Utvalget uttaler at lovregler også vil kunne klargjøre at det i en del saker er grunn til å konsultere andre representanter for samiske interesser enn Sametinget, og at andre organer enn dem som er direkte underlagt regjeringen, også er omfattet av konsultasjonsplikten, som kommuner, fylkeskommuner og selvstendige rettssubjekter. Utvalget fremhever også det forholdet at lovgivning ikke bare konstaterer rettigheter og plikter, men bidrar til autoritativ veiledning for de forvaltningsorganene som har plikt til å konsultere, og for de samiske interessene som har rett til å bli konsultert.

Utvalget peker også på at ILO-organene har vært opptatt av at lovregler om konsultasjoner er et viktig virkemiddel for å oppfylle forpliktelsene, jf. nedenfor i punkt 4.2. Utvalget uttaler videre (punkt 17.4.2):

Slike regler vil dessuten ikke bare være et virkemiddel for staten til å oppfylle ILO-konvensjonen, men også til å oppfylle andre folkerettslige forpliktelser. Som fremholdt foran, har det i flere saker hatt avgjørende betydning for FNs Menneskerettskomité's konklusjon om at SP artikkel 27 ikke var krenket, at de berørte urfolksgruppene var konsultert før de omstridte vedtakene eller tiltakene ble tillatt iverksatt. Jo mer konkrete bestemmelser om konsultasjoner som finnes i intern rett, jo mindre vil risikoen for å bli felt for krenkelser av artikkel 27 være, gitt at de interne bestemmelsene er fulgt. Lovregler vil etter sin art fremtre

som mer forpliktende for de organene de gjelder for enn avtalefestede prinsipper.

Utvalget foreslo å innta en bestemmelse om forholdet til folkeretten, som i tillegg til en generell henvisning til folkeretten, inneholder en spesifikk henvisning til ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater og artikkel 27 i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP). Utvalget viser i punkt 17.5.2 til at ILO-konvensjonen ikke er inkorporert i norsk rett, og at en slik begrenset inkorporering vil synliggjøre det folkerettslige grunnlaget for de foreslåtte reglene om saksbehandling og konsultasjoner. Utvalget uttaler også at en slik bestemmelse ytterligere vil understreke at bestemmelsene må anvendes i samsvar med ILOs praksis. Henvisningen til SP artikkel 27 er begrunnet med at det vil kunne virke opplysende at konvensjonen inneholder en bestemmelse om minoriteters rett til kulturutøvelse som beskytter samenes tradisjonelle næringsutøvelse og bruksområder. Henvisning vil ikke ha noen selvstendig rettslig betydning, ettersom konvensjonen er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven og er gitt forrang ved motstrid med annen intern lovgivning, jf. menneskerettsloven §§ 2 og 3.

Under høringen av forslaget til saksbehandlings- og konsultasjonslov har flere statlige instanser uttrykt at de er positive til en lovregulering av konsultasjonsplikten. Flere peker på behovet for presise bestemmelser om konsultasjoner med representanter for samiske interesser, og bestemmelser som legger opp til praktikable løsninger og prosesser. Enkelte høringsinstanser peker også på et behov for å samordne konsultasjonene med etablerte lovfestede saksbehandlingsprosesser, slik at man unngår lag-på-lag prosesser.

Daværende Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) uttalte i høringen at gjeldende konsultasjonsavtale bør evalueres før konsultasjonsplikten lovfestes og eventuelt utvides til å omfatte kommuner og fylkeskommuner. KRD uttaler:

Erfaringene hittil med konsultasjonsplikten er at ordningen er krevende å praktisere, og det knytter seg usikkerhet til gjennomføringen.

KRD viste videre til at utvalget slår fast at staten ikke har en folkerettslig plikt til å lovfeste plikten til å konsultere samiske interesser. KRD uttaler deretter:

Det sentrale vil være innholdet i konsultasjonene og om de samiske representanter har en reell mulighet til å påvirke prosessen og utfallet, noe som etter vårt syn også kan oppnås på andre måter enn gjennom lovfesting. I forhold til kommunenes og fylkeskommunenes konsultasjonsplikt viser vi til prinsippene for statlig styring med kommunesektoren som tilsier styringsformer basert på dialog.

KS Troms og KS Nord-Trøndelag gir sin generelle støtte til alle delene av samerettsutvalgets forslag i utredningen, men med noen merknader. KS Finnmark mener at utredning gir et godt grunnlag for videre arbeid og sier følgende om forslaget om nye konsultasjonsregler:

KS Finnmark mener det er viktig at de foreslåtte konsultasjonsprosesser tilpasses til et nivå som er hensiktsmessig, og effektivt for en kommunal saksbehandling. Dette kan en best oppnå gjennom å videreutvikle konsultasjonsprosessene på et overordnet nivå.

Utmarkskommunenes sammenslutning (USS), som også flere kommuner viser til i sine høringsuttalelser, gir sin generelle tilslutning til lovforslaget og uttaler følgende:

Det er USS' syn at Samerettsutvalget ved sine forslag har oppfylt Norges folkerettslige forpliktelser mht konsultasjon og deltakelse. USS er imidlertid også av den oppfatning at Utvalget med visse forslag går lenger enn disse forpliktelsene tilsier, og med enkelte forslag går for langt i å tilgodese de samiske interesser til fortrengsel for andre legitime interesser.

USS er særlig kritisk til enkelte bestemmelser i saksbehandlingsdelen av forslaget. Flere kommuner går imot lovforslaget. Når det gjelder fylkeskommuner, støtter Troms, Nordland, Nord-Trøndelag og Hedmark fylkeskommuner lovforslaget. Finnmark og Sør-Trøndelag fylkeskommuner støtter ikke lovforslaget.

Kommunesektoren er delt i synet på same-
rettsutvalgets forslag til å lovregulere konsultasjonsplikten. Flere hevder at forslaget vil inne-

bære store konsekvenser for kommuner med tanke på ressursbruk. Finnmark fylkeskommune skriver i sitt høringssvar at forslaget om en saksbehandlings- og konsultasjonslov vil innebære økt byråkrati og forlenget saksbehandlingstid i en stor del av arealplansakene. De går derfor imot at forslaget om en konsultasjonslov skal omfatte regionalt og lokalt nivå, og mener at det ikke vil være i strid med Norges folkerettslige forpliktelser.

Flere kommuner støtter lovforslaget. Kautokeino kommune og Tana kommune understreker viktigheten av at forslaget om kommunale konsultasjonsprosesser tilpasses et nivå som er hensiktsmessig og effektivt for kommunal saksbehandling. De sier videre at det er naturlig at KS og kommunene involveres i den videre prosessen.

Vest-Finnmark Regionråd mener at konsultasjonsinstituttet i hovedsak bør gjelde større og nasjonale saksområder, og ikke mindre saker som avgjøres på kommuneplan, som styres av sektorlovgivningen.

Troms fylkeskommune støtter forslaget til nye konsultasjonsregler og uttaler:

Fylkestinget ser positivt på en lovfesting av spesifikke regler for saksbehandling og konsultasjoner. En slik lovfesting bidrar til å styrke det norske demokrati, samtidig som det bidrar til å ivareta samiske interesser. Det er likevel viktig at man ikke legger opp til unødvendig omfattende og ressurskrevende konsultasjonsordninger der dette ikke er formålstjenlig.

Fra samisk hold gir de fleste sin generelle støtte til lovforslaget om en ny saksbehandlings- og konsultasjonslov. Noen påpeker likevel behov for å styrke samenes stilling i konsultasjoner, blant andre Norske Samers Riksforbund (NSR), som uttaler:

NSR ser positivt på forslaget til lovfesting av konsultasjonsprosedyrer, men konstaterer at konsultasjoner ikke alltid resulterer i enighet. Konsultasjonsloven må derfor omfatte en rett til samisk samtykke ved inngrep med betydelig negativ innvirking på framtidig samisk bruk i samiske områder.

Reindriftsforvaltningen stiller spørsmål ved hvorfor kun artikkel 27 i FNs konvensjon er nevnt i bestemmelsen om forholdet til folkeretten, når hele konvensjonen er inkorporert i norsk lov gjennom menneskerettsloven.

4.2 Folkerettslig plikt til en bestemt reguleringsmåte?

Utgangspunktet er at staten i henhold til folkeretten har en plikt til å gjennomføre konsultasjoner med samene i saker som berører samiske interesser direkte. Det er også et generelt utgangspunkt i folkeretten at statene selv velger hvordan forpliktelsene skal gjennomføres. Et spørsmål i denne sammenhengen er om de folkerettslige kildene tilsier at dette utgangspunktet må fravikes, og at konsultasjonsplikten må gjennomføres på en bestemt måte. Særlig vil det være spørsmål om plikten må gjennomføres ved lov.

Artikkel 6 etablerer en plikt til å gjennomføre konsultasjoner «ved hensiktsmessige prosedyrer». Videre er det en plikt etter artikkel 15 til å «etablere og opprettholde prosedyrer for konsultasjon». Det kan imidlertid ikke utledes en plikt til lovfesting av konsultasjonsplikten av ordlyden i ILO-konvensjonen artikkel 6 eller artikkel 15.

I en generell kommentar («General Observation») til ILO-konvensjon nr. 169 fra 2009 uttaler ILOs ekspertkomité følgende:

With regard to consultation, the Committee notes two main challenges: (i) ensuring that appropriate consultations are held prior to the adoption of all legislative and administrative measures which are likely to affect indigenous and tribal peoples directly; and (ii) including provisions in legislation requiring prior consultation as part of the process of determining if concessions for the exploitation and exploration of natural resources are to be granted. [...] The Committee, therefore, considers it important that governments, with the participation of indigenous and tribal peoples, as a matter of priority, establish appropriate consultation mechanisms with the representative institutions of those peoples.

Komiteen peker på som en utfordring («challenge») å inkludere bestemmelser om konsultasjoner i lovgivning som regulerer om det skal gis tillatelser i saker om utnyttelse og undersøkelse av naturressurser. Videre vurderer komiteen det som viktig at statene prioriterer å etablere hensiktsmessige konsultasjonsordninger sammen med urfolkets representative institusjoner.

Ifølge komiteen er lovfesting av regler om konsultasjoner dermed et viktig virkemiddel for å oppfylle konsultasjonsplikten, og for å ivareta formålet med konvensjonen. Uttalelsene kan imidlertid ikke forstås dit hen at komiteen mener at det

foreligger en plikt til å innta bestemmelser om konsultasjoner i nasjonal lovgivning.

ILO-organene har ved flere anledninger uttalt seg om behovet for at statene etablerer mekanismer eller ordninger for konsultasjoner med urfolk. ILOs ekspertkomité uttaler for eksempel i en sak mot Brasil i 2009 (ILOLEX: 162006BRA169):

[...] In this context, the ILOs supervisory bodies have repeatedly stated that Consultation, as envisaged in the Convention, extends beyond consultation on specific cases: it means that application of the provisions of the Convention must be systematic and coordinated and undertaken in cooperation with the indigenous peoples as part of a gradual process in which suitable bodies and machinery are established for the purpose.

[...] However, the Convention does require the existence of effective consultation and participation machinery, in order to ensure that indigenous peoples participate in their own development.

Komiteen uttaler at konvensjonen ikke bare pålegger statene å konsultere berørte urfolk i konkrete tilfeller. Det vil være krav om systematisk og koordinert gjennomføring av konvensjonens bestemmelser, herunder etablering av hensiktsmessige organer og ordninger som skal tjene konvensjonens formål. Komiteen understreker også kravet om at det etableres effektive konsultasjons- og deltakelsesmekanismer, uten at den går inn på spørsmålet om lovfesting av slike ordninger. Samerettsutvalget tar opp spørsmålet om lovfesting under punkt 17.4.1 i sin utredning:

Konsultasjonsplikten står ikke i motstrid med interne lovbestemmelser. Den vil derfor, på samme måte som konsultasjonsavtalen mellom Regjeringen og Sametinget, kunne gjennomføres uten at det gjøres konkrete lovendringer. Forpliktelsen kan overholdes ved at det blir konsultert i de tilfellene hvor folkeretten krever det, og på den måten folkeretten krever, også om det ikke gis særskilte lovregler om dette.

Samerettsutvalget mener at forpliktelsene til å konsultere samiske interesser kan oppfylles ved at det faktisk blir konsultert i de tilfellene hvor folkeretten krever det, og at det ikke er en plikt etter folkeretten til å gi lovregler om konsultasjoner.

Departementet er i all hovedsak enig i utvalgets vurdering. Det er ikke grunnlag for å si at det er en folkerettslig plikt til å lovfeste regler om konsultasjoner. Artikkel 6 krever 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. For den nærmere gjennomføringen av konsultasjonsplikten må man likevel anta at statene har et visst handlingsrom.

Utgangspunktet vil være det samme for kommuner og fylkeskommuner som for statlig sektor. Folkeretten pålegger ikke i utgangspunktet at konsultasjonsplikten må reguleres på en bestemt en måte.

Når det gjelder spørsmålet om hvem som har plikt til å konsultere samiske interesser, vises det til punkt 7 nedenfor, herunder punkt 7.3 om kommuner og fylkeskommuner. Som det fremgår der, konkluderer departementet med at staten vil måtte sørge for mekanismer som sikrer at kommunale og fylkeskommunale organer gjennomfører konsultasjoner i henhold til den folkerettslige konsultasjonsplikten.

4.3 Eksisterende ordninger for konsultasjoner og annen medvirkning

Som nevnt ovenfor krever folkeretten at det etableres «hensiktsmessige prosedyrer» for konsultasjoner. Det blir da et spørsmål om de etablerte ordningene for samisk deltakelse i beslutningsprosesser er tilstrekkelig for å oppfylle folkerettens krav om konsultasjoner. Det er av betydning å se på mekanismer for deltakelse og medvirkning på alle nivåer i forvaltningen. Sametingets rett til å bli hørt, konsultert eller representert i beslutningsprosesser er sentral i gjennomgangen nedenfor.

I sameloven er det fastsatt enkelte utgangspunkter for Sametingets arbeidsområde og myndighet og forholdet til andre myndigheter. Sameloven § 2-2 omhandler offentlige organers innhenting av uttalelse fra Sametinget. Ifølge bestemmelsen bør andre offentlige organer «gi Sametinget anledning til å uttale seg før de treffer avgjørelse i saker på Sametingets arbeidsområde». Høringsregelen må leses i sammenheng med sameloven § 2-1 første ledd som fastsetter at Sametingets arbeidsområde er alle saker som etter tingets opp-

fatning «særlig berører den samiske folkegruppe». Av sameloven § 2-1 andre ledd følger det at «Sametinget kan av eget tiltak reise og avgi uttalelse om alle saker innenfor sitt arbeidsområde». Sametinget er på denne bakgrunn selv gitt kompetanse til å vurdere om en sak særlig berører samene. Bestemmelsene i sameloven legger dermed opp til at Sametinget har en uttalelsesrett og bør bli hørt i saker som ifølge Sametinget særlig berører samene. Bestemmelsen gjelder uavhengig av hvilket organ som forbereder eller har beslutningsmyndighet i saken.

I det følgende er det gitt en gjennomgang av gjeldende mekanismer for deltakelse og medvirkning som særskilt gjør seg gjeldende for henholdsvis statlig sektor og kommunal eller fylkeskommunal sektor.

4.3.1 Statlig sektor

Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget ble fastsatt ved kongelig resolusjon 1. juli 2005. Det er ILO-konvensjonens artikkel 6 som har dannet grunnlag for utformingen av konsultasjonsprosedyrene. Konsultasjonsavtalen mellom daværende kommunal- og regionalminister og sametingspresident ble undertegnet 11. mai 2005, og ligger til grunn for konsultasjonsprosedyrene. Arbeids- og inkluderingsdepartementet utarbeidet i 2006 en veileder for statlige myndigheters konsultasjoner med Sametinget og øvrige samiske interesser. I veilederen er det gitt nærmere retningslinjer for og eksempler på når det foreligger konsultasjonsplikt, og innholdet i plikten. Veilederen bygger i stor grad på vurderingene i rapporten fra en arbeidsgruppe med medlemmer fra Sametinget og Kommunal- og moderniseringsdepartementet, avlevert 20. april 2005.

Prosedyrer gjelder i saker som vil kunne påvirke samiske interesser direkte. Statlige myndigheter skal så tidlig som mulig gi Sametinget fullstendig informasjon om oppstart av aktuelle saker. Sametinget skal deretter gi tilbakemelding så snart som mulig om det er ønskelig at det gjennomføres videre konsultasjoner.

Det er et viktig prinsipp i prosedyrene at konsultasjoner skal gjennomføres i god tro og med målsetting om å oppnå enighet. Konsultasjonsprosessen skal ikke avsluttes så lenge Sametinget og staten antar det er mulig å oppnå enighet.

I saker der det likevel ikke oppnås enighet med Sametinget, er det av vesentlig betydning at Sametingets standpunkter og vurderinger kommer tydelig fram i dokumentene som legges fram

for endelig beslutningstaker. Dette er særlig aktuelt i saker som behandles i regjeringen, og saker som fremmes for Stortinget. Det er videre et krav at det skal føres protokoll fra konsultasjonene, hvor det skal gis en kort redegjørelse for hva saken gjelder, partenes vurderinger og standpunkter og konklusjonen i saken.

Konsultasjonsprosedyrene gjelder ikke direkte for konsultasjoner med andre enn Sametinget. I de tilfellene staten planlegger å konsultere samiske lokalsamfunn og/eller særskilte samiske interesser som kan bli direkte påvirket av lovgivning eller tiltak, skal staten imidlertid drøfte samordningen av konsultasjonene med Sametinget. I veilederen er det lagt til grunn at staten vil kunne ha plikt til også å konsultere andre i tillegg til Sametinget, og at det vil kunne være særlig aktuelt i saker som direkte berører samiske næringer, slik som reindriften. Det er videre slått fast i veilederen at de prinsippene som gjelder for konsultasjoner med Sametinget, også skal gjelde for konsultasjoner med reindriftnæringen.

Praktiseringen av konsultasjonsordningen viser at statlige myndigheter anvender prinsippene i konsultasjonsprosedyrene også i konsultasjoner med andre representanter for samiske interesser enn Sametinget.

Sametinget og enkelte statlige organer har også inngått avtaler om mer spesifikke prosedyrer for konsultasjoner i saker på det aktuelle saksområdet.

I Finnmark har Sametinget utarbeidet retningslinjer for hvordan virkningen for samisk kultur av endret bruk av utmark skal bedømmes, jf. finnmarksloven § 4. Retningslinjene skal legges til grunn når statlige, kommunale og fylkeskommunale organer vurderer hvilken betydning endret bruk av utmark vil ha for samiske interesser.

Sametinget og andre samiske interesser kan også benytte de alminnelige ordningene for involvering og medvirkning i saker som forberedes og behandles av statlige myndigheter. Forvaltningslovens regler om saksbehandling og partsinvolvering (opplysning om saken, varsling, klagerett mv.) vil gjelde på vanlig måte i saker som berører samiske interesser. Det samme gjelder utredningsinstruksens bestemmelser om utredning og alminnelig høring.

I tillegg finnes det særlige regler om saksbehandling, involvering og vekting av interesser innenfor ulike områder, herunder

- Regler om behandling av Sametingets innsigelser etter plan- og bygningsloven
- Regler for behandling av konsesjonssaker etter energi- og vassdragslovgivningen

- Regler for behandling av søknader om mineralvirksomhet i Finnmark (mineralloven)
- Regler om vektlegging av hensynet til samisk kultur etter naturmangfoldloven, havressursloven, havenergiloven og laks- og innlandsfiskeloven.

4.3.2 Kommunal og fylkeskommunal sektor

Konsultasjonsprosedyrene gjelder for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget. Det er ikke etablert tilsvarende regelverk for kommunale og fylkeskommunale organer. Når man skal vurdere innretningen av en kommunal og fylkeskommunal konsultasjonsplikt, er det behov for å se hen til hvilke andre former for medvirkning som finnes i kommunale beslutningsprosesser.

Det er etablert formalisert samarbeid mellom Sametinget og fylkeskommunene i samiske områder. I 2002 inngikk Sametinget og Troms fylkeskommune en *samarbeidsavtale* om arbeidet med samiske saker. I dag har Sametinget inngått samarbeidsavtaler med alle fylkeskommunene fra Finnmark til Hedmark. Avtalene er inngått enkeltvis med de tre nordligste fylkeskommunene, og det er inngått en felles avtale for det sørsamiske området med Nordland, Trøndelagsfylkene og Hedmark. I tillegg har Tromsø kommune og Oslo kommune inngått samarbeidsavtaler med Sametinget.

Det er også etablert *avtaler om bruk av tospråklighetsmidler* mellom de enkelte kommunene innenfor forvaltningsområdet for samisk språk og Sametinget. Sametinget avsetter hvert år midler som kan tildeles til ulike tiltak for å styrke og utvikle samiske språk i Norge. Midlene går til kommuner og fylkeskommuner i forvaltningsområdet for samisk språk, til språksentrene og ulike søkerbaserte prosjekter. I tillegg forvalter Sametinget tilskudd til barnehagetilbud, læremidler og stipender. Gjennom å forvalte disse økonomiske virkemidlene, vil Sametinget kunne legge rammer og føringer for bruken av midlene.

Kommuneloven § 12 gir kommunestyret hjemmel til å opprette egne *kommunedelsutvalg*. Kommunedsutvalgene er en form for faste utvalg med et avgrenset stedlig virkeområde. Kommuner med samisk befolkning kan velge å opprette særlig representativt sammensatte kommunedsutvalg. Disse utvalgene kan ha fullmakter til å ta avgjørelser som bare gjelder det aktuelle området i kommunen som hovedsakelig har samisk befolkning.

Kommunestyret og fylkestinget kan etter kommuneloven § 10 opprette faste utvalg for kommunale eller fylkeskommunale formål eller for deler av den kommunale og fylkeskommunale virksom-

heten. Lavangen kommune og Kåfjord kommune har etablert egne *samepolitiske utvalg*.

Et annet tiltak kan være å etablere et *samarbeidsorgan* mellom kommunen og organisasjoner som representerer samiske interesser i kommunen. Kommune-loven inneholder også regler om *innbyggermedvirkning* i saksbehandlingen. Slike ordninger kan være egnede tiltak for å involvere samiske innbyggere i beslutningsprosesser som vil kunne påvirke samiske interesser direkte.

På linje med all offentlig forvaltning må fylkeskommunale og kommunale organer følge *forvaltningslovens regler om saksbehandling og partsinvolvering* (opplysning om saken, varsling, klagerett mv.) og lovfestede og ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper om forsvarlig saksbehandling. I tillegg til de generelle forvaltningsrettslige prinsippene og medvirkningsordningene i kommune-loven og forvaltningsloven finnes det saksbehandlingsregler i for eksempel *plan- og bygningsloven* som er relevant å nevne i denne sammenheng.

I plan- og bygningsloven § 5-1 andre ledd heter det at kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge. I merknaden til denne bestemmelsen, i Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen), vises det til at det særlige ansvaret for å sikre aktiv medvirkning for grupper av den samiske befolkningen også følger av ILO-konvensjon nr. 169.

I plan- og bygningsloven § 5-4 er det fastsatt at Sametinget har rett til å fremme innsigelse til kommunale planer (kommuneplanens arealdel og reguleringsplan). Reglene for innsigelse etter plan- og bygningsloven gjelder også så langt de passer ved behandling av saker etter energi- og vassdragslovgivningen. Se nærmere redegjørelse for innsigelsesinstituttet under punkt 6.4.5.

I Finnmark har Sametinget utarbeidet retningslinjer for hvordan virkningen for samisk kultur av endret bruk av utmark skal bedømmes, jf. *finnmarksloven § 4*. Retningslinjene skal legges til grunn ved statlige, kommunale og fylkeskommunale organers vurdering av hvilken betydning endret bruk av utmark vil ha for samiske interesser.

Etter *opplæringsloven § 6-4* er Sametinget, innenfor visse rammer eller i samråd med departementet, gitt myndighet til å fastsette eller lage utkast til ulike forskrifter om innholdet i opplæringen (læreplaner) som særlig gjelder opplæring om samiske forhold, i samisk språk, i andre samiske fag, eller for samiske grupper.

Etter *helse- og omsorgstjenesteloven § 3-10* skal samiske pasienter og brukere ha innflytelse på hvordan den kommunale tjenesten legges opp.

Sametinget er også tildelt forvaltningsmyndighet innenfor visse områder, f.eks. forvaltning av samiske kulturminner i medhold av *kulturminneloven*. Når Sametinget selv har forvaltningsmyndighet, er det Sametinget som fatter beslutningen, og det vil ikke være aktuelt med konsultasjoner i tillegg.

Gjennomgangen ovenfor viser at det finnes en rekke ordninger som bidrar til samisk deltakelse og medvirkning i saker som kan berøre samiske interesser. Enkelte kommuner involverer Sametinget og andre samiske interesser på en slik måte at det langt på vei oppfyller de folkerettslige kravene til konsultasjoner. Det foreligger imidlertid ikke prosedyrer som sikrer at dette skjer systematisk. Det er heller ikke etablert nasjonale mekanismer som sikrer at det blir konsultert med berørte samiske interesser i saker der kommuner og fylkeskommuner har beslutningsmyndighet, og som berører samiske interesser direkte.

4.3.3 Erfaringene med gjeldende konsultasjonsordning

Arbeids- og inkluderingsdepartementet gjennomførte i 2007 en undersøkelse av departementenes, øvrige statlige myndigheters og Sametingets erfaringer med praktiseringen av konsultasjonsprosedyrene. Inntrykkene fra undersøkelsen er redegjort for i St.meld. nr. 28 (2007–2008) *Samepolitikken*. Flere statlige instanser gir tilbakemelding om at prosedyrene har ført til at det har blitt enklere 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. Sametinget og statlige instanser oppfatter konsultasjonsprosedyrene som relasjonsbyggende. I tillegg viser flere departementer til at regjeringen, i saker der det gjennomføres konsultasjoner, har bedre grunnlag for sine avgjørelser.

Undersøkelsen viser også at det er utfordringer knyttet til konsultasjonene. Det er for eksempel behov for å tilpasse konsultasjonsprosedyrene til statlige etaters etablerte saksbehandlingsrutiner. Departementet har også erfart at det er utfordringer knyttet til å avklare hvilke samiske interesser som har rett til å bli konsultert, i tillegg til Sametinget. I saker der flere samiske aktører blir konsultert, er det gitt lite veiledning i hvordan konsultasjonene skal gjennomføres, herunder hvordan kravet om konsul-

tasjoner med formål om å oppnå enighet skal forstås.

Erfaringen med praktiseringen av konsultasjonsprosedyrene tilsier dermed at det er behov for en gjennomgang og justering av konsultasjonsordningen, uansett hvilken form for regulering som velges.

4.4 Departementets vurdering – hvordan bør konsultasjoner med representanter for samiske interesser reguleres?

4.4.1 Generelt om regulering av konsultasjoner

Utgangspunktet er at folkeretten ikke pålegger staten å etablere lovregler om myndighetenes konsultasjoner med representanter for samiske interesser. Artikkelen 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. Som vist til ovenfor har ILO 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.

Ett alternativ er å videreføre en ordning med avtalebaserte løsninger, men justere dagens prosedyrer samt revidere veilederen. Et annet alternativ er å lovfeste konsultasjonsordningen, og gjennom lovarbeidet løse noen av de utfordringene som dagens ordning reiser. De to løsningene

kan også kombineres ved at konsultasjonsplikten stadfestes i lov, eventuelt at enkelte hovedprinsipper om konsultasjoner med representanter for samiske interesser tas inn i lov. Mer detaljerte regler for konsultasjoner i ulike typer saker og for ulike organer kan tas inn i forskrift, eventuelt i avtaler mellom de aktuelle myndighetsorganene og Sametinget.

I valget av reguleringsmåte kan det pekes på enkelte fordeler ved å videreføre en avtalebasert ordning. En avtalebasert løsning gir stor grad av fleksibilitet og vil kunne fange opp variasjoner i behov. Dette er et moment som særlig gjør seg gjeldende for kommunale og fylkeskommunale organer, se nærmere under punkt 4.4.3. En avtalebasert løsning kan også føre til at viljen til å gjennomføre reglene vil være større. Dette momentet har likevel liten vekt på statlig nivå, hvor det allerede er prosedyrer stadfestet ved kongelig resolusjon.

På den annen side kan fleksibiliteten i avtaleformen gi enkelte utfordringer med hensyn til fragmentert regelverk. Regelverket kan bli uoversiktlig og gi mindre forutsigbarhet for de aktørene som skal gjennomføre konsultasjoner. Det vil ikke minst gjelde for de samiske interessene som i så fall vil måtte forholde seg til flere ulike konsultasjonsordninger.

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 Sameetingets rolle og oppgaver og valg til Sametinget. I loven er det dermed fastsatt viktige demokratiske virkemidler for det samiske samfunnet, og bestemmelser om konsultasjoner mellom myndighetene og samiske interesser passer naturlig inn i sameloven.

Utvalget har foreslått til dels detaljerte regler i lovs form. Departementet ser at form og innhold i konsultasjoner vil kunne variere fra sak til sak. Det vil være behov for en viss fleksibilitet i det regelverket som fastsettes. Departementet legger derfor opp til at hovedprinsippene om konsultasjonsplikten tas inn i et eget kapittel i sameloven, mens nærmere regler om gjennomføringen av

konsultasjonsplikten gis i forskrift. En slik løsning vil ivareta behovet for fleksibilitet. Samtidig bidrar en slik løsning til klarhet i innholdet i og omfanget av konsultasjonsplikten i en norsk kontekst. Tydelige, overordnede lovregler om konsultasjoner vil bidra til forenkling og en mer forutsigbar situasjon for konsultasjonspartene. I spesielle tilfeller hvor det er behov for mer detaljerte regler, kan lovreglene suppleres med forskriftsbestemmelser. Se punkt 4.4.3 om regulering av konsultasjonsplikt for kommuner og fylkeskommuner.

Reglene om konsultasjoner i sameloven vil gjelde ved siden av saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven og bestemmelser i sektorlovgivningen som skal ivareta samiske hensyn. En slik forståelse av forholdet mellom konsultasjonsregler og øvrige saksbehandlingsregler mv. følger også i dag av Veilederen til konsultasjonsprosedyrene. Gjennomføring av konsultasjoner i en sak vil for eksempel ikke fritta det organet som forbereder saken, fra å følge forvaltningslovens regler om varsling og utredning av saken. Det må likevel antas at konsultasjoner med representanter for samiske interesser i saker som berører samiske interesser på en direkte måte, vil bidra til å opplyse den saken det konsulteres om. Selv om konsultasjonene har et videre formål, vil de dermed kunne inngå som del av organets forberedelse av saken i henhold til forvaltningslovens regler. Departementet foreslår at det tas inn en egen bestemmelse om forholdet til forvaltningsloven og annen lovgivningen i § 4-10 i samelovens kapittel om konsultasjoner.

4.4.2 Bestemmelse om forholdet til folkeretten

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

Sameloven regulerer helt sentrale spørsmål for det samiske samfunnet, som Sametingets funksjon og oppgaver og forvaltning av samiske språk. Loven er et viktig verktøy for å ivareta statens folkerettslige forpliktelser overfor samene. Det er derfor gode grunner for å ha en bestemmelse i sameloven som synliggjør de folkerettslige forpliktelsene, og som stadfester at loven skal anvendes i samsvar med folkerettens regler om minoriteter og urfolk.

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

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.

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. I praksis vil dette innebære at ILO-konvensjonen går foran loven dersom bestemmelser i loven skulle vise seg å være i motstrid med bestemmelser i konvensjonen. I vurderingen av hvilke plikter og rettigheter som ligger i ILO-konvensjonen, må alminnelig folkerettslig metode legges til grunn, se punkt 3.1. Samerettutvalgets uttalelse om at «bestemmelsene må anvendes i samsvar med ILOs praksis» må med andre ord nyanseres. ILOs praksis vil ha relevans for hvordan konvensjonen tolkes, men utgangspunktet vil være konvensjonens ordlyd. Hvilken vekt ILO-organenes uttalelser vil ha, vil avhenge av flere faktorer, blant annet hvilken sammenheng uttalelsene er gitt i, og hvor klare de er.

Henvisningen til ILO-konvensjonen vil ikke gi grunnlag for en utfylling av loven med bestemmelser fra konvensjonen, dersom det skulle vise seg at loven mangler bestemmelser av et visst innhold. Dette vil være en oppgave for lovgiver. Domstolen skal ikke bruke ILO-konvensjonen for å fylle ut loven. En begrenset inkorporering er slik sett enklere å forutse konsekvensene av enn om ILO-konvensjonen skulle gis generell forrang over all lovgivning.

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

Bestemmelsen i andre punktum skal forstås slik at folkerettens regler vil være viktige når lovens regler skal tolkes og utfylles. Den må også forstås slik at folkeretten i enkelte tilfeller kan

legge begrensninger på hvordan myndigheten etter loven kan utøves, selv der lovens ordlyd tilsynelatende gir stor frihet.

Med folkerettens regler om urfolk og minoriteter i andre punktum menes blant annet FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27, FNs konvensjon om barnets rettigheter artikkel 30, Den europeiske paktens om regions- eller minoritetsspråk, Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter, og bestemmelser om minoriteter og urfolk i andre konvensjoner. Henvisningen til statens folkerettslige forpliktelser vil også gjelde forpliktelser om minoriteter og urfolk som Norge påtar seg i fremtiden.

FNs urfolkserklæring (UNDRIP) inneholder også bestemmelser om minoriteter og urfolk. Erklæringen er ikke rettslig bindende og omfattes derfor ikke av «folkerettens regler om urfolk og minoriteter» i andre punktum. Erklæringen kan likevel gi veiledning med hensyn til forståelsen av de folkerettslige forpliktelsene, se punkt 3.1.

4.4.3 Regulering av konsultasjonsplikten for kommuner og fylkeskommuner

Folkeretten krever som sagt «hensiktsmessige prosedyrer» for konsultasjoner. Folkeretten gir ikke klare anvisninger på hvordan slike mekanismer skal etableres. Det må antas at statene er gitt en betydelig skjønnsmargin når det gjelder det nærmere innholdet i konsultasjonsmekanismene og hvordan disse skal komme til anvendelse for ulike typer saker. Det må på den bakgrunn antas at det heller ikke er nødvendig for oppfyllelsen av artikkel 6 at det etableres like regler for alle organer som vil kunne omfattes av konsultasjonsplikten i artikkel 6.

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

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

ningene, foruten innsigelsesinstituttet, ikke har innebygget elementet om at partene skal ha prosesser med målsetting om å bli enige.

Eksempler på saker som 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, ettersom Sametinget har innsigelsesmyndighet etter plan- og bygningsloven. Det vil derimot kunne være aktuelt å konsultere med reinbeitedistrikter og representanter for lokale samiske interesser. Det kan være aktuelt i inngrepsaker, slik som utbygging av små vind- og vannkraftverk, veiutbygginger og utbygginger av fritidsboliger. Andre saker som kan tenkes å være aktuelle, er helsetilbud for den samiske befolkningen og undervisningstilbud. På den annen side vil det eksempelvis ikke være nødvendig å konsultere om enkeltbeslutninger om fellingstillatelser o.l. truffet av rovviltnemndene. Her oppnevner Sametinget medlemmer til de regionale rovvilt- nemndene 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.

Ved valget av reguleringsmåte for kommuner og fylkeskommuner må enkelte grunnleggende hensyn tas i betraktning. Kommuner og fylkeskommuner er ikke direkte underlagt statsforvaltningen. Kommunene og fylkeskommunene ledes av egne folkevalgte organer, og med mindre annet er fastlagt ved lov, er de ikke underlagt regjeringens instruksjonsmyndighet (det kommunale selvstyret). Staten kan heller ikke inngå avtaler med tredjeparter som forplikter kommuner og fylkeskommuner. Kommuner og fylkeskommuner kan derimot selv inngå slike avtaler. Staten kan også inngå trepartsavtaler mellom en kommune eller fylkeskommune, Sametinget og staten.

Når det skal innføres en generell konsultasjonsplikt for kommuner og fylkeskommuner, må derfor 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. Departementet varsler i meldingen at de har satt i gang et arbeid med en generell gjennomgang av den statlige styringen av kommunene, med sikte på redusert detaljstyring av større kommuner. Resultatene av gjennomgangen av statlig styring ble presentert for Stortinget i kommune-proposisjonen 2018.

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

Kommuner og fylkeskommuner vil ofte være bedre egnet enn staten til å vurdere de praktiske behovene for dialog med ulike interessegrupper, herunder også de samiske interessene. Aktuelle kommuner og fylkeskommuner vil sammen med de berørte samiske interessene kunne finne lokale og regionale løsninger for hvordan konsultasjoner med de samiske interessene skal gjennomføres.

Det er videre stor variasjon i behov for konsultasjoner fra kommune til kommune. Det tilsier at den enkelte kommune bør kunne ha avgjørende innflytelse over innretning og form på konsultasjonene med samiske interesser.

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 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 ivarettatt. Slike prosedyrer bør tilpasses et nivå som er hensiktsmessig og effektivt for et kommunalt nivå. Ved valg av gjennomføring må hensynet til å unngå unødvendig økt arbeidsbyrde og lengre saksbehandlingstid i kommunene og fylkeskommunene tas i betraktning.

Hensynet til fleksibilitet er av særlig betydning for kommuner og fylkeskommuner. Departementet ser at en avtalebaserte løsning kan ha den 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 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. I denne sammenheng vil departementet særlig trekke fram at det vil være arbeidskrevende både for kommunesektoren og Sametinget å inngå og administrere flere avtaler. Det vil dessuten kunne være krevende for aktørene å sikre at avtalene utformes på en måte som fullt ut oppfyller folkerettens krav.

I motsetning til samerettsutvalget har ikke departementet ansett det som aktuelt med en gjennomgående og detaljert lovregulering i en egen lov om saksbehandling og konsultasjoner. Departementet foreslår at kommuners og fylkeskommuners plikt til å konsultere forankres i sameloven. En slik overordnet forankring i lov vil bidra til at plikten gjennomføres i tråd med de folkerettslige kravene. En slik løsning vil også være godt i tråd med prinsippet om rammestyring av kommunesektoren. Et lovfestet krav til konsultasjoner vil også ha den fordel at kravet blir mer synlig både for kommunene, fylkeskommunene og de samiske aktørene.

På enkelte områder er det etablert ordninger som må anses å oppfylle konsultasjonsplikten. Det

er derfor aktuelt å unnta visse saksområder eller sakstyper fra de overordnede reglene om konsultasjoner. Sametinget er gitt adgang til å fremme innsigelse etter plan- og bygningsloven § 5-4 til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan i spørsmål som er av vesentlig betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse. Departementet legger til grunn at når Sametinget har innsigelsesadgang etter plan- og bygningsloven, eller lignende adgang etter energi- og vassdragslovgivningen, skal Sametinget ikke ha konsultasjonsrett etter reglene i sameloven i tillegg, se nærmere under punkt 6.4.5.

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. Det vil kunne være hensiktsmessig med andre prosedyrer for konsultasjoner i saker der en kommune har beslutningsmyndighet, enn i saker som behandles av et direktorat eller departement. I tillegg er det stor variasjon både mellom de ulike kommunene, mellom ulike sakstyper og når det gjelder samenes situasjon i den enkelte kommunen. Eksempelvis vil det være stor forskjell på behovet for konsultasjoner alt ettersom samene er i majoritet i kommunen eller ikke. I de kommunene hvor samene er i flertall, vil retten til deltagelse i beslutninger langt på vei være ivaretatt gjennom det lokale, kommunale selvstyret. Det vil også kunne være aktuelt å se på mulighetene for interkommunalt samarbeid i saker som gjelder konsultasjoner, f.eks. når det gjelder saker som berører samer i flere kommuner. Regelverket bør derfor være fleksibelt og åpne for ulike løsninger i konkrete tilfeller.

Når det gjelder den nærmere gjennomføringen av kommunal og fylkeskommunal konsultasjonsplikt, kan det tenkes flere alternative løsninger. Prinsippet om rammestyring og hensynet til fleksible løsninger taler mot en detaljert regulering i forskrift. Departementet har derfor kommet til at nærmere anvisning om gjennomføringen av konsultasjoner bør gis gjennom en veileder for kommuner og fylkeskommuner. En veileder er et såkalt pedagogisk virkemiddel. Pedagogiske virkemidler er en fellesbetegnelse for ulike virkemidler som ikke er av formell karakter, forskjellig fra juridiske virkemidler, jf. veilederen *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner*. Skriftlige veiledere er det virkemiddelet som er mest brukt.

En veileder inneholder anbefalinger og råd om hvordan en lov, forskrift eller rundskriv kan prak-

tiseres. Veilederne er ikke rettslige bindende, og kan ikke pålegge kommunene bestemte løsninger, organisering mv. I en veileder knyttes regelverket til den praktiske hverdagen, ofte gjennom eksempler. I dette tilfellet vil det blant annet være aktuelt å beskrive ulike ordninger for medvirkning jf. punkt 4.3.2, og hvordan disse kan bidra til å oppfylle konsultasjonsplikten, eventuelt gjennom visse tilpasninger.

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.

Det framgår videre på side 65 i meldingen:

Det må vere eit mål at nye rettleiarar i stor grad gjeld område der kommunane etterspør dette verkemiddelet. For å sikre at rettleiing dekkjer kommunale behov best muleg, bør representantar frå kommunane i større grad takast med i utarbeiding av statlege rettleiarar.

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 å konsultere samiske interesser. Departementet vil også konsultere Sametinget og Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL) i arbeidet med veilederen.

Oppsummert går departementet inn for en løsning hvor konsultasjonsplikten for kommuner og fylkeskommuner forankres i sameloven. For konsultasjoner på statlig nivå foreslår departementet en hjemmel for å gi nærmere bestemmelser i forskrift. Departementet foreslår ikke en tilsvarende hjemmel for å gi forskrift om konsultasjoner på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Her vil departementet utarbeide en veileder som skisserer fleksible løsninger for gjennomføringen av konsultasjonsplikten på disse forvaltningsnivåene. Veilederen vil bli utarbeidet i samråd med kommunesektoren og i konsultasjoner med Sametinget og NRL.

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

5.1 Utvalgets forslag

Utvalget har foreslått følgende bestemmelse om krav til hensikten med konsultasjonene:

§ 16 Hensikten med konsultasjonene

Konsultasjonene skal gjennomføres med god vilje, og med sikte på å oppnå enighet om eller tilslutning til den foreslåtte lovgivningen eller de foreslåtte tiltakene.

Forslaget til bestemmelse er i noen grad sammenfallende med ordlyden i ILO-konvensjonen artikkel 6 nr. 2. Det fastsettes for det første at konsultasjonene skal gjennomføres «med god vilje», og for det andre at det skal konsulteres «med sikte på å oppnå enighet om eller tilslutning til» de foreslåtte tiltakene.

5.2 Folkerettslige forpliktelser og gjeldende konsultasjonsprosedyrer

ILO-konvensjonen artikkel 6 stiller opp rammene for og formålet med konsultasjonene. Artikkel 6 nr. 1 fastsetter at det er regjeringens plikt å forhåndskonsultere urfolk gjennom «hensiktsmessige prosedyrer» («appropriate procedures»), når det overveies å treffe tiltak som kan få direkte betydning for dem. I artikkel 6 nr. 2 er det fastsatt at konsultasjonene «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» («shall be undertaken, in good faith and in a form appropriate to the circumstances, with the objective of achieving agreement or consent to the proposed measures»).

Samerettsutvalget har tolket kravet om hensiktsmessige prosedyrer slik at konsultasjonene må ha et innhold og omfang som gjør at de er et egnet virkemiddel for å oppnå enighet eller tilslutning til de foreslåtte tiltakene. Mer konkret vil det stilles krav om at konsultasjonsprosessen gjennomføres med tilstrekkelig tid og kontinuitet. Utvalget poengterer likevel at det må vurderes

konkret i den enkelte sak hvilke krav som stilles til gjennomføringen konsultasjonene. Utvalget uttaler i punkt 17.2.2.10:

Artikkel 6 legger dermed opp til en prosess hvor partene må møtes med sikte på å komme til enighet om det planlagte tiltakets innhold og utforming, og hvor det må foregå en reell dialog basert på gjensidig respekt og utveksling av synspunkter. Er disse kravene oppfylt, vil det ikke nødvendigvis måtte avholdes en serie møter, for så vidt som konsultasjonene etter artikkel 6 (2) skal gjennomføres på en måte som er tilpasset forholdene i hver enkelt sak, jf. nedenfor i punkt 17.2.2.12. I praksis vil det imidlertid trolig ofte kreves mer enn ett enkelt høringsmøte eller liknende for at konsultasjonsplikten skal være oppfylt.

Departementet er enig med utvalget i at kravet til formen på og omfanget av konsultasjonene vil variere med forholdene i den enkelte saken. Slik også utvalget påpeker, vil det videre være naturlig å tolke kravet om hensiktsmessige prosedyrer i lys av artikkel 6 nr. 2 om hensikten med konsultasjonene.

Kravet om god tro og plikten til å konsultere med formål om å oppnå enighet eller samtykke har en sentral plass i beskrivelsen av konsultasjonsplikten i uttalelser fra ILO-organene og i ILOs veiledningsmateriale til ILO-konvensjon nr. 169.

Samerettsutvalget uttaler om kravet om god tro i punkt 17.2.2.12:

I kravet om at konsultasjonene skal foregå med god vilje («in good faith») ligger det blant annet at konsultasjonene skal gjennomføres med gjensidig respekt for partenes interesser, verdier og behov. Dette må blant annet innebære at myndighetene ved gjennomføringen av konsultasjonene må gi de deltakende urfolksrepresentantene relevant og fullstendig informasjon som presenteres på en forståelig måte. Uten slik informasjon kan formålet med konsultasjonene om at det skal

oppnås enighet om eller tilslutning til de planlagte tiltakene basert på fullt og informert samtykke vanskelig realiseres.

I kravet om god vilje ligger det også at de deltakende urfolksrepresentantene vil måtte gis tilstrekkelig tid til å sette seg inn i innholdet og rekkevidden av de forslagene som er gjensidig tillit.

Departementet er enig i at det vil være nær sammenheng mellom kravet om å opptre i god tro og målsettingen om å oppnå enighet eller samtykke. At myndighetene gir rettidig, relevant og tilstrekkelig informasjon vil for eksempel være en forutsetning for urfolksrepresentantenes mulighet til å sette seg inn i og ta stilling til saken.

Ordlyden er klar på at enighet eller tilslutning fra urfolket skal være formålet med konsultasjonene. Samerettsutvalget viser også til uttalelser i ILOs praksis som underbygger at enighet skal være formålet med konsultasjonsprosessen. ILOs ekspertkomité uttaler samtidig i *Alto Sinu-saken mot Colombia* (Ilolex: 161999COL169B) at artikkel 6 ikke krever at det faktisk oppnås enighet i konsultasjonene.

Urfolkserklæringens bestemmelser om konsultasjoner kan gi veiledning i hvordan kravet skal forstås. Erklæringens artikkel 19 lyder:

States shall consult and cooperate in good faith with the indigenous peoples concerned through their own representative institutions in order to obtain their free, prior and informed consent before adopting and implementing legislative or administrative measures that may affect them.

Det følger av bestemmelsen at staten har en plikt til å samarbeide og konsultere for å oppnå informert samtykke avgitt på fritt grunnlag. ILO-konvensjonen artikkel 6 taler på sin side om konsultasjoner med målsetting om enighet eller samtykke. Artikkel 19 viser dermed isolert sett til en konsultasjonsprosess der det kan sies at urfolksrepresentantene er gitt en noe sterkere posisjon enn etter ILO-konvensjonens artikkel 6.

Urfolkserklæringen slår samtidig fast at den skal anvendes i overensstemmelse med folkeretten. Det innebærer bl.a. at rekkevidden av artikkel 19 må avgjøres ut fra tolkningen av tilsvarende konsultasjonsforpliktelser i andre folkerettslige instrumenter, og i lys av f.eks. uttalelser fra Menneskerettskomiteen eller ILO.

FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 27 er også relevant i denne sammenhengen. Bestemmelsen gir personer med minoritetstilhørighet rett til å utøve sin kultur, og forbyr staten å foreta alvorlige inngrep i kulturutøvelsen, herunder i viktige sider av det materielle grunnlaget for kulturutøvelsen. Det følger av Menneskerettskomiteens generelle kommentar til artikkel 27 (ICCPR General Comment 23) og av komiteens behandling av flere klagesaker knyttet til artikkel 27 at det skal innfortolkes et krav om de berørte urfolksinteressenes deltakelse i beslutningen når det overveies å gjennomføre tiltak som kan gripe inn i urfolks kulturutøvelse.

I saken *Apirana Mahuika v. New Zealand* (Communication No. 547/1993), som fikk sin avgjørelse i november 2000, uttalte komiteen følgende:

9.5 The Committee recalls its general comment on article 27, according to which, especially in the case of indigenous peoples, the enjoyment of the right to one's own culture may require positive legal measures of protection by a State party and measures to ensure the effective participation of members of minority communities in decisions which affect them. In its case law under the Optional Protocol, the Committee has emphasised that the acceptability of measures that affect or interfere with the culturally significant economic activities of a minority depends on whether the members of the minority in question have had the opportunity to participate in the decision-making process in relation to these measures and whether they will continue to benefit from their traditional economy.

Med henvisning til sin praksis sier komiteen at spørsmålet om et inngrep i nærings- eller leveveier som er viktige for minoritets- og urfolkssamfunnet innebærer en krenkelse av artikkel 27, vil avhenge av om de berørte urfolksinteressene har hatt mulighet til å delta i beslutningsprosessen, og om de beholder muligheten til fortsatt å livnære seg gjennom sin tradisjonelle levevei etter at tiltaket er gjennomført.

Menneskerettskomiteen går noe videre i å utdype kravet om deltakelse i saken *Ángela Poma Poma v. Peru* (Communication No 1457/2006). Avgjørelsen ble vedtatt i mars 2009. Saken handlet om uttak av vannressurser fra et tradisjonelt urfolksområde i Peru. Klageren livnærte seg ved

lamaoppdrett, en næringsvei som utgjorde en vesentlig del av Aymarakulturen i Peru. Klageren hevdet å ha mistet beiteressursene i sitt område som følge av at myndighetene hadde tillatt boring av en rekke vannbrønner for å sikre drikkevannsforsyning til befolkningen. Brønnbyggingen hadde pågått gjennom flere tiår og hadde ført til uttørking av et landområde på 10.000 hektar. I avgjørelsen gjentar komiteen utgangspunktet for å vurdere om det foreligger krenkelse av artikkel 27 fra tidligere praksis:

7.4 The Committee recognizes that a State may legitimately take steps to promote its economic development. Nevertheless, it recalls that economic development may not undermine the rights protected by article 27. Thus the leeway the State has in this area should be commensurate with the obligations it must assume under article 27. The Committee also points out that measures whose impact amounts to a denial of the right of a community to enjoy its own culture are incompatible with article 27, whereas measures with only a limited impact on the way of life and livelihood of persons belonging to that community would not necessarily amount to a denial of the rights under article 27.

7.5 In the present case, the question is whether the consequences of the water diversion authorized by the State party as far as llama-raising is concerned are such as to have a substantive negative impact on the author's enjoyment of her right to enjoy the cultural life of the community to which she belongs. In this connection the Committee takes note of the author's allegations that thousands of head of livestock died because of the degradation of 10,000 hectares of Aymara pasture land – degradation caused as a direct result of the implementation of the Special Tacna Project during the 1990s – and that it has ruined her way of life and the economy of the community, forcing its members to abandon their land and their traditional economic activity. The Committee observes that those statements have not been challenged by the State party, which has done no more than justify the alleged legality of the construction of the Special Tacna Project wells.

Det fremgår av punkt 7.5 at komiteen legger til grunn at inngrepet i denne saken har hatt betyde-

lig negative virkninger på klagerens rett til å utøve sin kultur. Komiteen uttaler videre om innholdet i kulturvernet i artikkel 27 i slike situasjoner:

7.6 In the Committee's view, the admissibility of measures which substantially compromise or interfere with the culturally significant economic activities of a minority or indigenous community depends on whether the members of the community in question have had the opportunity to participate in the decision-making process in relation to these measures and whether they will continue to benefit from their traditional economy. The Committee considers that participation in the decision-making process must be effective, which requires not mere consultation but the free, prior and informed consent of the members of the community.

7.7 In the present case, the Committee observes that neither the author nor the community to which she belongs was consulted at any time by the State party concerning the construction of the wells. Moreover, the State did not require studies to be undertaken by a competent independent body in order to determine the impact that the construction of the wells would have on traditional economic activity, nor did it take measures to minimize the negative consequences and repair the harm done. The Committee also observes that the author has been unable to continue benefiting from her traditional economic activity owing to the drying out of the land and loss of her livestock. The Committee therefore considers that the State's action has substantively compromised the way of life and culture of the author, as a member of her community. The Committee concludes that the activities carried out by the State party violate the right of the author to enjoy her own culture together with the other members of her group, in accordance with article 27 of the Covenant.

Uttalelsen i punkt 7.6 har betydning ved særlig inngripende tiltak i nærings- og leveveier som er av vesentlig betydning for vedkommende urfolksamfunn. Komiteen viser først til forutsetningene for at slike tiltak vil være i overensstemmelse med artikkel 27. For det første må medlemmene av det aktuelle urfolkssamfunnet ha hatt mulighet til å delta i beslutningsprosessen knyttet til tiltakene.

Videre må medlemmene fortsatt kunne dra nytte av sin tradisjonelle næringsutøvelse. I tillegg viser komiteen til sitt vanlige krav om at konsultasjonene må være effektive. I et særlig inngripende tilfelle som dette innebærer imidlertid kravet om effektivitet at det må være gitt et informert samtykke på fritt grunnlag fra de berørte medlemmene. Etter komiteens uttalelse vil tiltaket i slike inngripende tilfeller ikke kunne gjennomføres dersom et slikt samtykke ikke foreligger.

Videre slås det fast at i den konkrete saken utgjør statens unnlattelse av å konsultere, å sørge for uavhengige konsekvensutredninger, å redusere negative virkninger av tiltaket eller å reparere skade som har oppstått, en krenkelse av artikkel 27.

Uttalelsens betydning er begrenset til tiltak som i betydelig grad setter i fare eller griper inn i tradisjonelle nærings- eller leveveier av vesentlig betydning for en minoritet eller et urfolkssamfunn («measures which substantially compromise or interfere with the culturally significant economic activities of a minority or indigenous community»). I slike situasjoner gir artikkel 27 urfolk en vesentlig sterkere rett enn det som følger av ILO-konvensjonen artikkel 6. Utredninger og konsultasjoner skal bidra til klarhet i om en kan komme i situasjoner der tiltak i betydelig grad kan sette samisk kultur og næringsutøvelse i fare. På grunn av inngrepets alvorlige karakter i Poma Poma-saken, i tillegg til mangelen på utredning og involvering av den aktuelle urfolksgruppen, må det antas at overføringsverdien på norske forhold vil være begrenset.

Høyesterett har omtalt Poma Poma-saken i HR-2017-2428-A (Jovsset Ante Iversen Sara). I Sara-saken legger Høyesterett til grunn at Poma Poma-sakens tolkning av kravet om deltakelse fra de berørte urfolksinteressene i artikkel 27 ikke kan overføres til Sara-saken. Høyesterett uttaler i dommens avsnitt 73: «Poma Poma-saken gjaldt som nevnt et inngrep fra myndighetene som fullstendig rev bort livsgrunnlaget for klageren og de øvrige medlemmene av minoritetssamfunnet hun tilhørte. I et slikt tilfelle synes det klart at krenkelse må konstateres, hvis det ikke er innhentet samtykke fra minoriteten på forhånd.» Høyesteretts flertall kom til at Sara-saken gjaldt en konflikt internt i minoriteten. Flertallet fant på denne bakgrunn at konsultasjonene med de samiske interessene i saken hadde vært tilstrekkelige til å oppfylle kravene til deltakelse i artikkel 27.

Det er ILO-konvensjonens artikkel 6 som har dannet grunnlag for utformingen av konsultasjonsprosedyrene i Norge. I prosedyrene er det

tatt inn en bestemmelse om hensikten med konsultasjonene som fastsetter at konsultasjonene med Sametinget skal foregå i god tro og med målsetting om å oppnå enighet om foreslåtte tiltak.

I arbeidsgrupperapporten som ligger til grunn for prosedyrene, er kravet om god tro omtalt. På bakgrunn av praksis fra ILO-organene fremhever arbeidsgruppen betydningen av at myndighetene skal gi urfolket fullstendig og relevant informasjon, som må presenteres på en måte som urfolket kan forstå. Arbeidsgruppen viser også til en uttalelse fra ILOs ekspertkomité om at et enkelt informasjonsmøte normalt ikke vil oppfylle konvensjonens krav.

Videre er det presisert i arbeidsgrupperapporten at formålet med konsultasjonene er å oppnå enighet om eller samtykke til de foreslåtte tiltakene. Arbeidsgruppen uttaler at «konvensjonen krever at enighet eller samtykke er målsettingen med konsultasjonene, men ikke nødvendigvis at enighet eller samtykke rent faktisk må oppnås».

5.3 Departementets vurdering

Som vist ovenfor skal konsultasjoner med berørte urfolksgrupper i henhold til artikkel 6 i ILO-konvensjon nr. 169 gjennomføres med sikte på eller formål om å oppnå enighet eller samtykke. Det er videre nær sammenheng mellom kravet om at det skal konsulteres med formål om å oppnå enighet eller samtykke, og kravet om at konsultasjonene skal gjennomføres i god tro. Det vil for eksempel være av betydning at myndighetene gir tidlig og relevant informasjon til urfolksrepresentantene, slik at de har reell mulighet til å sette seg inn i og ta stilling til saken. Det må også settes av tilstrekkelig tid til konsultasjonsprosessen. Hvor omfattende og langvarige konsultasjonene må være, vil kunne variere fra sak til sak. Det viktige er at det etableres prosedyrer som gjør at de samiske interessene får en mulighet til å ha reell innflytelse på prosessen og resultatet.

Formålet med konsultasjonene skal være å oppnå enighet eller tilslutning fra representanter for den aktuelle samiske interessen. Det gjelder også når det er to eller flere motstridende samiske interesser, for eksempel i arealinngrepsaker. I slike saker kan to eller flere reinbeitedistrikter være uenige om gjennomføringen av tiltaket, og hva som vil være den beste løsningen. Målet for konsultasjonsprosessen 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 tiltales. 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. Vi går ikke nærmere inn på vurderingen etter artikkel 27 i proposisjonen her, jf. punkt 10.2.

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. Hvor omfattende konsultasjonsprosessen skal være vil avhenge av sakens omfang og kompleksitet. I enkelte tilfeller kan det være tilstrekkelig å utveksle informasjon og gjennomføre ett konsultasjonsmøte med formål om å oppnå enighet. I andre tilfeller kan det være nødvendig med flere møter, hvor partene utveksler synspunkter og prøver å nærme seg hverandre.

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». Nedenfor vil departementet kort omtale de sentrale elementene i kravet til god tro og formålet om å oppnå enighet. En mer utførlig beskrivelse følger under de respektive punktene i proposisjonen. Departementet vil kunne gi nærmere regler for gjennomføringen av konsultasjoner 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 kommer på spissen når det gjelder inngrep i samisk kultur. Myndighetene har allerede en plikt til å utrede konsekvenser av tiltak av betydning for samisk kultur. I slike vurderinger må myndighetene ta hensyn til den samlede effekten av ulike tiltak i det aktuelle

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

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

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 har både anvendt konsultasjonsprosedyrene og forslaget fra utvalget som bakgrunn for forslaget til lovbestemmelser om konsultasjoner. Som tidligere nevnt legger imidlertid departementet 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, for eksempel fra Olje- og energidepartementet om at vedtaksorganet først og fremst må ha ansvaret for å varsle Sametinget om saker, og at Sametinget i neste omgang bør ha et ansvar for å videreformidle informasjon til andre samiske instanser. Direktoratet for naturforvaltning mener derimot at det bør vurderes å lovfeste at vedtaksorganet også bør varsle andre representanter for samiske interesser enn Sametinget. Dersom bare Sametinget skal varsles, vil man være avhengig av at Sametinget sender infor-

masjon og gir tilbakemelding innen fastsatte frister.

Departementet vurderer det som formålstjenlig at det reguleres nærmere hvem som skal ha ansvar for at konsultasjoner blir vurdert og igangsatt. I enkelte tilfeller kan det være en utfordring for offentlige organer å se at et tiltak vil kunne påvirke samiske interesser. På den annen side vurderer departementet det som urealistisk å skulle pålegge Sametinget en plikt til å følge med på alle aktuelle prosesser hos myndighetsorganer med tanke på å fange opp aktuelle saker for konsultasjoner. Det er etter departementets vurdering nærliggende at offentlige organer innenfor sitt myndighetsområde har hovedansvaret for å varsle Sametinget om saker som kan være gjensstand 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. I veilederen til dagens konsultasjonsprosedyrer står det blant annet følgende om kravet til å gi fullstendig informasjon:

Kravet til å gi fullstendig informasjon om relevante forhold i en sak innebærer at Sametinget må få informasjon om de forhold som er nødvendig for at Sametinget skal kunne sette seg inn i en sak og på forsvarlig grunnlag ta standpunkt til den. I lovsaker av stor betydning for samisk kultur må det legges til rette for at Sametinget får se hele lovutkastet før det tar stilling til det. Deler av lovutkastet vil kunne unntas dersom det er åpenbart at dette ikke har betydning for samiske interesser.

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. Sametinget vil dermed ha en rolle som konsultasjonspart og kan også ha en viktig rolle som koordinerende instans overfor myndigheter og andre representanter for samiske interesser. 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. Det kan for eksempel være aktuelt å gjøre spesielt oppmerksom på hvilke deler av en større sak som kan tenkes å berøre konkrete reinbeitedistrikter, og be om tilbakemelding dersom representantene for distriktene ønsker konsultasjoner i saken.

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

Informasjonsutveksling i konsultasjonsprosessen

Departementet har erfart at det ofte oppstår spørsmål om når Sametinget skal informeres, og hvilken informasjon som skal utveksles. Vi ser på denne bakgrunnen behov for en nærmere redegjørelse for de sentrale problemstillingene som kan oppstå. Departementet foreslår en bestemmelse om varsling og en bestemmelse om innholdet i og formålet med konsultasjonsprosessen. Begge er relevante i denne sammenhengen. Det kan også være aktuelt å gi nærmere bestemmelser om informasjonsutveksling i forskrift.

Departementet legger til grunn at en forutsetning for å kunne oppnå enighet er at begge parter har tilstrekkelig informasjon om saken. Reelle og konstruktive konsultasjoner forutsetter at partene deler sine foreløpige vurderinger av saken, slik at partene kan vurdere sine utgangspunkter, og dermed gjøre det mulig å nærme seg hverandre. Uten kjennskap til myndighetens vurderinger i saken er det vanskelig for Sametinget å gi sin tilslutning til et foreslått tiltak. Det vil variere fra sak til sak når informasjon skal gis, og i hvilket omfang.

Stortingsmeldinger som sådan er ikke gjensstand for konsultasjoner, jf. dagens konsultasjonsprosedyrer punkt 1. Det kan imidlertid være konsultasjonsplikt om tiltak i meldingen. Det kan også være ønskelig, både ut fra departementets og Sametingets ståsted, å ha dialog om et stortingsmeldingsarbeid, ut over det som følger av konsultasjonsplikten. Sametinget vil for eksempel

kunne ha kommentarer til fremstillingen av temaer med betydning for samiske interesser, eller ha forslag til problemstillinger som bør belyses.

I praksis vil det være hensiktsmessig å gi Sametinget utkast til del av meldingstekst med beskrivelse av aktuelle tiltak og sentrale vurderinger knyttet til disse tiltakene. Det vil som hovedregel ikke være nødvendig å sende meldingsutkastet i sin helhet til Sametinget. Se nærmere om konsultasjoner og dialog i arbeid med stortingsmeldinger, strategidokumenter mv. i punkt 6.4.6.

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. I enkelte saker kan det være hensiktsmessig at statlige myndigheter sender hele utkast til vedtak til Sametinget som grunnlag for konsultasjoner. Andre ganger kan det være hensiktsmessig å utarbeide egne dokumenter med informasjon om saken, og hvor myndighetene synliggjør sine foreløpige vurderinger. Det bør også tilkjennegis om, og på hvilke vilkår, myndighetene ser for seg at for eksempel et tiltak kan gjennomføres.

Det sentrale er at parten får tilstrekkelig informasjon til å kunne gi sin vurdering av forslaget. Eksempelvis kan det være aktuelt å konsultere blant annet om mulige avbøtende tiltak i en inngrepssak. Myndighetene må da gi tilstrekkelig informasjon til at de berørte reinbeitedistriktene kan vurdere hvilke konsekvenser tiltaket vil kunne få, og hvordan man eventuelt kan avverge skadevirkninger av tiltaket. Dette kan skje ved at myndighetene sender utkast til vedtak i saken. Tilstrekkelig informasjon kan også gis f.eks. ved at det skrives et eget notat om saken som gir tilstrekkelig informasjon til at parten kan 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. Dokumenter som utveksles med Sametinget for å få Sametingets

innspill og kommentarer i saker der det er klart at det ikke skal konsulteres, faller imidlertid utenfor virkeområdet til § 19. Også i slike saker kan det i enkelte tilfeller være hjemmel for unntak, men da med hjemmel i andre bestemmelser. Den mest aktuelle hjemmelen i slike tilfeller er offentleglova § 15 andre ledd i kombinasjon med tredje ledd (innhenting av råd og vurderinger).

Offentleglova § 19 gir hjemmel, men ikke plikt til å unnta konsultasjonsdokumenter fra offentlighet. Meroffentlighet skal vurderes på vanlig måte, jf. offentleglova § 11. Gjennom konsultasjonsordningen kommer Sametinget inn på et tidlig stadium i saken, og det utveksles uferdige dokumenter og vurderinger. For at ordningen skal fungere etter hensikten, er partene helt avhengige av gjensidig tillit. Hvis en av partene vurderer å gi merinnsyn, er det viktig å ha dialog om hva som bør unntas, og hva allmennheten kan gis innsyn i.

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

Innholdet i og formålet med konsultasjoner

Departementet ønsker å videreføre kravet om god tro og formål om enighet fra konsultasjonsprosedurene. Kravet henger sammen med reglene om varsling, informasjonsutveksling og gjennomføring av konsultasjonsmøtene. I konsultasjonsprosedurene 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.

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

Protokoll

Folkeretten stiller ikke eksplisitt krav om at de berørte urfolksgruppens synspunkter i konsultasjoner skal dokumenteres. På den annen side kan det vise seg vanskelig for staten å dokumentere at konsultasjonsplikten er overholdt hvis det ikke føres protokoll fra konsultasjonene. I konsultasjonsprosedyrene er det stadfestet et krav om protokollføring, og om at Sametingets synspunkter skal følge saken fram til endelig beslutning. I

saker som besluttes av regjeringen, skal for eksempel Sametingets synspunkter gå fram av de dokumentene som legges fram for regjeringen. Kravet gjelder uansett utfall av konsultasjonsprosessen, men vil ha størst betydning i saker der partene ikke har kommet til enighet. 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.

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

6.1 Innledning

Utvalget har foreslått følgende bestemmelse om hvilke saker som skal være gjenstand for konsultasjoner:

§ 13 Saker som er gjenstand for konsultasjoner

Når myndigheter som nevnt i § 15 forbereder lovgivning eller forskrifter, enkeltvedtak og andre beslutninger som er omfattet av § 4 i loven her, reguleringstiltak eller andre tiltak som gjelder bruk, utnyttelse eller disponering av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder, har aktører som nevnt i § 14 rett til å bli konsultert i den utstrekningen de aktuelle tiltakene kan få direkte betydning for dem. For vedtak av arealplaner og vedtak om områdevern gjelder reglene i hhv. Plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77 §§ 19-4 annet ledd tredje punktum, 20-5 annet ledd fjerde punktum, 27-2 nr. 2 annet ledd tredje punktum og 33-2 tredje ledd, og naturvernloven 19. juni 1970 nr. 63 § 2a annet ledd.

Gjenstand for konsultasjoner etter loven her er blant annet saker som gjelder reindrift, jakt, fangst og fiske og annen utmarksutnyttelse, kyst- og fjordfiske, jordbruk, skogbruk, hyttebygging, naturvern og kulturminnevern, arealinngrep og arealdisponeringer, anlegging av skyte- og øvingsfelt for forsvaret, kommunikasjonsutbygging og tettstedsutvikling, mineral- og petroleumsvirksomhet, utnyttelse av vannkraft og vindkraft, og annen industriell virksomhet.

Saker av generell art som må antas å ville påvirke hele samfunnet, er som hovedregel ikke gjenstand for konsultasjoner.

Det er fastsatt i ILO-konvensjonen artikkel 6 nr. 1 at statene skal konsultere vedkommende urfolk når det overveies å innføre «lovgivning eller administrative tiltak» («legislative or administrative measures») «som kan få direkte betydning for dem» («which may affect them directly»).

Bestemmelsen reiser to hovedspørsmål. Det første er hvilke saker det skal konsulteres om, det andre er på hvilke tidspunkter i prosessen det skal konsulteres.

6.2 I hvilke saker skal det konsulteres

6.2.1 Kriteriet «ved lovgivning eller administrative tiltak»

6.2.1.1 Utvalgets forslag og synspunkter fra høringen

Utvalget har i forslaget til § 13 konkretisert hvilke sakstyper konsultasjonsreglene vil få anvendelse for. Det går samtidig frem av bestemmelsen at oppstillingen av sakstyper ikke er uttømmende.

Forslaget til § 13 er bygd opp slik at det i første ledd er tatt inn de typer avgjørelser som skal omfattes av plikten til å konsultere. I andre ledd gis det en oppregning av saksområder der konsultasjoner kan være aktuelt. I tredje ledd er det tatt inn en bestemmelse som avgrenser konsultasjonsplikten mot saker av generell art som må antas å ville påvirke hele samfunnet.

Enkelte høringsinstanser har uttalt seg om utvalgets forslag til hvilke saker som skal være gjenstand for konsultasjoner. Flere høringsinstanser uttaler mer generelt at konsultasjons- og saksbehandlingsreglene slik de er foreslått, kan føre til lengre saksbehandlingstid og økt byråkrati. Enkelte kommuner uttaler i denne sammenheng at konsultasjoner i hovedsak bør gjelde større regionale og nasjonale saksområder, og ikke mindre saker på kommunalt nivå. Det er imidlertid også flere kommuner som gir støtte til lovforslaget.

Statskog uttaler:

Det kan i praksis by på utfordringer å avklare hvilke saker konsultasjonsordningen skal gjelde for. Statskog savner en mer grundig og prinsipiell gjennomgang av de ulike saksfelter, blant annet for å unngå dobbeltkonsultasjoner. For eksempel vil en beslutning om å fremme

en plan som innbefatter arealinngrep kunne utløse konsultasjonsplikt både for Statskog og for Plan- og bygningsmyndighetene. Det kan ikke være rasjonell ressursbruk å holde ulike separate konsultasjoner om samme sak. Dette vil gjelde saker vedrørende for eksempel vannkraft, vindkraft, hyttefelt og gruvedrift.

Sametinget peker i høringen på at konsultasjonsplikten strekker seg ut over saker om naturgrunnlaget for samisk kultur. Sametinget mener at plikten også omfatter det materielle kulturgrunnlaget knyttet til økonomi og budsjett, samt ideelle kulturytringer. Sametinget forutsetter at en ny saksbehandlings- og konsultasjonslov må omfatte alle saksområder som konsultasjonsplikten gjelder for.

Enkelte høringsinstanser kommenterer de konsekvensene forslaget til konsultasjons- og saksbehandlingsregler vil kunne få på deres ansvarsområder, og enkelte foreslår at bestemte saksområder eller sektorer bør unntas fra reglene.

Samferdselsdepartementet mener for eksempel at det er formålstjenlig med en saksbehandlings- og konsultasjonslov hvor luftfartssektoren er inntatt, men er negativ til at loven skal gjelde for jernbane og veg fordi de mener at de hensynene som skal ivaretas i lovforslaget, ivaretas av plan- og bygningsloven.

Vegdirektoratet påpeker at konsultasjonsregler kan medføre en fare for dobbeltbehandling av samme sak, ved at det først skal konsulteres i planprosessen og deretter konsulteres for tiltaket.

Direktoratet for naturforvaltning antar at vedtak i medhold av rovviltforskriften vil være omfattet av forslaget til saksbehandlings- og konsultasjonslov. Direktoratet understreker at det i rovvilt-sakene er særlig viktig at vedtak treffes raskt og iverksettes umiddelbart, og mener derfor at det kan være nødvendig å gjøre unntak fra noen av saksbehandlingsbestemmelsene på dette saksområdet.

6.2.1.2 Folkerettslige forpliktelser og gjeldende konsultasjonsprosedyrer

Samerettsutvalget har i lys av sitt mandat begrenset drøftelsen av det saklige virkeområdet til ILO-konvensjonen artikkel 6 til saker som angår naturgrunnlaget for samisk kultur. Gjennomgangen av artikkel 6 nedenfor er ikke begrenset til saker om areal- og ressursforvaltning, men tar for seg det totale virkeområdet for artikkel 6, jf. også punkt 2.5 om departementets vurdering av den geo-

grafiske og saklige avgrensningen i utvalgets lovforslag.

I ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 6 er det fastsatt at plikten til å konsultere gjelder for «lovgivning eller administrative tiltak» («legislative or administrative measures»).

Om dette kriteriet uttaler utvalget følgende under punkt 17.2.2.2:

Konsultasjonsplikten omfatter alle typer vedtak og beslutninger, både lovgivning («legislative measures»), hvilket dekker utarbeidelse av lovgivning og andre typer generelle regelverk, og administrative tiltak («administrative measures»). Dette siste vil foruten tiltak som iverksettes med grunnlag i et forvaltningsrettslig enkeltvedtak, også omfatte utarbeidelse og gjennomføring av ulike administrative retningslinjer og beslutninger og lignende.

Departementet er enig med utvalget i at konsultasjonsplikten gjelder både ved utarbeidelse av lovgivning og andre typer regelverk, og ved forberedelse av administrative tiltak.

Videre er det naturlig å forstå artikkel 6 slik at det er aktive handlinger som utløser konsultasjonsplikt. En beslutning om ikke å handle vil språklig sett falle utenfor ordlyden i artikkel 6. Et eksempel er dersom et departement som del av oppfølgingen av et forslag om å etablere nye regler på et saksområde, konkluderer med at forslaget skal legges til side. Det aktuelle departementet vil i slike tilfeller ikke ha plikt til å konsultere om beslutningen om ikke å gjennomføre forslaget. Departementet presiserer samtidig at staten i enkelte tilfeller vil ha en plikt til aktive tiltak for å ivareta samiske interesser. Blant annet har staten materielle forpliktelser etter folkeretten knyttet til helse, språk, utdanning og vern av det materielle grunnlaget for samisk kultur. I slike tilfeller kan staten ikke fritt velge å forholde seg passiv, men må vurdere hvordan forpliktelsene skal følges opp.

Når det overveies å etablere nye lover eller forskrifter eller endre eksisterende lovgivning eller forskrifter som vil kunne ha direkte betydning for samiske interesser, vil ansvarlig myndighet ha plikt til å konsultere representanter for berørte samiske interesser. Eksempler på saker som utløser konsultasjonsplikt, vil være revisjon av reindriftsloven eller fastsettelse av forskrift for områder som er underlagt vern etter naturmangfoldloven i samiske tradisjonelle områder.

Formuleringen i artikkel 6 om at det oppstår plikt til å konsultere når det «overveies å innføre»

lovgivning, kan reise spørsmål om konsultasjonsplikten også gjelder ved inngåelse av internasjonale avtaler. Når staten inngår eller slutter seg til internasjonale avtaler, vil innholdet i slike avtaler (konvensjoner, traktater o.l.) som regel måtte gjennomføres i intern rett. Konvensjoner og traktater kan enten gjennomføres i norsk rett ved at selve konvensjonsteksten blir gjort til norsk lov (inkorporasjon), eller ved at nasjonal lov endres i samsvar med innholdet i konvensjonen (transformasjon). Noen ganger kan det konstateres at norsk lov allerede er i samsvar med konvensjonsforpliktelsene.

Som regel vil prosessen knyttet til inngåelse av internasjonale avtaler samtidig innebære forberedelse til å etablere ny lovgivning eller endre eksisterende lovgivning på nasjonalt nivå.

Samerettsutvalget har ikke drøftet om statens inngåelse av internasjonale avtaler kan tenkes å være omfattet av konsultasjonsplikten i artikkel 6.

Etter departementets syn tilsier ordlyden i artikkel 6 at det kun er forberedelsene til fastsettelse av ny nasjonal gjennomføringslovgivning som omfattes av konsultasjonsplikten.

Samtidig tilsier formålet med bestemmelsen at det i enkelte tilfeller gjennomføres konsultasjoner i forbindelse med forhandlingene. Der som saken i realiteten låses ved inngåelse av den internasjonale avtalen, vil det være vanskelig å gjennomføre reelle konsultasjoner med representanter for samiske interesser under den nasjonale gjennomføringsprosessen. I slike tilfeller bør derfor representanter for samiske interesser bli konsultert før konvensjonsforhandlingene starter. Hovedtemaet vil da bli Norges posisjoner til forhandlingene. Når forhandlingene er gjennomført, kan artikkel 6 gi grunnlag for konsultasjoner om ratifikasjon. Videre vil det foreligge konsultasjonsplikt på gjennomføringsstadiet, særlig der det foreligger ulike måter å gjennomføre avtalen på i norsk rett.

Det er også lagt til grunn at dagens konsultasjonsprosedyrer kan gjelde ved inngåelse av internasjonale avtaler. Departementet viser i den forbindelse til konsultasjonsveilederen (s. 7):

Det vil også kunne være konsultasjonsplikt ved inngåelse av internasjonale avtaler og tilslutning til internasjonale erklæringer som vil kunne påvirke samiske interesser direkte.

Det vises i denne sammenhengen også til *Retningslinjer om Sametingets internasjonale deltagelse gjennom Norges delegasjon overfor organer i FN-systemet* fra 22. august 2013.

Konsultasjonsplikten vil også gjelde for enkeltvedtak som kan få direkte betydning for samiske interesser. Et vedtak som gir tillatelse til et bestemt arealinngrep eller ressursutnyttelse i tradisjonelle samiske områder, vil eksempelvis kunne utløse konsultasjonsplikt. Det kan også være konsultasjonsplikt ved enkeltvedtak som ikke angår tillatelser, men som har den virkningen at det blir iverksatt et tiltak som vil kunne påvirke samiske interesser direkte.

Samerettsutvalget peker også på at det kan tenkes å oppstå konsultasjonsplikt ved andre typer beslutninger enn enkeltvedtak. Utvalget uttaler under punkt 17.5.5.2:

Også beslutninger om å iverksette utbyggings tiltak på vegne av staten som ikke trenger tillatelse gjennom et enkeltvedtak, for eksempel Stortingets beslutninger om å anlegge veier eller skyte- og øvingsfelt for forsvaret, er omfattet av konsultasjonsplikten. Det samme gjelder tiltak som staten iverksetter som grunneier, for eksempel grunndisponeringstiltak i statsallmenninger, forutsatt at beslutningene kan få direkte betydning for samiske interesser.

Utvalget legger med andre ord til grunn at statens grunneierdisposisjoner er omfattet av konsultasjonsplikten.

Departementet er av det syn at utvalgets konklusjoner på dette punktet må vurderes nærmere. Offentlige organers grunneierdisposisjoner vil som hovedregel skje i kraft av privat autonomi og regnes som en rent privatrettslig disposisjon. Det er på den bakgrunn et spørsmål om grunneierdisposisjoner kan betraktes som «administrative measures» og omfattes av konsultasjonsplikten i artikkel 6.

Begrepet «administrative» kan forstås som at bestemmelsen gjelder for tiltak og beslutninger av offentligrettslig karakter. En slik tolkning tilsier at beslutninger myndighetene fatter med grunnlag i sin private autonomi, som utgangspunkt ikke omfattes. Det er samtidig på det rene at skillet mellom disposisjoner av offentligrettslig og privatrettslig art kan variere fra land til land. Hvor dette skillet trekkes i nasjonal rett, er ikke nødvendigvis sammenfallende med hvor grensen for «administrative tiltak» etter ILO-konvensjonen går.

Spørsmålet om hvilke typer beslutninger og tiltak som omfattes av konsultasjonsplikten, er ikke satt på spissen i klagesaker behandlet av ILO-organene.

Formålet med bestemmelsen i artikkel 6 er å sikre at landets myndigheter konsulterer vedkom-

mende urfolk i saker som kan få direkte betydning for dem. Formålet kan derfor tilsi at uttrykket «administrative tiltak» ikke bør tolkes for snevert.

Den rettslige stillingen offentlige organer står i når de foretar rene grunneierdisposisjoner, kan også være et moment i vurderingen av om slike beslutninger omfattes av konsultasjonsplikten i artikkel 6. Når offentlige organer opptrer som grunneiere i utmarksområder, vil de ha samme rettsstilling som private. Offentlige eiere må i utgangspunktet forholde seg til det samme regelverket som private eiere når de disponerer over sin eiendom. I utgangspunktet vil også forholdet til tredjemann, for eksempel brukere av eiendommen, være tilsvarende i tilfeller med private grunneiere som når det offentlige er eier av grunnen. I tillegg vil de fleste grunneierdisposisjoner som i praksis vil være av direkte betydning for samiske interesser, kreve offentlig tillatelse. Dette taler for at formålet bak artikkel 6 kan ivaretas uten å innfortolke en konsultasjonsplikt ved offentlige eierdisposisjoner.

Samlet sett taler dette for at offentlige organers plikt til å konsultere etter artikkel 6 som hovedregel er begrenset til beslutninger organet fatter som del av offentlig myndighetsutøvelse.

6.2.2 Kriteriet «kan få direkte betydning»

6.2.2.1 *Utvalgets forslag og synspunkter fra høringen*

Utvalget foreslår at det skal konsulteres i den utstrekningen de aktuelle tiltakene «kan få direkte betydning» for samene, jf. lovforslaget § 13 første ledd. I tredje ledd foreslås det å presisere at saker av generell art som må antas å ville påvirke hele samfunnet, som hovedregel ikke er gjenstand for konsultasjoner.

Fylkesmannen i Nordland reiser spørsmål om konsultasjonsretten bør gjelde uavhengig av hvor stor betydning et tiltak vil ha for samiske interesser, eller om betydningen bør være av et visst nivå før konsultasjonsprosedyrene iverksettes. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) mener det bør settes en kvalifisert grense i bestemmelsen om viktigheten av de tiltakene det skal konsulteres om. NVE uttaler:

Slik disse reglene nå er foreslått utformet, kan det kreves konsultasjon om alle typer inngrep, uansett størrelse og skadepotensial. Det er i tillegg opp til samiske interesser selv å avgjøre om de er berørt, det er ikke lagt opp til at noen

skal vurdere om kravet er velbegrunnet. Etter vårt syn favner dette altfor vidt. Det må fastsettes noen terskler, som sikrer at det ikke blir skapt forventninger om og krevd konsultasjon ved tiltak som reelt sett ikke har betydning for opprettholdelsen av den samiske kulturen i området. Forslaget vil dessuten medføre en altfor stor arbeidsbelastning, både for myndighetene og for Sametinget og andre samiske konsultasjonsberettigede.

Nærings- og handelsdepartementet (NHD) mener at prinsippet om forholdsmessighet må gjelde for innholdet i konsultasjonsplikten, slik at konsultasjonsplikten står i et rimelig forhold til tiltakets omfang. NHD peker på at det vil kunne være brudd på forholdsmessighetsprinsippet dersom det skal gjennomføres konsultasjoner i alle saker om undersøkelsetillatelser etter mineralloven i tradisjonelle samiske områder.

6.2.2.2 *Folkerettslige forpliktelser og gjeldende konsultasjonsprosedyrer*

Forutsetningen for at lovgivning eller administrative tiltak er omfattet av konsultasjonsplikten, er at tiltaket «kan få direkte betydning» for samiske interesser, jf. ILO-konvensjonen artikkel 6 nr. 1 bokstav a.

Etter ordlyden stilles det ikke krav om at tiltaket med sikkerhet kommer til å påvirke urfolket på en direkte måte. Det er tilstrekkelig at tiltaket kan gi en slik virkning. Etter bestemmelsen vil det i prinsippet kunne være krav om konsultasjoner for et tiltak som senere viser seg ikke å få direkte betydning. Det er vanskelig å gi generelle føringer for hvor grensen går mellom tiltak som kan få direkte betydning, og tiltak som ikke kan få slik betydning. Det er imidlertid rimelig å forstå bestemmelsen som at det ikke er tilstrekkelig med kun en teoretisk sannsynlighet for direkte påvirkning.

For å kunne vurdere om et tiltak kan få direkte betydning i den enkelte saken, må man ha kunnskap både om selve tiltaket og om kulturutøvelsen. Det vil derfor være nærliggende å gi urfolksrepresentantene stor innflytelse over spørsmålet om et tiltak påvirker dem direkte.

Noen situasjoner vil klart falle inn under kriteriet «kan få direkte betydning». Typisk for disse situasjonene er at samene alene eller i større grad enn andre blir berørt av et tiltak, slik som tilfelle vil være ved tiltak innen reindriftnæringen. Når det forberedes og vedtas lover som regulerer disponering av tradisjonelle samiske områder, er det

klart at samene skal konsulteres. Prosessene forut for vedtakelsen av finnmarksloven er et eksempel på dette. Ved administrative tiltak som utbygging av kraftverk i et reinbeiteområde vil det også kreves konsultasjoner. Ved enkelttillatelser og andre beslutninger og tiltak som kan medføre inngrep i urfolks bruksområder, vil det måtte konsulteres med de urfolksgruppene som slike tiltak kan få direkte betydning for.

I situasjoner hvor et tiltak må antas å påvirke deler av eller hele samfunnet på lik linje er utgangspunktet at tiltaket ikke er omfattet av konsultasjonsplikten. Det vil likevel kunne være konsultasjonsplikt også i tilfeller hvor urfolk er berørt sammen med andre, så fremt tiltaket kan få direkte betydning for urfolket. Noen generelle tiltak som gjelder for alle i samfunnet, vil kunne berøre samer på en særlig måte. Dersom det for eksempel er aktuelt å gjøre endringer i regelverk som omfatter den kystnære flåten, vil det kunne få en spesiell innvirkning for sjøsamiske lokalsamfunn, og dermed være omfattet av konsultasjonsplikten.

Det kan videre tenkes tiltak som i utgangspunktet vil ha lik innvirkning på samfunnet, men hvor deler av tiltaket har en særlig innvirkning på den samiske befolkningen. I så fall vil det kunne være konsultasjonsplikt for disse delene av forslaget. Ved en revisjon av opplæringsloven vil for eksempel bare de delene i loven som er særlig viktige for samiske interesser, være omfattet av konsultasjonsplikten.

Enkelte høringsinstanser har reist spørsmålet om et tiltak bør overstige en nedre terskel for at konsultasjonsprosedyrene skal inntre. Artikkel 6 har ikke definert en nedre terskel. Etter vilkårene i bestemmelsen skal det konsulteres når det overveies å innføre tiltak som kan få direkte betydning. Vilråene sett under ett tyder på at det skal lite til for at konsultasjonsforpliktelsen inntre. Klagesakene som har vært behandlet av ILO, kan i tillegg tyde på terskelen ikke er særlig høy.

Et av formålene med konsultasjoner er nettopp å kartlegge hvilke virkninger inngrep vil kunne få for urfolket. Et slikt formål går for eksempel klart frem av artikkel 15 nr. 2. En høy «inngangsterskel» vil kunne hindre oppfyllelsen av dette formålet. Dersom det viser seg gjennom konsultasjonene at det aktuelle urfolket ikke blir berørt av tiltaket, vil det normalt ikke være behov for videre konsultasjoner i saken. Konsultasjonene vil dermed være et godt verktøy for å avdekke hvordan et tiltak berører samiske interesser. Behovet for konsultasjoner kan være høyere i nettopp slike tilfeller, hvor det ikke fremtrer som klart at tiltaket

med sikkerhet vil få direkte betydning. Formålsbetraktninger tilsier dermed at terskelen ikke er særlig høy.

Etter det departementet kjenner til, inneholder ILO-praksis i liten grad inngående drøftelser av kriteriet «kan få direkte betydning». I de fleste sakene har det vært klart at det aktuelle tiltaket kunne få direkte betydning for urfolket. Spørsmålet kom imidlertid på spissen i en klagesak mot Brasil (Ilolox: 162006BRA169). I saken var det spørsmål om en lov om regulering av statlige skogsområder fikk direkte betydning for urfolket.

ILO merket seg spesielt at det ikke var konsultert om hvilken innvirkning den foreslåtte loven ville få for urfolk i de aktuelle skogområdene. De merket seg også at det var blitt avholdt informasjonsmøter for urfolket, og at myndighetene de facto hadde erkjent at urfolksinteresser var berørt. ILO mente, i motsetning til myndighetene, at urfolket var direkte berørt. ILO la vekt på at skogsområdene overlappet med områder som statlige kart markerte som urfolksområder. Selv om de nærmere områdene hvor urfolk eventuelt hadde rettigheter ikke var kartlagt og identifisert, konkluderte ILO med at tiltaket kunne berøre urfolket på en direkte måte. ILO uttalte (para. 41):

Although the Committee will examine this issue in greater detail with regard to the practical application and impact of the Act, it points out that the need to identify the lands that will be excluded shows that the Act is likely to have a direct effect on the peoples concerned. It further notes that, according to the Government, the indigenous peoples were consulted in some form at three meetings, which indicates that the Government does not question the relevance of the consultation process. In the light of the foregoing considerations, the Committee concludes that the Act concerning the administration of public forests, as a legislative measure which may directly affect the people concerned, comes within the meaning of Article 6 of the Convention and that it should have been subject to the consultation process provided for by that Article.

Saken viser at konsultasjonsforpliktelsen inntre selv om det ikke kan sies at tiltaket med sikkerhet vil få direkte betydning for urfolket, men at det er tilstrekkelig at det kan få slik betydning.

Også ILO-praksis hvor kriteriet ikke har vært satt på spissen kan bidra til å trekke opp noen hovedlinjer for hvilke tilfeller som faller inn under kriteriet.

Et tiltak som geografisk er utenfor urfolks bruksområder, kan likevel få direkte betydning for urfolket. Etter artikkel 6 er det avgjørende om tiltaket «kan få direkte betydning» for urfolket, og ikke at tiltaket må være innenfor urfolkets geografiske bruksområder. I klagesaken *CUT, Central Unitary Workers' Union mot Colombia* (Ilolex: 161999COL169A) var det spørsmål om letevirkosomhet utenfor et urfolksreservat kunne få direkte betydning for urfolket. Komiteen avviste myndighetenes anførsel om at letevirkosomheten ikke ville påvirke urfolket. Det ble blant annet begrunnet med en henvisning til at myndighetene var kjent med at prosjektet kunne få innvirkning på urfolkssamfunnet. Selv om virksomheten var lokalisert utenfor grensene til urfolkets reservat, var det ikke omtvistet at den ville finne sted i dets tradisjonelle områder. Dessuten ville boringen finne sted inntil reservatgrensen og legge beslag på omfattende områder for infrastruktur og nødvendige fasiliteter. Om innholdet i kriteriet «kan få direkte betydning» i artikkel 6, uttalte komiteen videre (para. 86):

[...] the Convention does not cover merely the areas occupied by indigenous peoples, but also 'the process of development as it affects their lives [...] and the lands that they occupy or otherwise use' (Article 7, para. 1).

Artikkel 6 gjelder dermed ikke bare for virksomhet som er planlagt lokalisert i områder som urfolket etter artikkel 14 (1) har krav på å få anerkjent eiendoms- og råderett til, men også for virksomhet i urfolkets øvrige tradisjonelle bruksområder. I tillegg gjelder konsultasjonsplikten for virksomhet utenfor disse områdene som «kan få direkte betydning» i bruksområdene.

Det er videre ikke et krav om at det må dreie seg om nye tiltak. Konsultasjonsplikten kan tre inn også ved tiltak som innebærer en endring eller en utvidelse av et tidligere tiltak. I den ovennevnte klagesaken *CUT, Central Unitary Workers' Union mot Colombia* (Ilolex: 161999COL169A) var det også et spørsmål om manglende eller mangelfulle konsultasjoner forut for arbeidet med å utvide, rette opp og asfaltere en vei som gikk gjennom et urfolksreservat. Utbedringene skulle gjøres i forbindelse med utstedelse av letetillatelse for petroleum i et urfolksterritorium. Konvensjonen var ikke vedtatt ved den første tillatelsen, og det gjaldt derfor ikke noen konsultasjonsforpliktelse etter konvensjonen på det tidspunktet kontrakten for å utføre arbeidet ble inngått. ILO kom likevel til at det oppstod en forpliktelse til å konsultere urfolket da det ble aktuelt med en utvidelse av veien.

I *Oaxaca-saken* (Ilolex: 162006MEX169) anførte klagerne at det ble anlagt en ny motorvei gjennom et urfolksområde, og at prosjektet var gjennomført i strid med konvensjonens regler om konsultasjoner og deltakelse. Mexico anførte blant annet at det ikke dreide seg om en ny vei, men om å reparere og oppgradere en eksisterende vei. Til dette bemerket ILOs klageorganer (para. 39):

The Committee observes that the complainants [...] allegations are based not on whether the highway is new or not, but on the impact and consequences of the work and on the fact that the information proved «made no mention of the exact route or of the ecological, cultural and economic impact of the highway». In the Committee's view, the provisions of the Convention that addresses consultation and participation apply equally to new construction work and to repair work.

De to sistnevnte sakene viser at tiltak som utbedrer eller endrer på et tidligere tiltak, ikke er fritatt fra konsultasjonsplikten. En slik forståelse er i tråd med ordlyden i bestemmelsen. Det er ikke satt opp noe kriterium om at det må være et nytt tiltak, og det avgjørende må være om det endrede tiltaket kan få direkte betydning for urfolket.

Departementet slutter seg til samerettsutvalget når det med bakgrunn i ILO-praksis konkluderer på følgende måte (s. 833): «Formuleringen i artikkel 6 (1) a om at konsultasjonsplikten inntreffer når de aktuelle tiltakene «kan få» direkte betydning, må dermed tas nokså bokstavelig.»

ILOs praksis om kriteriet «kan få direkte betydning» knytter seg til spørsmål om inngrep i arealer og utnyttelse av naturressurser. Departementet minner likevel om at konsultasjonsforpliktelsen etter artikkel 6 har et bredere virkeområde. Forutsatt at de øvrige vilkårene er oppfylt, vil det eksempelvis være nødvendig å konsultere på saksområder som gjelder kultur, språk og utdanning, jf. punkt 2.5.

I saker hvor det er uklart om samene påvirkes direkte vil det være naturlig å ta utgangspunkt i Sametingets egen vurdering av hva som er en direkte påvirkning, og om de ønsker at det skal iverksettes konsultasjoner. Dette er i tråd med føringene i dagens veileder til konsultasjonsprosedyrene.

Praktiseringen av de norske konsultasjonsprosedyrene er i all hovedsak sammenfallende med redegjørelsen ovenfor.

6.3 Tidspunkt for når konsultasjoner skal finne sted

Spørsmålet om hvilket tidspunkt konsultasjoner skal finne sted har hovedsakelig to sider. Det første spørsmålet er hvor tidlig i prosessen konsultasjonene må igangsettes. Det neste spørsmålet blir på hvilke stadier i prosessen det foreligger en konsultasjonsplikt.

Artikkel 6 nr. 1 bokstav a sier at det skal gjennomføres konsultasjoner «når det overveies» («whenever consideration is being given») å innføre lovgivning eller andre tiltak. Det er med andre ord klart at konsultasjoner må finne sted før det fattes en beslutning. Videre tilsier ordlyden at det ikke er tilstrekkelig å konsultere nært opp til beslutningen, men at konsultasjonene må finne sted noe tidligere i prosessen. ILO-praksis gir støtte til en slik tolkning.

I en klagesak mot Colombia uttalte ILO (Ilolex: 161999COL169A, para. 90) at:

[...] according to Article 6, the consultation must be «prior» consultation, which implies that the communities affected are involved as early as possible in the process, including in environmental impact studies.

I klagesaken mot Argentina (Ilolex: 162008ARG169, para. 64) uttalte ILO at:

[...] the Government is required to consult the peoples concerned whenever consideration is being given to legislative or administrative measures which may affect them directly. While this provision does not establish the precise timing of the consultations, the Committee considers that mechanisms should be established to ensure that consultations on relevant legislative or administrative measures take place sufficiently early to ensure that they are effective and meaningful.

ILO peker på at konvensjonen ikke stiller presise krav om når konsultasjonene skal skje, men uttaler samtidig at det bør etableres prosedyrer som sikrer at konsultasjonene skjer tilstrekkelig tidlig til at de er effektive og har betydning.

Artikkel 15 nr. 2 fastsetter en plikt til å etablere prosedyrer for konsultasjoner med sikte på å fastslå om og i hvilken grad urfolkets interesser kan bli skadelidende før et tiltak iverksettes eller en tillatelse gis for undersøkelser av ressurser i urfolksområder som staten har beholdt eiendomsretten til. For konsultasjoner etter artikkel 15 er

det dermed et uttrykkelig krav om konsultasjoner i forbindelse med utredning av konsekvenser av et tiltak.

I konsultasjonsprosedyrene punkt 6 er det fastsatt at statlige myndigheter «så tidlig som mulig» skal informere Sametinget om oppstart av aktuelle saker som kan påvirke samene direkte, og om hvilke samiske interesser og forhold som kan bli berørt. Det er videre uttalt i veilederen til prosedyrene at tidlig involvering er viktig, siden mulighetene for påvirkning som regel er størst i de tidlige fasene ved behandlingen av en sak.

Det kan reises spørsmål ved om konsultasjonsplikten inntre før en sak sendes på alminnelig høring. I enkelte tilfeller er det for eksempel skissert beslutningsalternativer allerede i høringsbrevet. I slike tilfeller vil påvirkningsmulighetene være begrenset dersom konsultasjonene starter etter at saken er sendt på høring.

Kravet om konsultasjoner før de reelle beslutningene i saken er fattet kan tilsi at konsultasjonsplikten i enkelte tilfeller kan inntre før en sak sendes på høring.

Det er videre et spørsmål om på hvilke stadier i en beslutningsprosess konsultasjonsplikten kommer inn. Artikkel 6 nr. 1 bokstav b etablerer en plikt for statene til å sikre at urfolk fritt kan delta på alle beslutningsnivåer i saker som angår dem. Bestemmelsen i bokstav b understreker viktigheten av deltakelse og mulighet for påvirkning på flere stadier i en beslutningsprosess. Dette kravet kommer også til uttrykk i ILOs praksis.

Samerettsutvalget viser til ILOs praksis og uttalelser i ILOs guide til konvensjonen fra 1996 der det fremheves at konsultasjonsplikten gjelder på alle stadier av en beslutningsprosess – ved utforming, gjennomføring og evaluering av iverksatte tiltak.

I saker der det blir gjort substansielle endringer med direkte betydning for samiske interesser i slutfasen av en saksbehandlingsprosess, vil konsultasjonsplikten inntre også i denne fasen. Det gjelder selv om begge partene har ansett konsultasjonene i saken som slutført.

I arbeidsgrupperapporten som lå til grunn for avtalen om konsultasjoner fra 2005, er det også poengtert at det vil kunne stilles krav om konsultasjoner på alle stadier i saksbehandlingen (punkt 4.2.4).

Samerettsutvalget peker videre på at ILOs praksis og uttalelser viser at konsultasjonsplikten også omfatter konsultasjoner om etterfølgende virkninger av et tiltak, jf. også uttalelser i *Oaxaca-saken mot Mexico* i 2006, (Ilolex 62006MEX169 para. 38). Utvalget legger til grunn at konsulta-

sjonsplikten angående virkninger av tidligere gjennomførte tiltak kan gjennomføres ved at representanter for samiske interesser deltar i evalueringen av tiltakets virkninger på lokalsamfunn og næringer. Utvalget legger til grunn at det også er konsultasjonsplikt om etterfølgende virkninger ved lovvedtak. Det vil være vanskeligere å kartlegge slike virkninger av et lovvedtak enn av et tiltak. Se NOU 2007: 13 punkt 17.2.2.9, side 841 første spalte.

6.4 Departementets vurdering

6.4.1 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, og gjennomgangen ovenfor viser at det må være en viss sammenheng mellom det aktuelle tiltaket og de samiske interessene. Videre viser gjennomgangen 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 utenfor ubetydelige eller mindre viktige saker.

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, jf. punkt 4.4.3.

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. Flere høringsinstanser er opptatt av at regler om konsultasjoner ikke må føre til økt byråkrati og økt saksbehandlingstid.

For eksempel peker noen på at det ikke bør legges opp til å konsultere både i prosesser etter plan- og bygningsloven, og i konsesjons- eller tilatelsesprosesser.

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

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

Flere høringsinstanser har etterlyst en nedre terskel for hvilke saker det skal konsulteres om. Det følger av drøftelsen under punkt 6.2.2.2 at kravet om direkte betydning vanskelig kan forstås som et krav om at tiltaket må være av stor viktighet for vedkommende urfolk. Det vil kunne innebære en innskrenking av konsultasjonsretten dersom det nasjonale lovverket stiller krav om kvalifisert betydning for de samiske interessene for at konsultasjonsplikten inntreffer. Departementet antar også at omfanget av konsultasjoner i ubetydelige saker ikke er særlig stort etter dagens konsultasjonsordning. Det må likevel antas at ILO-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, er det 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 foreløpig forslag til tiltak

eller lovgivning. Det vil også kunne variere fra sak til sak når konsultasjonsplikten inntre. 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. Se også punkt 5.3 ovenfor om kravet til god tro og formål om å oppnå enighet. Disse vurderingene har gitt seg utslag i forslaget til § 4-6 første og tredje ledd.

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 klare for partene når konsultasjoner kan være aktuelt. Når det gjelder lovgivning og forskrifter, er det klare kriterier etter norsk rett for hva som omfattes av begrepene. Det må imidlertid avklares hvilken type lovgivning og forskrifter som omfattes av plikten, og når i regelverksprosessen plikten inntre.

Ved lovgivning hvor hele samfunnet blir påvirket i samme grad, vil konsultasjonsforpliktelsen som hovedregel ikke inntre. Det er ikke konsultasjonsplikt i enhver lov- eller forskriftsak som har direkte betydning for en eller flere samer, dersom betydningen ikke kan knyttes til noe særskilt eller særegent for samiske interesser. Se vurderingene ovenfor under punkt 6.2.2.2.

I en lovgivningsprosess kan det reises spørsmål ved når konsultasjonsplikten inntre. Normalt vil det ikke være plikt til å konsultere ved oppnevningen av et uavhengig lovutvalg. Det vil heller ikke være plikt til å konsultere om selve utredningen. Først når et lovforslag fra utvalget, for eksempel en NOU, skal følges opp, inntre konsultasjonsplikten. Når det er snakk om å utrede sentrale temaer for samisk kultur, og det legges viktige føringer i utvalgets mandat, kan det likevel oppstå plikt til å konsultere om mandatet. Eksempelvis konsulterte departementet med Sametinget om mandat for samisk språkutvalg.

Stortingsmeldinger kan vanskelig betraktes som «lovgivning» eller «tiltak», slik at meldingen som sådan ikke blir gjenstand for konsultasjon. De tiltakene som fremgår av meldingen, kan imidlertid være omfattet av konsultasjonsplikten, se nærmere i punkt 6.4.6.

Som det fremgår av den folkerettslige gjennomgangen (se punkt 6.2.1.2), vil vilkåret «når det overveies å innføre lovgivning» i ILO-konvensjonen artikkel 6 i enkelte tilfeller kunne innebære at konsultasjonsplikten inntre i forbindelse med inngåelse av en internasjonal avtale som senere

kan medføre at det må gjøres endringer i nasjonalt regelverk. Departementet legger til grunn at forslaget til lovbestemmelsen i § 4-1 også vil dekke opp slike tilfeller, og har på den bakgrunn ikke sett grunn til å ta inn en presisering om internasjonale avtaler i lovutkastet. Konsultasjoner vil kunne være aktuelt ved forhandlinger om konvensjoner som i særlig grad berører samiske interesser. Nordisk samekonvensjon, norsk-svensk reinbeitekonvensjon, konvensjon om fiske i Tana- og Neidenvassdragene og konvensjon om reingjerde mellom Finland og Norge er sentrale eksempler. I slike tilfeller vil det være aktuelt å konsultere om Norges posisjoner i forhandlingene.

Formuleringen «andre beslutninger eller tiltak» i departementets forslag til § 4-1 krever noe mer forklaring. Praktiseringen av konsultasjonsprosedyrene viser at det i økende grad blir konsultert i forbindelse med enkeltvedtak i form av tillatelser, konsesjoner mv. En stor del av de sakene det konsulteres om, har betydning for naturgrunnlaget for samisk kultur, særlig ved at samisk reindrift blir berørt. Enkeltvedtak på områder med betydning for den ideelle kulturutøvelsen, som samiske språk og samisk kultur, har ikke vært gjenstand for konsultasjoner på samme måte, muligens fordi slike saker i stor grad vil dreie seg om bevilgninger til ulike samiske formål. I den forbindelse viser departementet til at konsultasjonsprosedyrene ikke gjelder i saker om statsbudsjettet. Se likevel enkelte presiseringer under punkt 6.4.2 nedenfor.

6.4.2 Avgrensning mot saker om statsbudsjettet

Sametinget har som nevnt 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. Budsjettarbeid reiser en rekke særskilte spørsmål og problemstillinger. 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 eta-

bleres en ordning med at regjeringen hver vår legger fram en kortfattet situasjonsbeskrivelse og framoverskuende melding til Stortinget om samiske forhold. Sametingets vurderinger skal komme fram i disse årlige meldingene. Formålet med omleggingen av budsjettordningen, hvor overføringene til Sametinget samles under én budsjettpost, er å styrke Sametingets autonomi som folkevalgt organ. Den nye ordningen vil gi Sametinget økt handlingsrom til selv å prioritere samepolitiske tiltak. Den nye budsjettordningen 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. Hvis tiltaket fremmes i forbindelse med statsbudsjettet, vil det være aktuelt å konsultere om innholdet i tiltaket selv om regjeringen ikke vil kunne gå ut med forslaget til konkrete budsjettmessige rammer. Departementet legger opp til at det kan gis bestemmelser i forskrift om den nærmere gjennomføringen av konsultasjoner i slike tilfeller.

6.4.3 Avgrensning mot det offentliges grunneierdisposisjoner

Departementet foreslår at reglene om konsultasjoner som utgangspunkt skal gjelde for «tiltak og andre beslutninger» som er å betrakte som offentlig myndighetsutøvelse. Som drøftet under punkt 6.2.1.2 vil det i all hovedsak ikke være en folkerettslig plikt for offentlige organer å konsultere representanter for berørte samiske interesser i tilknytning til rene grunneierdisposisjoner. Departementet legger opp til at det offentliges grunneierdisposisjoner og andre privatrettslige disposisjoner som hovedregel ikke skal omfattes av bestemmelsene om konsultasjoner. I de tilfeller slike disposisjoner får praktisk betydning for samiske interesser, for eksempel reindriftsinteresser, vil det som hovedregel være et krav om offentlig tillatelse. Dette gjelder for eksempel erverv av grunn som faller innenfor konsesjonslovgivningen, og

bygging av vei i forbindelse med uttak av skog. 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. Hvis privatrettslige disposisjoner for eksempel bygger på instruks fra et overordnet departement, kan det tenkes at departementet bør konsultere før en slik instruks eventuelt gis.

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. 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.

6.4.4 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.

Utvalget definerer «tradisjonelle samiske områder» som de delene av landet der samene tradisjonelt har utnyttet grunn og ressurser som grunnlag for sitt livsopphold. I disse områdene har bruken dannet, og danner fortsatt, grunnlaget for samisk næringsdrift, bosetting, samfunnsliv og kulturutøvelse for øvrig. Reindriftsloven (2007) § 4 avgrenser det samiske reinbeiteområdet, og denne avgrensingen sammenfaller med hva som

kan anses som «tradisjonelle samiske områder». Arealene som ligger innenfor de administrativt fastsatte grensene for reinbeiteområder, vil anses som «tradisjonelle samiske områder», og omfattes av konsultasjonsreglens geografiske virkeområde (NOU 2007: 13, punkt 17.5.4.1, side 886 andre spalte). 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.

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. Slike saker kan for eksempel være tillatelse til mineralvirksomhet, tillatelse til energianlegg eller vedtak om områdevern. 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, jf. drøftelsen under punkt 6.2.2.2. 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 avplikten etter første ledd.

Se også omtalen av lovforslagets geografiske og saklige virkeområde i punkt 2.5.

6.4.5 Avgrensning mot innsigelsessaker mv.

Sametinget er gitt adgang til å fremme innsigelse etter plan- og bygningsloven § 5-4 til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan i spørsmål som er av vesentlig betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse. Sametinget avgjør selv om innsigelse skal fremmes, og hvordan innsigelsen skal begrunnes. Det betyr at Sametingets syn på plansaken blir kjent gjennom innsigelsen. Dersom kommunen ikke finner å kunne ta hensyn til inn-

sigelsen, skal det ordinært foretas mekling mellom partene, jf. plan- og bygningsloven § 5-6. Hvis Sametinget ikke trekker innsigelsen, og mekling med fylkesmannen ikke fører fram, avgjør Kommunal- og moderniseringsdepartementet om innsigelsen skal tas til følge eller ikke. Utgangspunktet for departementets behandling er kommune- styrets vedtak, Sametingets innsigelse og fylkesmannens tilråding samt høringsbrev fra berørte departementer.

Reglene for innsigelse etter plan- og bygningsloven gjelder så langt de passer ved behandling av saker etter energi- og vassdragslovgivningen. Sametinget kan derfor også i slike saker reise innsigelse mot søknad om konsesjon. Sakene må gjelde spørsmål av vesentlig betydning for samisk kultur og næringsutøvelse. Dersom Sametinget reiser innsigelse, behandles saken i første omgang i Norges vassdrag- og energidirektorat (NVE). I NVEs vedtak skal det redegjøres for Sametingets standpunkt i saken og om innsigelsen opprettholdes. Når saken er oversendt for endelig behandling i Olje- og energidepartementet, tar departementet kontakt med Sametinget for å drøfte hvordan den videre dialogen kan legges opp. Målet med dialogen er å bli enige om vedtaket.

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 vil innebære en forenkling både for myndighetene og for Sametinget. Departementet legger til grunn at den folkerettslige plikten til å konsultere i all hovedsak er ivaretatt gjennom reglene om innsigelse.

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. På energi- og vassdragsområdet gjennomføres det i dag konsultasjoner på departementsnivå, mellom Olje- og energidepartementet og Sametinget, når Sametinget har reist

innsigelse mot søknader om konsesjon. Etter departementets forslag vil denne sluttbehandlingen være et ledd i behandlingen av innsigelsen, og ikke følge reglene om konsultasjoner i forslaget til lovregler i denne proposisjonen. Dette tilsvarende praksis som følges i plansaker som er til sluttbehandling i departementet – møter med Sametinget betraktes ikke som konsultasjoner etter konsultasjonsprosedyrene.

I plan- og bygningslovens forarbeider er det uttalt at departementet i forbindelse med behandling av innsigelser fra Sametinget skal «ta kontakt» med Sametinget. Forarbeidene gir for øvrig lite veiledning for hvordan sluttbehandlingen i departementet skal legges opp. Departementet vil derfor presisere hva innsigelsesbehandlingen på dette stadiet innebærer.

I forbindelse med Kommunal- og moderniseringsdepartementets behandling av innsigelsesaker, inviteres Sametinget til møte og befaring i saker som er fremmet av Sametinget. På en befaring og møte deltar vanligvis kommunen, fylkesmannen, fylkeskommunen og berørte departementer og direktorater. For innsigelser fra Sametinget knyttet til samiske kulturminne-, kulturmiljø- og landskapsinteresser, deltar Klima- og miljødepartementet som ansvarlig departement, sammen med Sametinget. For innsigelser knyttet til samisk kultur- og næringsutøvelse deltar Sametinget. Hensikten med møte og befaring er å få saken godt nok opplyst til at Kommunal- og moderniseringsdepartementet kan fatte vedtak. Som del av denne prosessen avgir berørte sektordepartementer høringsuttalelser etter befaringen med en høringsfrist på tre uker. Siden Sametinget er innsigelsesmyndighet, foreslås ikke en generell høringsplikt for Sametinget på linje med departementene. Dersom Sametinget ønsker å komme med utfyllende skriftlig merknad, må dette skje med samme frist som departementene, altså tre uker.

Dersom departementet vurderer å ikke ta innsigelsen fra Sametinget til følge, skal det avholdes møte med Sametinget. I forkant av møtet orienterer departementet Sametinget om sine foreløpige vurderinger av saken. I møtet drøfter partene sitt syn på saken og ulike løsninger som vil kunne ivareta de samiske interessene. Hvis saken inneholder børssensitiv informasjon, må det sikres at informasjonen holdes konfidensiell. I det endelige vedtaket skal det gjøres rede for Sametingets syn på saken og utfallet av innsigelsesbehandlingen.

Etter departementets forslag kommer også behandlingen av Sametingets innsigelser i saker

etter energi- og vassdragslovgivningen i stedet for konsultasjoner med Sametinget etter reglene i sameloven. For at innsigelsesbehandlingen fullt ut skal ivareta plikten til å konsultere, er det nødvendig at partene utveksler nødvendig informasjon og går inn i prosessen med et formål om å oppnå enighet. Departementet viser i den sammenheng til omtalen av konsultasjoner med Sametinget i Meld. St. 25 (2015–2016) *Kraft til endring* punkt 15.4.3:

Regjeringen går inn for at konsultasjoner med Sametinget skal samordnes med systemet for innsigelse i konsesjonssaker. Gjennom innsigelse får Sametinget påvirket vedtakene tidligere i prosessen. Det sikrer en hensiktsmessig prosess for å avklare konflikter med samiske interesser, samtidig som det kan gi en mer effektiv saksbehandling både for konsesjonsmyndigheten og Sametinget.

Sametinget fremmer regelmessig innsigelser til konsesjonssøknader som er til behandling i NVE. Innsigelsene har flere ganger blitt opprettholdt med den begrunnelse at det ikke er blitt gjennomført reelle konsultasjoner. Sametingets hovedinnvending er at det ikke har blitt presentert et forslag til løsning i konsesjonssaken, og at Sametinget derfor ikke har tilstrekkelig informasjon til å konsultere om utfallet i saken.

Departementet er enig i at målet om å oppnå enighet bare kan oppfylles dersom den statlige myndigheten tilkjenner om, og på hvilke vilkår, den ser for seg at en konsesjonssøknad kan innvilges. Dersom konsultasjoner med Sametinget i fremtiden skal samordnes med systemet for innsigelse i konsesjonssaker, må Sametingets innsigelse til en konsesjonssøknad avsluttes med et innsigelsesmøte der saken gjennomgås i full åpenhet og med det formål å oppnå enighet. Før NVE fatter vedtak i saken eller avgir innstilling til departementet i større saker, må Sametinget gjøres så kjent med innholdet i utkastet til beslutning at det er mulig å vurdere om innsigelsen skal bli stående. Konsultasjonen med departementet vil da kunne forenkles i betydelig grad, og føre til en ytterligere effektivisering av konsesjonsbehandlingen.

Andre representanter for samiske interesser har ikke adgang til å fremme innsigelse til konsesjonssøknader. Konsultasjonsplikten overfor disse må fortsatt ivaretas gjennom ordinære konsultasjoner. Regjeringen mener likevel det er nødvendig å gjennomgå konsulta-

sjonspraksis med sikte på å gjøre konsultasjonene mer effektive og målrettede til fordel for både energimyndighetene og de enkelte rettighetshavere. Olje- og energidepartementet vil, sammen med Kommunal- og moderniseringsdepartementet, foreslå mulige forbedringer i nåværende konsultasjonspraksis.

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 tilfredsstillende de folkerettslige kravene til konsultasjoner, og det er derfor ikke grunn til å unnta saker etter mineralloven fra å bli omfattet av loven. Ved en eventuell gjennomgang og lovendring i mineralloven vil dette kunne stille seg annerledes.

Som nevnt i kapittel 4.4.3 anser departementet at det ikke er påkrevd med konsultasjoner i de tilfeller der Sametinget oppnevner styre- og nemndsmedlemmer som er med på å fatte beslutningene. Dette gjelder rovviltnemndene som treffer vedtak etter rovviltforskriften, og verneområdestyrene som er delegert myndighet etter naturmangfoldloven. I disse tilfellene anser departementet at de folkerettslige forpliktelsene er oppfylt, og at enkeltbeslutninger i disse organene bør være unntatt for konsultasjonsplikt. Departementet foreslår å ta inn et unntak fra konsultasjonsplikten i slike saker i forskrift.

6.4.6 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.

Konsultasjonsplikten gjelder både ved enkeltstående tiltak, og når et tiltak inngår i en stortingsmelding, strategidokumenter, handlingsplaner mv. Det samme gjelder for øvrig som utgangspunkt for en lovproposisjon, hvor en eventuell konsultasjonsplikt er knyttet til selve lovforslaget, men ikke til beskrivelse av gjeldende rett, eksisterende ordninger mv. Det vil likevel være slik at forslaget må ses i sammenheng med disse generelle delene av det aktuelle dokumentet.

I beskrivelsen nedenfor tar vi utgangspunkt i stortingsmeldinger, selv om betraktningene også har relevans for andre dokumenttyper. Vi 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).

Stortingsmeldinger mv. som sådan er ikke gjenstand for konsultasjoner. Konsultasjonsplikten er som nevnt 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.

Tidlig fase av et stortingsmeldingsarbeid

Ofte vil et meldingsarbeid starte med at departementet utreder aktuelle temaer og innhenter synspunkter fra representanter for berørte interesser. Informasjonsinnhenting kan skje på ulike måter, for eksempel ved høring av rapporter eller utredninger og innspillmøter. På linje med andre berørte aktører skal Sametinget inviteres til å komme med innspill og uttalelser i en slik fase.

Flere departementer har mer eller mindre faste møtepunkter med Sametinget. Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Sametinget har blant annet faste halvårslige møter, både på administrativt og politisk nivå. Slike møtepunkter bør benyttes til å gi gjensidig informasjon til hverandre om planlagte stortingsmeldinger, sameingsmeldinger og annet relevant arbeid.

Generelt er det av stor betydning at Sametinget avgir høringsuttalelse i saker som berører samiske interesser. Sametingets høringsuttalelser er særlig viktige i saker der det er aktuelt å ha dialog eller konsultasjoner på et senere stadium, for eksempel i saker som vil bli fulgt opp med et meldingsarbeid. Muligheten til å oppnå enighet og finne gode løsninger i en sak er størst dersom Sametinget blir involvert på et tidlig stadium av prosessen.

Dersom Sametinget mener at det bør gjennomføres konsultasjoner i en sak som er på høring, er det en fordel om synspunktet går fram av Sametingets høringsuttalelse. Et slikt signal

allerede på høringsstadiet vil lette planleggingen av det videre arbeidet.

I startfasen av et meldingsarbeid som kan berøre samiske interesser, skal departementet kontakte Sametinget for å avklare behovet for dialog og konsultasjoner. I arbeid med meldinger som vil ha stor betydning for samiske interesser, kan det være hensiktsmessig å avtale et møte. Departementet bør på forhånd sende ut relevant bakgrunnsinformasjon, herunder eventuelle innholdsmessige og tidsmessige rammer for arbeidet, og en kort fremstilling av de områdene der det kan være aktuelt å gjøre endringer eller innføre nye tiltak. Slik bakgrunnsinformasjon kan også være et høringsnotat i saken.

I den innledende dialogen bør partene søke å bli enige om:

- hvilke aktuelle tiltak/tiltaksområder i meldingen det skal gjennomføres konsultasjoner om,
- hvilke deler av meldingen det er ønskelig at Sametinget kommer med innspill på (uten at det er omfattet av konsultasjonsplikten),
- om det er andre representanter for samiske interesser som kan tenkes å ha konsultasjonsrett i saken, eller som bør få anledning til å gi innspill,
- hvordan videre dialog og konsultasjoner skal legges opp (tidsplan, utveksling av dokumenter), og
- om det er behov for administrative og/eller politiske møter/konsultasjonsmøter i det videre løpet, og om det fra Sametingets side er behov for å plenumsbehandle saken.

Gjennomføring av dialog og konsultasjoner

Departementet og Sametinget bør ha en klar forståelse av hvilke temaer det skal konsulteres om i henhold til konsultasjonsreglene, og hvilke temaer det er dialog om (og som faller utenfor konsultasjonsprosessen).

Dersom Sametinget har bedt om konsultasjoner i en sak, og departementet mener det ikke er konsultasjonsplikt, bør departementet ta kontakt med Sametinget. Departementet bør da gi en begrunnelse for hvorfor de mener saken faller utenfor konsultasjonsplikten.

Departementet skal gi Sametinget full informasjon om de tiltakene som er gjenstand for konsultasjoner, jf. lovutkastet § 4-6. I praksis vil det være hensiktsmessig å gi Sametinget utkast til del av meldingstekst med beskrivelse av aktuelle tiltak. Det vil som hovedregel ikke være nødvendig å sende meldingsutkastet i sin helhet til Sametinget. Det kan likevel i enkelte tilfeller være den

mest praktiske løsningen å sende over hele meldingsutkastet. Hvis det er snakk om en melding som er sentral for samisk kultur, bør Sametinget normalt få anledning til å se et fullstendig utkast til melding før konsultasjonene avsluttes.

Kravet om protokollføring gjelder i utgangspunktet kun konsultasjonsmøter, men det kan være nyttig å skrive referat eller protokoll også fra andre møter. En løsning kan være å ha kortfattede protokoller med oppfølgingspunkter fra møtene, og at meldingsteksten som er diskutert i møtene, arbeides med i egne dokumenter. Protokollen bør gi uttrykk for de synspunktene som faktisk er lagt fram i møtene, og ikke fungere som egne diskusjonsfora på siden av møtene og i tekstdokumenter.

Sametinget kan spille inn egne forslag til tiltak i forbindelse med et arbeid med en stortingsmelding. Konsultasjonsplikten gjelder bare for tiltak som myndighetene vurderer. Departementet har derfor ikke automatisk plikt til å konsultere med Sametinget om de tiltakene som Sametinget har foreslått. Departementet bør tidlig i prosessen gi tilbakemelding på om det er aktuelt å vurdere det foreslåtte tiltaket. Dersom forslaget til tiltak faller utenfor de innholdsmessige rammene for meldingsarbeidet, bør departementet gjøre Sametinget oppmerksom på andre prosesser der forslaget kan spilles inn. Departementet presiserer i denne sammenhengen at departementene bør ha dialog med Sametinget også ut over det konsultasjonsplikten krever.

Departementet presiserer også at staten i enkelte tilfeller vil være folkerettslig forpliktet til å gjennomføre aktive tiltak for å ivareta samiske interesser, herunder positive tiltak for å oppnå reell likhet. Blant annet har staten materielle forpliktelser etter folkeretten knyttet til helse, språk, utdanning og vern av det materielle grunnlaget for samisk kultur. I slike tilfeller må staten vurdere hvordan disse forpliktelsene skal følges opp, og konsultere med Sametinget om aktuelle tiltak – enten i forbindelse med en stortingsmelding eller i andre prosesser.

Unntak fra offentlighet

Se nærmere redegjørelse om unntak fra offentlighet for dokumenter som utveksles i forbindelse med konsultasjoner i punkt 5.3.

Sluttfasen av meldingsarbeidet

I de tilfeller departementet og Sametinget har konsultert om tiltak i en stortingsmelding, skal

resultatet av konsultasjonene beskrives i meldingen. Det kan fremstilles i et eget punkt om konsultasjonene med Sametinget eller omtales underveis under de enkelte temaene. Sametingets syn på konsultasjonspliktige tiltak skal gjengis i meldingen. Departementet skal ha dialog med Sametinget om beskrivelsen av konsultasjonsprosessen og Sametingets syn. Beskrivelsen av Sametingets syn på konsultasjonspliktige tiltak kan inneholde en vurdering av om Sametinget mener tiltakene er

tilstrekkelige eller egnet til å nå formålet. Det er derimot ikke plikt til å ta inn en beskrivelse av alle tiltak Sametinget mener burde fremmes på området. Det vil falle utenfor rammene for en melding om regjeringens politikk. I noen tilfeller er Sametinget uenige i statens forståelse av faktum eller gjeldende rett. Det vil da kunne være aktuelt å ta inn en kort beskrivelse av Sametingets syn i redegjørelsen for konsultasjonene i saken.

7 Hvem har plikt til å konsultere?

7.1 Innledning

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

I den videre drøftingen skilles det mellom spørsmålet om konsultasjonsplikt for statlige organer (punkt 7.2), fylkeskommuner og kommuner (punkt 7.3), private rettssubjekter med trekk av offentlig myndighetsutøvelse (punkt 7.4), Sametinget (punkt 7.5), og private tiltakshavere (punkt 7.6).

Utvalget har i utkastet til saksbehandlings- og konsultasjonslov foreslått følgende bestemmelse om hvilke aktører som har konsultasjonsplikt:

§ 15 Plikt til å tilby konsultasjoner

Plikten til å tilby konsultasjoner i saker som nevnt i § 13 gjelder for:

- a. Regjeringen, departementer, direktorater, og andre statlige etater og virksomheter på sentralt, regionalt og lokalt nivå,
- b. Fylkeskommuner og kommuner,
- c. Statskog SF, Finnmarkseiendommen, Hålogalandsallmenningen og andre selvstendige rettssubjekter som er underlagt offentlig kontroll og som i kraft av eierrådighet eller lovgivning har myndighet til å disponere over bruken av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder.

Dersom Stortinget overveier å gjøre materielle endringer i et lovforslag som Regjeringen har fremmet for Stortinget etter å ha gjennomført konsultasjoner i samsvar med bestemmelsene i loven her, og endringene kan få direkte betydning for samiske rettighetshavere eller interesser knyttet til bruk og utnyttelse av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske

områder, skal Sametinget varsles. Dersom Sametinget ber om det, skal det gjennomføres konsultasjoner mellom Stortinget og Sametinget eller den Sametinget utpeker. Det kan fastsettes nærmere regler om gjennomføringen av slike konsultasjoner i Stortingets forretningsorden.

Dersom Sametinget i egenskap av offentlig myndighetsorgan overveier å fatte beslutninger som nevnt i § 13 som kan få direkte betydning for aktører som nevnt i § 14 bokstav b til e, har disse aktørene rett til konsultasjoner.

7.2 Statlige organer

7.2.1 Utvalgets forslag

I forslaget til saksbehandlings- og konsultasjonslov er det i § 15 første ledd lagt opp til at statlige etater – departementer, direktorater, fylkesmenn mv. – skal ha plikt til å tilby konsultasjoner.

I andre ledd er det videre fastsatt at Stortinget i visse tilfeller skal gjennomføre konsultasjoner med Sametinget dersom Sametinget ber om det.

7.2.2 Folkerettslige forpliktelser og gjeldende konsultasjonsprosedyrer

Plikten til å konsultere etter artikkel 6 ligger til «regjeringene» («governments»).

Samerettsutvalget forståelse av «governments» fremgår under punkt 17.2.2.5 i utredningen:

Etter artikkel 6 (1) er staten «regjering» subjekt for konsultasjonsplikten, men plikten gjelder også for departementer, direktorater, tilsyn, styrer, råd og andre organer som er underlagt det statlige forvaltningshierarkiet og som har ansvaret for å utforme regelverk, myndighet til å treffe beslutninger, eller gjennomføre virksomhet som kan få direkte betydning for urfolket. Plikten gjelder også for regionale og lokale statlige forvaltningsorganer som har slike oppgaver, for eksempel reindriftens områdestyrer og fylkesmennene.

Utvalget uttaler videre under punkt 17.5.7.1:

Plikten gjelder imidlertid, som fremholdt i punkt 17.2.2.5, ikke bare for regjeringene selv, men også for andre organer som er en del av statens «sentralforvaltning». Organer som etter dette er underlagt konsultasjonsplikten ved siden av Regjeringen, er blant annet departementer, direktorater og ulike statlige tilsyn, styrer og råd mv.

Dette gjelder imidlertid bare i den grad organene har ansvaret for å foreslå, utforme eller praktisere regelverk, myndighet til å treffe vedtak eller beslutninger, eller iverksette virksomhet som kan få direkte betydning for samiske interesser knyttet til bruk av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder. Som eksempler på slike organer kan nevnes Direktoratet for naturforvaltning, Fiskeridirektoratet og Reindriftsstyret.

Videre er også statlige organer på regionalt og lokalt nivå som har slik myndighet, underlagt konsultasjonsplikten. Som et eksempel på slike organer kan nevnes fylkesmennene, som blant annet har viktige oppgaver innen miljø- og ressursforvaltningen. Også ulike regionale statlige organer med mer spesialiserte forvaltningsoppgaver, for eksempel reindriftens områdestyrever og de regionale roviltnevnene, jf. forskrift 18. mars 2005 nr. 242 § 5, kan etter forholdene være subjekter for konsultasjonsplikten etter ILO-konvensjonen.

Utvalget legger til grunn at organer som er en del av statens «sentralforvaltning» er subjekter for konsultasjonsplikten. Slike organer vil ifølge utvalget være departementer, direktorater og ulike statlige tilsyn, styrer og råd mv., ved siden av regjeringen.

Departementet er for øvrig enig med utvalget i at statlige organer på regionalt og lokalt nivå, herunder fylkesmennene, er omfattet av konsultasjonsplikten.

Konsultasjonsplikten vil gjelde for statlige organer 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.

Samerettsutvalget har videre reist spørsmål ved om Stortinget omfattes av konsultasjonsplikten. Utvalget viser til ordlyden i ILO-konvensjonen artikkel 6 der det slås fast at plikten til å konsultere gjelder på alle stadier av en beslutningsprosess. Utvalget mener derfor at også Stortinget ved behandling av lovsaker vil kunne være pliktsub-

jekt etter bestemmelsen. Ifølge utvalget tilsier ILOs praksis at det i alle fall under komitébehandlingen av lovsaker vil gjelde en viss konsultasjonsplikt for vedkommende fagkomité. Utvalget uttaler i punkt 17.2.2.7:

Retten til å bli konsultert etter artikkel 6 gjelder med andre ord på alle stadier («all levels») av en beslutningsprosess, enten beslutningene treffes i valgte organer («elective ... bodies») eller i administrative organer. Når bestemmelsen samtidig viser direkte til lovsaker («legislative measures»), ville det være lite konsistent om konsultasjonsplikten skulle gjelde når en lovsak er under forberedelse i det aktuelle fagdepartementet eller andre underliggende organer, men ikke etter at saken er oversendt fra departementet/regjeringen til behandling i Stortinget.

Utvalget viser deretter til klagesaker mot Mexico (ilolex: 162004MEX169, ilolex: 162004MEX169A, ilolex: 162004MEX169B). Sakene gjaldt mangelfulle konsultasjoner i forbindelse med grunnlovsendringer. Utvalget viser til ILOs uttalelser i sistnevnte sak (para. 105):

Det antas her, med henvisning til artikkel 34, at det har vært gjennomført konsultasjoner i samsvar med artikkel 6, men uttales at den måten konsultasjonene ble gjennomført på «before Congress and the state legislatures» kunne ha vært i bedre samsvar med konvensjonens formål, og at det ville ha vært nyttig om disse organene hadde etablert en mekanisme for å oppnå «agreement or consent» om de foreslåtte grunnlovsendringene. Det er nærliggende å forstå dette slik at konsultasjonsplikten også gjelder under den lovgivende forsamlingens behandling av lovsaker, i alle fall dersom det på dette stadiet er aktuelt å foreta materielle endringer i det lovforslaget som er lagt frem for denne forsamlingen.

Utvalget antyder at konsultasjonsplikten i alle fall vil måtte gjelde dersom det foretas endringer i et lovforslag etter at det er lagt fram for den lovgivende forsamlingen.

Utvalget uttaler i den sammenhengen under punkt 17.5.7.4:

Det må derfor antas at det kan gjelde en plikt til å konsultere også etter at lovsaker er ferdigbehandlet på regjeringsnivå og oversendt Stortinget for vedtakelse, og i alle fall dersom det

blir aktuelt å endre lovforslaget i forhold til det innholdet dette hadde i den odelstingsproposisjonen som er fremmet for Stortinget. I sakene mot Mexico bemerket imidlertid ILO-organene at «consultations of general scope, as is the case for a constitutional reform, and of national application» vil kunne medføre praktiske vanskeligheter. Selv om det også når en lovsak behandles i Stortinget kan gjelde en plikt til å konsultere, vil følgelig ikke innholdet av plikten nødvendigvis være det samme som på tidligere stadier i prosessen.

Utvalget ser ut til å ha lagt vekt på behandlingen av forslaget til ny finnmarkslov i Stortinget, der stortingskomiteen gjennomførte konsultasjoner med Sametinget. Utvalget uttaler at Stortinget ser ut til å ha lagt til grunn at Stortinget hadde konsultasjonsplikt i arbeidet med finnmarksloven under punkt 17.5.7.4:

Det kan for øvrig også bemerkes at Justiskomiteen synes å ha lagt til grunn at den var folkerettslig forpliktet til å konsultere om finnmarkslovens innhold, jf. dens bemerkning om den konsultasjonsprosessen som ble gjennomført i forkant av lovvedtaket innebærer at «Norges folkerettslige forpliktelse om å konsultere samene ... [er] tatt inn i Stortingets arbeid». Også forarbeidene til offentleglova § 19 forutsetter at det kan være aktuelt at Stortinget gjennomfører konsultasjoner med Sametinget eller andre samiske interesser.

Foruten den støtten som kan utledes av ILO-praksis for at konsultasjonsplikten også gjelder for Stortingets behandling av lovsaker, er det dermed også støtte for dette synspunktet i intern praksis. Dessuten kan det, uansett rekkevidden av folkerettslige forpliktelsen, i en del saker være hensiktsmessig at det konsulteres også på dette stadiet av lovbehandlingen.

Utvalget uttaler videre:

I slike tilfeller bør derfor Sametinget underrettes, og ha rett til å bli konsultert dersom det ber om det, forutsatt at saken kan få direkte betydning for samiske interesser som er knyttet til bruk og utnyttelse av grunn og ressurser i samiske bosetningsområder.

Departementet er enig med utvalget i at ordlyden i artikkel 6 tilsier at konsultasjonsplikten også vil måtte gjelde i tilfeller der det foretas substansielle endringer i et lovforslag etter at forslaget er over-

sendt nasjonalforsamlingen. En slik tolkning har også støtte i praksis fra ILO. Formålet bak konsultasjonsplikten taler også for at den lovgivende forsamlingen ikke bør kunne gjøre endringer i lover med direkte betydning for urfolket uten at plikten til å konsultere inntre.

Departementet vil imidlertid presisere at folkeretten ikke gir anvisning på hvordan plikten til å konsultere skal gjennomføres ved behandlingen av lovsaker. Det vil kunne avhenge av situasjonen om den lovgivende forsamlingen selv bør gjennomføre konsultasjoner med urfolkets representanter, eller om saken i slike tilfeller bør sendes tilbake til regjeringen, som gjennomfører konsultasjonene.

Utvalget kommenterer også spørsmålet om det vil kunne være aktuelt at Stortinget konsulterer andre representanter for samiske interesser enn Sametinget. Utvalget er ikke avvisende til slike konsultasjoner, men anser det ikke påkrevd å gi regler om dette. Utvalget viser til at Sametinget kan avgjøre sin egen rolle i konsultasjonene, og eventuelt overlate rollen som konsultasjonspart til representanter for direkte berørte samiske interesser. Videre antar utvalget at en stortingskomité har full anledning til å konsultere andre enn Sametinget.

Departementet er enig med utvalget i at folkeretten gir rom for ulike løsninger på dette punktet.

Avtalen om prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget stadfester at konsultasjonsprosedyrene gjelder for «regjeringen, departementer, direktorater og andre underliggende virksomheter».

7.2.3 Departementets vurdering

Det er ikke 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 vil imidlertid peke på at innholdet i begrepene «statlige tilsyn, styrer og råd mv.» i utvalgets forslag ikke er klart. Slike organer vil kunne være organer av ulik karakter, og forholde seg ulikt til regjering og departementer. Departementet mener 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 slutfasen 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.

Som nevnt ovenfor antar departementet 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 eventuelt hvordan konsultasjonsplikten for Stortinget bør reguleres.

7.3 Kommuner og fylkeskommuner

7.3.1 Utvalgets forslag og synspunkter fra høringen

Utvalget foreslår at kommuner og fylkeskommuner skal omfattes av plikten til å konsultere i utkastet til lov. På samme måte som statlige organer er kommuner og fylkeskommuner foreslått å ha plikt til å tilby konsultasjoner.

Når det gjelder valg av reguleringsmåte, og høringsinstansenes syn på utvalgets forslag til lovregulering, vises det til punkt 4 ovenfor.

Finnmark fylkeskommune mener at lovforslaget går utover Norges internasjonale forpliktelser, og går imot at konsultasjonsordningen blir lovpålagt på regionalt og lokalt nivå.

Også enkelte kommuner mener lovforslaget går lenger enn hva som følger av folkeretten. De gir uttrykk for at konsultasjoner med representanter for samiske interesser bør være begrenset til større regionale og nasjonale saksområder. Andre kommuner gir uttrykk for at de støtter lovforslaget.

Vest-Finnmark Regionråd mener at konsultasjonsinstituttet i hovedsak bør gjelde større regionale og nasjonale saksområder, og ikke mindre saker som avgjøres på kommuneplan, og som styres av sektorlovgivningen.

KS Finnmark og Fylkesmannen i Finnmark mener at konsultasjonsprosessene bør tilpasses et nivå som er hensiktsmessig og effektivt for kommunal saksbehandling, og at det best oppnås ved å videreutvikle konsultasjonsprosessene på overordnet nivå.

Finnmark KrF aksepterer at det foreligger en konsultasjonsplikt på nasjonalt nivå, men går mot at det også gjelder regionalt og kommunalt nivå. De viser til at det vil innebære urimelig byråkrati og forlenget saksbehandlingstid, samt at samiske interesser ivaretas av plan- og bygningsloven.

Sametinget er positiv til at konsultasjonsforpliktelsene i forslaget fra utvalget omfatter kommuner, fylkeskommuner og rettssubjekter som utøver styring og forvaltning av grunn og ressurser hvor samene har rettigheter. Sametinget påpeker at en slik bestemmelse sikrer at de statlige forpliktelsene ivaretas selv om staten delegerer eller overfører myndighet til ikke-statlige virksomheter.

7.3.2 Folkerettslige forpliktelser og gjeldende norsk rett

Etter ILO-konvensjonen artikkel 6 nr. 1 er staten «governments» (regjeringene) subjekt for konsultasjonsplikten. Formuleringen «governments» kan rent språklig forstås som at det siktes til de organene som er direkte underlagt regjeringen. En ren ordlydsfortolkning tilsier dermed at kommuner og fylkeskommuner faller utenfor plikten til å konsultere. Samerettsutvalget peker på at kommuner og fylkeskommuner ikke er direkte underlagt regjeringens eller andre statlige organers instruksjonsmyndighet, med mindre det er

fastsatt ved lov. Utvalget fremholder at kommuner og fylkeskommuner dermed ikke er direkte bundet av statens folkerettslige forpliktelser (punkt 17.2.2.5). Utvalget uttaler videre:

En stat er imidlertid ikke bare folkerettslig ansvarlig for det som gjøres av organene for staten som sådan, men også for det som gjøres av kommuner og andre offentligrettslige rettssubjekter. I den grad kommuner og fylkeskommuner utøver myndighet for eksempel innen arealdisponeringen i tradisjonelle samiske områder, som kan få direkte betydning for samiske interesser, er dermed staten ansvarlig for at de opptrer i samsvar med statens folkerettslige forpliktelser, og herunder for at de konsulterer samiske interesser i de tilfellene hvor dette er påkrevd. I realiteten vil dermed plikten etter ILO-konvensjonens artikkel 6 også gjelde for kommuner og fylkeskommuner.

Staten har ansvar for at kommuner og fylkeskommuner opptrer i samsvar med folkerettslige forpliktelser. Utvalget konkluderer på denne bakgrunnen med at konsultasjonsplikten i realiteten gjelder for kommuner og fylkeskommuner i den utstrekning slike organer forbereder eller gjennomfører beslutninger og tiltak som kan få direkte betydning for bruken av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder.

Departementet har vurdert problemstillingen i lys av nyere praksis fra ILO. Spørsmålet om nasjonale og regionale myndigheters ansvar for gjennomføring av konsultasjoner med urfolk og dets representative institusjoner var tema i en sak mot Argentina (ILOLEX:162008ARG169). Deler av saken handlet om at regionale selvstyremyndigheter i Argentina hadde vedtatt lovgivning som berørte urfolksgrupper i en bestemt region, Province of Río Negro. I prosessen som ledet fram mot vedtakelse av lovene, var det kun gjennomført konsultasjoner med et myndighetsoppnevnt urfolksorgan, Council for the Development of Indigenous Communities (CODECI). Klager hevdet at urfolksorganet ikke oppfylte kravene til representativitet i artikkel 6 i ILO-konvensjonen. I tillegg til å uttale seg om spørsmålet om urfolksorganets representativitet, uttalte ekspertkomiteen seg om nasjonale og regionale myndigheters ansvar for å gjennomføre konsultasjoner i henhold til artikkel 6:

The Committee further points out that in so far as there are communities and/or representa-

tive organizations that are not covered by CODECI, the Government of the Province of Río Negro should broaden consultations and provide for a mechanism that includes these organizations for the purpose of the consultation and participation established in Convention No. 169, particularly as regards legislative and administrative measures that may affect the peoples directly (see paragraph 75 of this report).

Komiteen legger til grunn at også regionale myndigheter («the Government of the Province of Río Negro»), særlig ved fastsettelse av lovgivning eller tiltak som vil kunne påvirke urfolket på en direkte måte, må gjennomføre konsultasjoner i henhold til artikkel 6.

I anbefalingen til Argentina gir også ILO uttrykk for at statens plikt til å konsultere i henhold til artikkel 6 må forstås i lys av hvordan myndighet til å fatte beslutninger er organisert. ILOs styre, «the Governing Body», tiltrådte anbefalingen fra komiteen. Det uttales:

The Committee recommends to the Governing Body that it approve this report, and, in the light of the conclusions contained in paragraphs 60-99, that it:

[...]

- (d) request the Government to ensure that, in accordance with the principle of concurrent powers of national and provincial authorities, effective consultation and participation mechanisms are established involving all the truly representative organizations of the indigenous peoples, as set out in paragraphs 75, 76 and 80 of this report, in particular in the process of implementing national Act No. 26.160

Selv om ILO ikke uttrykkelig slår fast konsultasjonsplikt for regionale myndigheter, påpekes det at staten har et ansvar for å sikre at effektive konsultasjons- og deltakelsesordninger blir etablert, også i lys av ordningen med «delt myndighet» («concurrent powers») mellom nasjonale og regionale myndigheter.

En slik forståelse av subjektet for konsultasjonsplikten må også sies å være godt i samsvar med formålet med retten etter artikkel 6 til å bli konsultert i saker som vil kunne få direkte betydning for samiske interesser.

I den utstrekning kommuner og fylkeskommuner behandler saker som vil kunne påvirke samiske interesser direkte, vil staten derfor måtte

sørge for mekanismer som sikrer at kommunale og fylkeskommunale organer gjennomfører konsultasjoner i henhold til artikkel 6. Det vises for øvrig til punkt 4.2.2 om folkerettslige vurderinger knyttet til reguleringsmåte.

Konsultasjonsprosedyrene, fastsatt ved kgl.res. 1. juli 2005, gjelder ikke for kommunale og fylkeskommunale organer. Samtidig kan det utledes en konsultasjonsplikt av FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27, jf. punkt 5.2 ovenfor. Konvensjonen har forrang foran annen norsk rett etter menneskerettsloven. Det kan derfor tenkes at det allerede gjelder en konsultasjonsplikt også for kommuner og fylkeskommuner etter denne bestemmelsen.

Sametinget er også sikret en viss deltakelse og påvirkning i beslutningsprosesser på kommune- og fylkeskommunenivå gjennom andre bestemmelser. Sametingets forhold til kommunene og fylkeskommunene er på enkelte områder regulert ved lov. Sameloven, barnehageloven og opplæringsloven inneholder for eksempel bestemmelser om samiske forhold som har direkte konsekvenser for kommunene, og bidrar i så måte til å regulere enkelte forhold mellom Sametinget og kommunene. I tillegg har helse- og omsorgstjenesteloven § 3-10 fjerde ledd en bestemmelse om samiske pasienters og brukeres innflytelse på hvordan den kommunale tjenesten legges opp.

Videre fastsetter plan- og bygningsloven § 5-4 at Sametinget har rett til å fremme innsigelse til kommunale planer. Forskrift om faglig ansvarsfordeling mv. etter kulturminneloven gir også visse retningslinjer for Sametingets rolle med hensyn til øvrig kulturminneforvaltning. Gjennom sine økonomiske virkemidler har også Sametinget en viss innflytelse over kommunenes samepolitiske tiltak, knyttet til for eksempel samisk språk, kultur, barnehager og næringsliv. Det vises for øvrig til punkt 4.3.2 ovenfor om eksisterende ordninger for konsultasjoner og annen medvirkning i kommunesektoren.

7.3.3 Departementets vurdering

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. Det vises til punkt 4 ovenfor om regulering av konsultasjonsplikten.

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.), se oversikt under punkt 4.3.2. 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 ivarettatt.

Som nevnt under punkt 4.4.3 ovenfor foreslår departementet at konsultasjonsplikt for kommuner og fylkeskommuner skal forankres i same-loven. Departementet ønsker imidlertid ikke å innføre detaljerte regler for konsultasjoner på disse nivåene. Departementet vil, i samråd med kommunal sektor og i konsultasjon med Sametinget og Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL), 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.

Lovfestingen av konsultasjoner vil ikke 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. Eksempelvis, hvis kommunen planlegger et helsetilbud som er særskilt tilrettelagt for eldre samer i kommunen, vil det være snakk om å involvere den samiske befolkningen, f.eks. gjennom en forening e.l., for å prøve å lage et tilbud som er best mulig tilrettelagt for målgruppen. Her er det allerede bestemmelser om medvirkning i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-10. Konsultasjoner i en slik sak vil trolig kunne bygge på disse reglene. Kommunen vil på vanlig måte måtte ta hensyn til budsjett og eventuelle andre rammer, men innenfor disse rammene prøve å komme til enighet om en løsning.

7.4 Selvstendige rettssubjekter underlagt offentlig kontroll

7.4.1 Utvalgets forslag

Utvalget har fremsatt forslag om at visse selvstendige rettssubjekter skal ha plikt til å tilby konsultasjoner på samme måte som offentlige myndighets-

organer. Utvalget foreslår i § 15 første ledd bokstav c at konsultasjonsplikten skal gjelde for:

«Statskog SF, Finnmarkseiendommen, Hålogalandsallmenningen og andre selvstendige rettssubjekter som er underlagt offentlig kontroll, og som i kraft av eierrådighet eller lovgivning har myndighet til å disponere over bruken av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder.»

7.4.2 Folkerettslige forpliktelser og gjeldende konsultasjonsprosedyrer

Samerettsutvalget drøfter om selvstendige rettssubjekter underlagt offentlig kontroll omfattes av konsultasjonsplikten i ILO-konvensjonen artikkel 6. Utvalget har vurdert om denne type selvstendige rettssubjekter, særlig Statskog SF, Finnmarkseiendommen og Hålogalandsallmenningen, slik denne er foreslått av utvalget, er omfattet av konsultasjonsplikten.

Bakgrunnen for spørsmålet om Statskogs og Finnmarkseiendommens eventuelle konsultasjonsplikt er at subjektene utøver eierrådighet som tidligere lå til staten. Utvalget reiser problemstillingen som et spørsmål av prinsipiell karakter om hvordan statens menneskerettighetsforpliktelser påvirkes av at oppgaver som tidligere lå til staten, flyttes ut til selvstendige rettssubjekter som det offentlige i begrenset grad har kontroll over.

Samerettsutvalget antar at dersom Statskog SF blir delegert myndighet til å fatte beslutninger som kan få direkte betydning for samiske interesser, vil foretaket være omfattet av «governments» i ILO-konvensjonen artikkel 6. Statskog vil derfor måtte konsultere når foretaket utøver offentlig myndighet. Departementet støtter en slik forståelse av artikkel 6.

Utvalget drøfter også om Statskog omfattes av konsultasjonsplikten i artikkel 6 når foretaket opptrer som grunneier.

Spørsmålet må sees i sammenheng med vurderingen under punkt 6.2.1.2, der det er drøftet om eierdisposisjoner kan betraktes som et administrativt tiltak og dermed er omfattet av konsultasjonsplikten.

I drøftelsen av spørsmålet under punkt 17.2.2.6 uttaler samerettsutvalget at ILO-organene i sin klagepraksis ikke synes å ha gått eksplisitt inn på spørsmålet om grunneierdisposisjoner kan falle inn under tiltak som det skal konsulteres om.

Utvalget peker likevel på uttalelser fra ILOs ekspertkomité fra 1995 i en «individual direct request» til Norge. Uttalelsene gjaldt tillatelser til

leting etter diamanter på Finnmarksvidda som ble utstedt av Statskog Finnmark. Ettersom diamanter etter norsk rett regnes som en mineralressurs som tilligger grunneieren (ikke-mutbare mineraler), mener utvalget at Statskogs tillatelse til letevirkosomhet må anses som en grunneierdisposisjon og ikke som offentlige myndighetsutøvelse. Utvalget uttaler:

Når komiteen med henvisning til konsultasjonsforpliktelsen i artikkel 6, fremholder at det kan være «a potential for denial of Sami rights», særlig dersom «the Company» (Statskog) iverksetter tiltak som ikke samsvarer med Sametingets syn, er det nærliggende å forstå dette slik at forpliktelsen også får anvendelse for Statskog SFs disposisjoner som grunneier i tradisjonelle samiske områder.

[...]

Når ekspertkomiteen uttaler at tillatelsene ble utstedt «without the prior consultations required under Article 15 (2)» er det etter Samerettsutvalgets syn nærliggende å anse dette som en bekreftelse av at forpliktelsen i artikkel 15 (2) også må gjelde for statens grunneierdisposisjoner i tradisjonelle samiske områder, og for det organet som til enhver tid har hånd om disse disposisjonene.

Utvalget forstår dermed uttalelsene fra ILOs ekspertkomité i saken som at komiteen mener grunneierdisposisjoner er omfattet av konsultasjonsplikten. Utvalget trekker også frem hensynet til en lojal oppfyllelse av bestemmelsene om konsultasjoner:

Selv om det ikke foreligger ILO-praksis som tar eksplisitt stilling til spørsmålet om hvor langt slike rettssubjekters konsultasjonsplikt gjelder, taler også hensynet til en mest mulig lojal oppfyllelse av ILO-konvensjonen for at regelen gis en slik utforming.

Dette synspunktet blir utdypet under punkt 17.5.7.3:

Avgjørende for om konsultasjonsplikten får anvendelse, er ikke om staten opptrer som offentlig myndighet eller som grunneier, men om dens beslutninger og tiltak kan få direkte betydning for samiske interesser. Dessuten var Statskog SFs forløper, Direktoratet for statens skoger, et forvaltningsorgan som var direkte underlagt departementet og regjeringen og som dermed også ville ha vært underlagt kon-

sultasjonsplikt. Det har da en sterk formodning mot seg at staten kan unndra seg denne forpliktelsen ved å overføre grunneierrådighet til et statsforetak som er organisert som et selvstendig rettssubjekt. Som fremholdt i punkt 17.2.2.6, har ILO-organene dessuten nokså utvetydig lagt til grunn at konsultasjonsplikten også gjelder for statens grunneierdisposisjoner, uavhengig av hvilket organ som utøver disse.

Utvalget vektlegger det forhold at staten ikke bør kunne unndra seg konsultasjonsforpliktelsen ved å overføre grunneierrådigheten til et statsforetak.

Departementet mener at det avgjørende for om det er konsultasjonsplikt eller ikke, i all hovedsak må være hvilken type tiltak eller beslutning det er tale om, med andre ord om tiltaket kan betraktes som et «administrativt tiltak» etter ILO-konvensjonen artikkel 6, jf. også ovenfor under punkt 6.2.1.2 og punkt 6.4.3.

Samerettsutvalget mener at argumentene for at konsultasjonsplikten gjelder for Statskog, også kan brukes i vurderingen av liknende rettssubjekter. Utvalget uttaler (punkt 17.2.2.6):

Videre må det antas at bestemmelsene om konsultasjoner og deltakelse i forhold [til] selvstendige (offentlige) rettssubjekter, ikke bare gjelder tiltak som Statskog SF iverksetter som grunneier eller i kraft av lovgivning, men også for tiltak iverksatt av liknende selvstendige offentlig eide rettssubjekter gitt at tiltakene kan ha de påkrevde virkningene. Uavhengig av rekkevidden av de aktuelle bestemmelsene, vil det dessuten i disse tilfellene utvilsomt være hensiktsmessig at det konsulteres.

Utvalget mener at også andre rettssubjekter med en viss offentlig kontroll, som Finnmarkseiendommen og Hålogalandsalmenningen, dersom den blir etablert, må være omfattet av konsultasjonsplikten. Utvalget gir likevel i siste setning uttrykk for at rekkevidden av konsultasjonsforpliktelsen er noe uklar på dette punktet.

Ved etableringen av Finnmarkseiendommen i 2006 overtok Finnmarkseiendommen de faste eiendommene i Finnmark fylke som Statskog SF hadde grunnbokshjemmel til, eller som Statskog SF eide uten å ha grunnbokshjemmel. Samtidig er det forutsatt i finnmarksloven § 5 at det eksisterer rettigheter på denne grunnen som ennå ikke er kartlagt og anerkjent.

Finnmarkseiendommen ledes av et styre bestående av seks medlemmer: tre medlemmer

oppnevnt av Finnmark fylkesting og tre medlemmer oppnevnt av Sametinget. Blant medlemmene valgt av Sametinget skal minst ett styremedlem og vedkommendes varamedlem være representanter for reindriften. Sametinget og Finnmark fylkesting er utelukkende oppnevningorganer og har ikke adgang til å instruere styret i Finnmarkseiendommen.

Styret må imidlertid forholde seg til finnmarkslovens regler. Finnmarksloven § 6 sier at Finnmarkseiendommen skal forvalte grunn og naturressurser i samsvar med lovens formål og reglene i loven for øvrig. I lovens kapittel 3 er det fastsatt enkelte begrensninger i styrets disposisjoner over grunnen. For eksempel har bestemte grupper (kommunens innbyggere, fylkets innbyggere og allmennheten) rettigheter til bruk av fornybare naturressurser på eiendommen, og det er gitt regler om fordeling av bruken mellom gruppene.

Det har vært reist spørsmål om Finnmarkseiendommen må anses som en offentlig eller privat forvalter. I sitt svar på skriftlig spørsmål fra stortingsrepresentant Jan-Henrik Fredriksen uttalte justisministeren følgende (Dokument nr. 15:761 (2009–2010)):

Den grunnleggende konstruksjonen er av privatrettslig karakter, men det er offentligrettslige innslag i den nærmere reguleringen, og FeFo skal «forvalte grunn og naturressurser mv. som den eier i samsvar med lovens formål», jf. § 6, som er «å legge til rette for at grunn og naturressurser i Finnmark fylke forvaltes på en balansert og økologisk bærekraftig måte til beste for innbyggerne i fylket og særlig som grunnlag for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv», jf. § 1.

Finnmarksloven gir Finnmarkseiendommen status som en alminnelig privat grunneier i de fleste henseender. Det innebærer at Finnmarkseiendommen kan binde seg selv ved avtale og kan pådra seg forpliktelser og ansvar. Samtidig gjelder det visse begrensninger i Finnmarkseiendommens eierrådighet i forhold til det som gjelder for alminnelige grunneiere. Formålet i finnmarksloven § 1 er retningsgivende for virksomheten, og Finnmarkseiendommen er etter lovens § 3 pålagt å se hen til statens folkerettslige forpliktelser under utøvelsen av eierrådigheten. Finnmarkseiendommen er også pålagt å ivareta interessene til fylkets innbyggere og i visse tilfeller allmennhetens interesser gjennom finnmarksloven. Selv

om grunneierdisposisjoner i utgangspunktet faller utenfor konsultasjonsplikten etter artikkel 6, vil det kunne stilles spørsmål om Finnmarkseiendommen som grunneier har tilstrekkelig sterke bindinger til det offentlige til at dens disposisjoner kan sies å være omfattet av konsultasjonsplikten.

Som selvstendig rettssubjekt kan ikke Finnmarkseiendommen instrueres av offentlige myndigheter i sin saksbehandling. Departementet vil for eksempel ikke kunne instruere Finnmarkseiendommen om å treffe et bestemt vedtak eller til å avveie hensynene i en aktuell sak på en bestemt måte. Det kan som utgangspunkt vanskelig sies at Finnmarkseiendommen handler på vegne av det offentlige. Dersom offentlige myndigheter ønsker å pålegge Finnmarkseiendommen plikter, må de ha hjemmel i lov, i samsvar med det som gjelder for andre private rettssubjekter.

Det må i denne sammenhengen også bemerkes at en viktig begrunnelse for å vedta finnmarksloven og etablere Finnmarkseiendommen nettopp var å sikre samisk deltakelse i forvaltningen av land og vann i Finnmark. ILO-konvensjonen artikkel 14 om statens plikt til å anerkjenne urfolks eiendoms- og råderett til de landområdene som de tradisjonelt besitter, var et sentralt argument for opprettelsen av Finnmarkseiendommen og for å vedta bestemmelser om kartlegging og anerkjennelse av samers og andres rettigheter til grunn i Finnmark.

Samtidig er det fastsatt i ILO-konvensjonen artikkel 15 at i tilfeller der staten beholder eiendomsretten til naturressurser i urfolkets landområder, skal det etableres prosedyrer for konsultasjoner med urfolket. Det er dermed naturlig å forstå konsultasjoner i henhold til artikkel 15 som et virkemiddel i situasjoner der urfolket selv ikke har råderett over naturressursene i de landområdene de tradisjonelt har brukt. Samene har direkte innflytelse på forvaltningen av Finnmarkseiendommen, gjennom Sametingets oppnevning av medlemmer til styret. Dette trekker også i retning av at konsultasjonsplikten ikke omfatter Finnmarkseiendommens virksomhet.

Finnmarksloven § 10 stiller krav om at Finnmarkseiendommen i saker om endret bruk av utmark må vurdere hvilken betydning endringen vil ha for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv. I denne vurderingen skal Sametingets retningslinjer for vurderingen av samiske hensyn ved endret bruk av utmark i Finnmark, jf. finnmarksloven § 4, legges til grunn. Etter reglene i finnmarksloven § 10 vil et vedtak om endret bruk av utmark på visse vilkår

kunne bli forelagt Kongen i statsråd for avgjørelse.

Finnmarkseiendommen er ikke omfattet av dagens prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget, og retningslinjene § 4 endrer ikke på dette utgangspunktet. Finnmarksloven § 10 inneholder særskilte prosessuelle regler for Sametingets innflytelse i saker om endret bruk av utmark. I slike saker er dermed den folkerettslige retten til deltakelse eller konsultasjoner for Sametinget sikret gjennom reglene om oppnevning til Finnmarkseiendommens styre i § 7 og de særlige saksbehandlings- og avstemningsreglene i § 10.

Etter Sametingets retningslinjer § 4 andre ledd bør endret bruk av utmark som utgangspunkt skje etter forutgående konsultasjoner med de som er rettighetshavere, brukere av området eller berørte samiske interesser i området. Bestemmelsen omfatter også Finnmarkseiendommens behandling av saker om endret bruk av utmark.

Etter departementets vurdering vil spørsmålet om Finnmarkseiendommens konsultasjonsplikt overfor rettighetshavere mv. måtte avgjøres etter en konkret vurdering i den enkelte sak. Departementet legger til grunn at Finnmarkseiendommen som privat grunneier som utgangspunkt ikke omfattes av konsultasjonsplikten etter ILO-konvensjonen artikkel 6 og artikkel 15. Dersom Finnmarkseiendommen derimot tar beslutninger som må regnes som utøvelse av offentlig myndighet, vil den kunne være omfattet av konsultasjonsplikten overfor andre enn Sametinget når det gjelder disse beslutningene. Se også pkt. 6.2.1.2 og 6.4.

7.4.3 Departementets vurdering

Drøftelsen under punkt 7.4.2 viser 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, jf. også punkt 6.2.1.2. Det samme vil gjelde for offentlige myndigheter når de foretar disposisjoner av privatrettslig art, f.eks. kjøp og salg av eiendommer. I utgangspunktet vil det avgjørende for om saken omfattes av konsultasjonsplikten være hvilken type disposisjon det er tale om, ikke hvilket rettssubjekt som foretar disposisjonen. Det vises til drøftelsen under punkt 6.2.1.2 og punkt 6.4. Nærmere presiseringer av hvem som har konsultasjonsplikt, vil kunne gis i forskrift.

7.5 Sametinget

7.5.1 Utvalgets forslag og synspunkter fra høringen

I utvalgets forslag til § 15 tredje ledd er det fastsatt at visse aktører med konsultasjonsrett, oppregnet i lovforslagets § 14 bokstav b til e, etter visse vilkår har rett til konsultasjoner med Sametinget.

Utvalget peker på at konsultasjonsplikten klart slår inn overfor Sametinget som forvaltningsorgan, men at dette ikke nødvendigvis betyr at det må nedfelles regler om konsultasjonsplikt i disse tilfellene, jf. NOU 2007: 13, punkt 17.5.7.5, side 901 andre spalte:

Det rettslige utgangspunktet tilsier derfor klart nok at også Sametinget er forpliktet til å konsultere lokale samiske interesser og rettighetshavere når det fatter beslutninger som kan få direkte betydning for disse. Imidlertid kan det likevel spørres om det er noen reell grunn til å foreslå regler om konsultasjonsplikt for Sametinget, for så vidt som det må antas at tinget både i kulturminneforvaltningen og når det utarbeider retningslinjer etter finnmarksloven § 4 og andre bestemmelser, vil ta hensyn til berørte samiske interesser og samrå med disse.

Utvalget antar likevel at en slik lovfesting kan være en nyttig påminnelse om at også Sametinget, når det utøver offentlig myndighet, plikter å konsultere de samiske interessene som dets beslutninger kan få direkte betydning for. Utvalget mener at en slik regel vil understreke viktigheten av at også Sametinget konsulterer disse interessene når det er et reelt behov for det. Avslutningsvis uttaler utvalget:

Det forholdet at Sametinget i lovforslaget ellers er et rettighetssubjekt, som har rett til å bli konsultert, kan ikke anses som noen tung innvending mot at tinget i saker hvor det selv fatter beslutninger som kan få direkte betydning for lokale samiske brukerinteresser, vil måtte konsultere disse før beslutningene fattes. Utvalget har således foreslått at det også inntas en bestemmelse om konsultasjonsplikt for Sametinget.

Under høringen hadde Sametinget synspunkter på denne delen av utvalgets forslag. Sametinget er tvilende til at det kan begrunnes folkerettslig at Sametinget selv skal konsultere representanter

for berørte samiske interesser når Sametinget, som offentlig myndighetsinstans, overveier å fatte beslutninger. Sametinget uttaler:

Konsultasjonsplikten er etablert for å sikre samenes innflytelse over beslutningsprosessen. Når myndighet utøves av Sametinget vil det kunne begrunnes ut fra retten til selvbestemmelse, som er en sterkere rett enn konsultasjoner. For det første kan utøvelse av selvbestemmelse ikke forstås som en statsdelegert offentlig myndighetsutøvelse. For det andre vil Sametingets utøvelse av offentligrettslig myndighet som et selvstendig samisk folkevalgt organ for områder som formelt er overført fra Stortinget innebære den deltakelsen ILO 169 artikkel 7 nr. 1 og 15 nr. 1 forplikter statene til å sikre. En annen sak er at drøftelser og aktiv involvering med direkte berørte samiske interesser ut fra alminnelig forvaltningsrett vil være påkrevd.

7.5.2 Folkerettslige forpliktelser og gjeldende konsultasjonsprosedyrer

Sametinget har en særegen stilling som statlig organ i Norge. Sametinget er et folkevalgt organ som skal representere samene i Norge i alle saker som berører dem. Det er slått fast i sameloven § 2-1 første ledd at Sametingets arbeidsområde er alle saker som etter tingets oppfatning særlig berører den samiske folkegruppe.

Sametinget har samtidig forvaltningsoppgaver på bestemte områder, for eksempel er Sametinget offentlig myndighet i saker om samiske kulturminner. I saker der Sametinget utøver selvstyre som forvaltningsorgan kan det tale for at Sametinget, på linje med andre organer med offentligrettslig myndighet, omfattes av konsultasjonsplikten i henhold til artikkel 6.

Det er på denne bakgrunn grunn til å vurdere om Sametinget, når det opptrer som forvaltningsorgan, faller innenfor plikten til å konsultere representanter for berørte samiske interesser i artikkel 6. Samtidig kan Sametingets myndighet på de aktuelle områdene betraktes som en måte å gjennomføre retten til selvbestemmelse på. Ut fra et slikt perspektiv kan det hevdes at Sametingets selvstyre på disse områdene går lenger enn, og kommer i stedet for, retten til konsultasjoner.

Utvalget har vurdert spørsmålet, og viser i sin vurdering særskilt til bestemmelsen om kulturvern i SP artikkel 27, som etter sin art er en individuell rettighet.

Utvalget peker på at Sametinget i enkelte sammenhenger utøver offentlig myndighet som kan få direkte betydning for samiske interesser knyttet til utnyttelsen av grunn og naturressurser. Forvaltningen av samiske kulturminner og fastsettelse av retningslinjer om «endret bruk av utmark» etter finnmarksloven § 4 er eksempler som utvalget trekker frem. Utvalget uttaler (punkt 17.5.7.5):

Sametinget er dessuten et landsdekkende organ og det er ikke gitt at dets vurderinger alltid vil være sammenfallende med vurderingene til lokale interesser i de tradisjonelle samiske områdene. Når Sametinget for eksempel utfører retningslinjer vil det være naturlig at det samrår seg med disse interessene. Dette tilsier at konsultasjonsplikten også bør omfatte Sametinget, i den grad dets beslutninger kan få direkte betydning for samiske interesser.

Gjeldende konsultasjonsprosedyrer gjelder for statlige myndigheters konsultasjoner med Sametinget. Prosedyrene omfatter ikke Sametingets konsultasjonsplikt med andre representanter for samiske interesser.

7.5.3 Departementets vurdering

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.

7.6 Private tiltakshavere

Utvalget har også kommentert spørsmålet om private tiltakshavere kan tenkes å ha konsultasjonsplikt. Utvalget peker på at slike konsultasjoner kan være nyttige for å avklare hvilke virkninger et tiltak kan få for muligheten til å utnytte de områdene det berører, og for å iverksette ulike skadedepende tiltak. Utvalget fremhever imidlertid at en eventuell plikt til å konsultere for private ikke vil ha et folkerettslig grunnlag, men at det ikke er noe i veien for å vedta regler om slike konsultasjoner. Utvalget uttaler videre (punkt 17.5.7.6):

Slik utvalget ser det, er det imidlertid mer hensiktsmessig å regulere muligheten til å iverksette tiltak for å dempe skadevirkningene av en virksomhet, ved bestemmelser om at myndighetene dersom de tillater virksomheten, kan pålegge tiltakshaveren ulike vilkår for å evaluere og begrense disse virkningene.

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 FNs 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.

8 Hvem skal konsulteres?

8.1 Utvalgets forslag og synspunkter fra høringen

Samerettsutvalget har i sitt lovforslag en bestemmelse som angir hvilke institusjoner, sammenslutninger og interesser som har rett til konsultasjoner. Bestemmelsen lyder:

§ 14 Rett til konsultasjoner

I saker som nevnt i § 13 har følgende aktører rett til konsultasjoner:

- a) Sametinget,
- b) samiske rettighetshavere, herunder vedkommende reinbeitesiida og reinbeitedistrikt,
- c) representanter for samiske interesser knyttet til bruk og utnyttelse av grunn og ressurser,
- d) representanter for samiske allmennkulturelle interesser,
- e) representanter for samiske lokalsamfunn.

Når forholdene tilsier det, kan det også gjennomføres konsultasjoner med andre institusjoner, rettighetshavere og interesser.

Utvalgets intensjon med bestemmelsen er å konkretisere kravet i ILO-konvensjonen om at konsultasjoner skal gjennomføres med de som faktisk er representative, jf. NOU 2007: 13, punkt 24 på side 1249.

Etter utvalgets forslag bokstav a skal Sametinget ha rett til å bli konsultert. Det gis ingen nærmere regulering om hvilke saker Sametinget har rett til konsultasjoner i, ut over kravet om at tiltaket må ha «direkte betydning» for samiske interesser som Sametinget kan anses som representative for. Samerettsutvalget anser det vanskelig å finne egnede kriterier for en slik avgrensning.

Etter utvalgets forslag bokstav b skal «samiske rettighetshavere» ha rett til å bli konsultert ved tiltak som kan få direkte betydning for dem. Som eksempel på slike rettighetshavere nevner bestemmelsen vedkommende «reinbeitesiida og reinbeitedistrikt». Samerettsutvalget presiserer i sine kommentarer til bestemmelsen at den også

omfatter utøvere av grenseoverskridende reindrift. Det uttales at bestemmelsen også vil omfatte for eksempel kollektive eier- og bruksrettigheter i de tradisjonelle samiske områdene.

Etter bokstav c skal representanter for samiske «interesser» knyttet til bruk og utnyttelse av grunn og ressurser ha rett til konsultasjoner i saker som kan få direkte betydning for dem. Samerettsutvalget uttaler at det omfatter for eksempel samiske næringsorganisasjoner som ikke vil gå under bokstav b, og andre sammenslutninger av utmarksbrukere i tradisjonelle samiske områder som ikke uten videre kan anses som rettighetshavere etter bestemmelsen.

Representanter for allmennkulturelle interesser skal etter bokstav d ha rett til å bli konsultert ved tiltak som kan få direkte betydning for dem. Samerettsutvalget viser til at det blant annet kan være interesser som ikke direkte er knyttet til egen bruk og utnyttelse av grunn og ressurser, men for eksempel samiske kulturminneinteresser og naturverninteresser. Samiske allmennpolitiske organisasjoner kan også gå inn under begrepet. Det påpekes at kravet om «direkte betydning» og at konsultasjonsreglene etter lovutkastet er begrenset til saker som gjelder bruk, utnyttelse eller disponering over grunn og naturressurser, i mange tilfeller kan medføre at det vil være mer aktuelt at aktørene blir ansett som høringsinstanser, jf. lovutkastets § 5, enn konsultasjonsparter.

Etter bokstav e skal også representanter for samiske lokalsamfunn ha konsultasjonsrett. Samerettsutvalget viser til at for eksempel et kommunestyre i en kommune med overveiende samisk befolkning kan ha konsultasjonsrett.

Olje- og energidepartementet (OED) og Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) mener at retten til konsultasjoner bør utløses ved at aktørene som har konsultasjonsrett, selv gjør vedtaksorganet oppmerksom på at de ønsker konsultasjoner. Videre mener OED at Sametinget eller departementet med ansvar for forvaltningen av samisk reindrift bør fungere som informasjonskoordinator. Direktoratet for naturforvaltning mener at det bør fremgå tydeligere hvem som skal konsulteres.

Saarivuoma sameby og Svenske Samernas Riksförbund mener at det må fremgå uttrykkelig av loven at svenske samebyer har rett til konsultasjoner, og viser til at det vil redusere faren for at svenske samebyer blir utelatt ved praktiseringen av loven.

Fagmiljøene ved Universitetet i Tromsø er enige med utvalget i at forslagene er viktige for å sikre samsvar med folkeretten. De understreker at det er av stor betydning for de samiske lokalsamfunnene at de tidligst mulig kan komme inn og påvirke beslutningsprosesser som berører dem.

Åja samisk senter mener det er positivt at utvalget ser at det kan være nødvendig å konsultere både lokale fiskeriinteresser og representanter for samiske lokalsamfunn der fisket har betydning for bosettingen.

NVE mener at det etter lovforslaget er en for vid krets som er konsultasjonsberettiget, og mener den bør begrenses til Sametinget og reindriften. Videre er NVE i tvil om hvor gjennomførbart det er at «andre samiske rettighetshavere» skal ha konsultasjonsrett. De påpeker at slike rettighetshavere uansett vil få stilling som part og ha et ekspropriasjonsrettslig vern. Videre mener NVE at de øvrige gruppene som er nevnt i bestemmelsen, ikke bør ha konsultasjonsrett, med den begrunnelse at det vil gjøre konsultasjonsordningen uforutsigbar og altfor ressurskrevende.

8.2 Folkerettslige forpliktelser og gjeldende konsultasjonsprosedyrer

8.2.1 Generelt om hvem som har rett til å bli konsultert

ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 6 nr. 1 stadfester at det skal konsulteres med vedkommende folk («the peoples concerned»), og spesielt gjennom deres representative institusjoner («representative institutions»). Utover kravet om representativitet gir ordlyden liten veiledning om hvem som skal konsulteres.

Spørsmålet om hvem som skal konsulteres, har nær sammenheng med hvilke saker det skal konsulteres om. «The peoples concerned» skal konsulteres ved tiltak «which may affect them directly». Det innebærer at det må være en sammenheng mellom det aktuelle tiltaket og vedkommende folk, med andre ord må vedkommende folk i mer eller mindre grad være berørt av det aktuelle tiltaket. Det vises til redegjørelsen i punkt

6.2 om hvilke typer tiltak konsultasjonsforpliktelsen gjelder for.

Det følger av artikkel 6 at konsultasjonene skal skje «in particular through their representative institutions».

I Ecuador-saken (Ilolex: 162000ECU169) erkjente ILO at det var vanskelig å avgjøre hvem som kan representere urfolksgruppen i konkrete saker når det ikke er etablert representative institusjoner. ILO understreket imidlertid at prinsippet om representativitet er et grunnleggende element i konsultasjonsforpliktelsen, og uttalte (para. 44):

[...] if an appropriate consultation process is not developed with the indigenous and tribal institutions or organizations that are truly representative of the communities affected, the resulting consultations will not comply with the requirements of the Convention.

Uttalelsen er senere fulgt opp og gjengitt i klagesaken mot Argentina (Ilolex: 162008ARG169, para. 75) og i de tre parallelle klagesakene mot Mexico (Ilolex: 162004MEX169, Ilolex: 162004MEX169A og Ilolex: 162004MEX169B para. 102).

I klagesakene mot Mexico var det blant annet spørsmål om de urfolksinstitusjonene som myndighetene hadde konsultert med, var representative. I den sistnevnte saken uttales det (para. 102):

In view of the diversity of indigenous peoples, the Convention does not impose a model of what a representative institution should involve, the important thing is that they should be the result of a process carried out by the indigenous peoples themselves. But it is essential to ensure that the consultations are held with the institutions that are truly representative of the peoples concerned.

Også denne uttalelsen ble fulgt opp og gjengitt i Argentinasaken (para. 75). Uttalelsen viser at det ikke foreligger spesifikke krav til en bestemt modell for hvordan en representativ institusjon skal være, utover at urfolket må stå bak prosessen med etableringen av institusjonen, og at den må være representativ.

Samerettsutvalget viser også til de ovenfor nevnte klagesakene mot Mexico og klagesaken mot Ecuador. Utvalget uttaler at essensen i kravet om representativitet dels synes å være at urfolket i alle fall må delta aktivt i oppnevningen eller sammensetningen av gruppene eller institusjonene som deltar i konsultasjonene, og dels at de institu-

sjonene det skal konsulteres med, faktisk er representative (s. 834). Dette bekreftes som nevnt i saken mot Argentina, og departementet slutter seg til utvalgets vurdering.

Det kan reises spørsmål om det foreligger krav til at institusjonen må ha en viss minstestandard med hensyn til oppbygning og organisering. I de ovennevnte klagesakene mot Mexico ble det uttalt at det ikke foreligger slike krav. Om sammenslutningen har en fast organisasjonsform, representasjon utad, formalisert medlemsordning, egne midler osv. er derfor i utgangspunktet ikke av betydning.

ILO-håndboken sier at en representativ institusjon for eksempel kan være:

council of elders, village councils, as well as contemporary structures such as indigenous and tribal peoples' parliaments or locally-elected leaders who are recognized as true representatives by the people concerned.

Utvalget har i bestemmelsens andre ledd foreslått at andre institusjoner, rettighetshavere og interesser kan konsulteres når forholdene tilsier det. Det vil åpne for at det eksempelvis kan konsulteres med representanter for kvenske og norske interesser. Samerettsutvalget ønsker med det å poengtere at forholdene i noen saker kan ligge slik an at dersom det først konsulteres med representanter for samiske interesser, kan det også være grunn til å konsultere andre. Utvalget viser i den sammenheng til hensynet til likebehandling av likeartede interesser i et område.

Departementet poengterer at ILO-konvensjon nr. 169 ikke stiller opp noen plikt for myndighetene om å konsultere andre enn urfolk.

8.2.2 Sametingets rett til konsultasjoner

Etter folkeretten er det et krav om at de institusjonene som det konsulteres med, må være representative for de urfolksinteressene som det aktuelle tiltaket kan få direkte betydning for. Et kjernepunkt i så måte er om urfolket selv har deltatt aktivt i oppnevningen eller sammensetningen av de institusjonene som konsulterer på dets vegne. Sametinget er samenes folkevalgte organ og er klart representativt i denne relasjonen, i alle fall i saker som kan berøre samiske interesser i sin alminnelighet. Det vil si i saker som kan få direkte betydning for samer i Norge som helhet eller store deler av denne folkegruppen. Også i saker som berører færre samer, men som har stor prinsipiell betydning for det øvrige samiske samfun-

net, vil Sametinget i utgangspunktet ha konsultasjonsrett. I slike tilfeller vil Sametinget som regel være nærmest til å representere interessen til det øvrige samiske samfunnet.

I saker som primært får virkninger lokalt eller for en avgrenset gruppe, kan det reises spørsmål om det er påkrevd å gjennomføre konsultasjoner med Sametinget. Samerettsutvalget mener at det neppe er påkrevd, men drøfter ikke nærmere hvilke typetilfeller hvor konsultasjoner med Sametinget ikke er påkrevd. De uttaler imidlertid (s. 894):

Ut over det som vil følge av kravet om «direkte betydning», vil det imidlertid etter utvalgets syn ha lite for seg å angi en nedre grense for når Sametinget har rett til å bli konsultert. Mens myndighetene vil ha plikt til å konsultere representative samiske interesser, vil Sametinget ha rett til, men ingen plikt til å delta i konsultasjoner. Det bør derfor legges opp til et system hvor Sametinget i utgangspunktet har rett til å bli konsultert i saker som omfattes av konsultasjonsreglenes virkeområde. I den grad det ikke har kapasitet til eller ønske om å konsultere i alle disse sakene, bør de [...] kunne velge hvilke saker det vil prioritere, og hvilke saker hvor det anses mer hensiktsmessig at konsultasjoner gjennomføres med andre samiske interesser, og hvor Sametinget for eksempel begrenser seg til å avgi høringsuttalelse.

Videre uttaler utvalget (s. 894):

Det er i Arbeids- og inkluderingsdepartementets veileder uttalt at det i saker som gjelder enkeltvedtak fortrinnsvis vil være aktuelt å konsultere Sametinget ved større inngrep (vindkraft- og vannkraftutbygginger, veiutbygginger og utbygginger av fritidsboliger), men bare mer unntaksvis i andre enkeltsaker. Samerettsutvalget vil til dette også bemerke at Sametinget neppe vil ha kapasitet til å være en effektiv konsultasjonsmotpart i alle enkeltsaker, og heller ikke uten videre være fullt ut representativt for de samiske interessene som slike saker kan få direkte betydning for.

Samerettsutvalget har dermed ikke sett det som hensiktsmessig å drøfte den nærmere grensen for hvilke tilfeller Sametinget er representative, eller, sagt på en annen måte, hvor langt Sametingets rett til konsultasjoner strekker seg etter folkeretten. Utvalget peker på at det i praksis vil løse seg på grunn av kapasitetsbegrensninger.

Departementet mener at det avgjørende for om Sametinget har konsultasjonsrett, er om Sametinget har den påkrevde representativiteten for den gruppen det aktuelle tiltaket kan få direkte betydning for. I vurderingen må det ses hen til retten til selvbestemmelse og Sametingets stilling som representativt organ for samene. Spørsmålet må vurderes konkret, og det er vanskelig å si noe nærmere om ulike typesituasjoner. Et utgangspunkt er at Sametinget skal konsulteres i større og/eller prinsipielle saker, slik som lovsaker og større arealinngrep. I lokale saker med mindre prinsipiell interesse, vil det som regel være andre enn Sametinget som anses representative for den aktuelle interessen. Sametinget vil for eksempel neppe være representativt for rettighetshaverne i saker om mindre naturinngrep – med mindre inngrepet sammen med andre inngrep i samme område kan gi vesentlige sumvirkninger.

8.2.3 Rett til konsultasjoner for andre representanter for samiske interesser

Etter ILO-konvensjon nr. 169 vil det ikke alltid være tilstrekkelig å konsultere med Sametinget for å oppfylle konsultasjonsforpliktelsen.

Etter ordlyden i artikkel 6 skal «peoples concerned» konsulteres. Dette vil kunne ha relevans i samisk sammenheng, fordi samene anses som ett folk bosatt i flere land. Et tiltak i én stat vil derfor kunne få følger for samiske interesser i en annen stat. Fordi Sametinget kun er representativt for den samiske folkegruppen i Norge, vil reindriftsamer i Sverige kunne ha egen konsultasjonsrett, i tillegg til representanter for de samiske interessene i Norge, dersom de kan bli direkte berørt av tiltak i Norge.

Samerettsutvalget uttaler (i punkt 17.2.2.3 på s. 834, i første kolonne):

Dersom planlagt lovgivning eller administrative tiltak kan få særlig betydning for bestemte grupper av samer, for eksempel lovgivning som regulerer reindriften, eller enkeltvedtak som får betydning for mulighetene til ressursutnyttelse i et område, kan det også være påkrevd å konsultere med den eller de gruppene som mer direkte berøres av planene.

Når det gjelder hvilke institusjoner og sammenlutninger som i konkrete saker vil bli ansett som representative for samiske lokalsamfunn og andre samiske interesser, mener utvalget at det vil variere med de faktiske forholdene. Utvalget bruker

følgende eksempler (i punkt 17.2.2.3 på s. 834, i andre kolonne):

Distriktsstyrer og siidastyrer må normalt kunne anses som representative for de reindriftsberettigede i et område, mens kommunestyret kan være det i alle fall for kommuner med samisk flertall. Ved tiltak som særlig berører samiske lokalsamfunn i større kommuner, for eksempel Drag i Tysfjord kommune, vil derimot kommunestyret neppe ha den påkrevde representativiteten.

Videre uttaler utvalget (i punkt 17.5.6.2 på s. 895, i første kolonne):

Er det for eksempel aktuelt å anlegge et skytefelt for forsvaret som vil virke inn på reindriften, vil styrene for de reinbeitedistriktene eller siidaene som dette kan få direkte betydning for, måtte anses som representative for de reindriftsberettigede. I saker som gjelder fisket i sjøsamiske områder vil lokalt baserte fiskerorganisasjoner kunne anses som representative.

Departementet ser at det i enkelte tilfeller kan by på utfordringer å avgjøre om særskilte samiske rettighetshavere og representanter for lokalsamfunn og brukerinteresser skal konsulteres. I saker som direkte berører særlige grupper av samiske interesser, herunder reindriftsnæringen, 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. I Argentina-saken (Ilolox: 162008ARG169) stadfestes det at konsultasjonene skal skje gjennom alle representative institusjoner, slik at ulike synspunkter kommer frem. Det innebærer at myndighetene har et selvstendig ansvar for å påse at alle synspunkter kommer til uttrykk og f.eks. ikke bare den institusjonen som har synspunkter som ligger nærmest myndighetenes egne synspunkter. I avgjørelsen ble det uttalt (para. 76):

Representativeness is thus an essential requirement for the consultation and participation procedures established by the Convention and signifies the right of the different indigenous peoples and communities to participate in

these mechanisms through representative institutions resulting from a process that they themselves carry out. For this requirement to be met, it is essential that the authorities ensure that all the organizations resulting from such a process are invited to take part in the consultation and participation procedures, and that the procedures allow all the different views and sensitivities to be expressed.

Ifølge ILOs manual til konvensjonen (2003) s. 17 omfatter uttrykket «peoples concerned» de folk som kan bli berørt av et spesifikt tiltak. Dersom det planlegges en motorvei gjennom områder hvor urfolk er bosatt, har disse folkene, ifølge manualen, rett til å bli konsultert.

8.3 Departementets vurdering

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

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

Departementet ønsker likevel å stille opp et utgangspunkt for hvilke saker Sametinget bør konsulteres i. I folkerettsvurderingen i 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 Same-tinget 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.

Samerettsutvalget foreslår i sitt lovutkast en nærmere spesifisering av hvilke andre enn Same-tinget som skal ha rett til å bli konsultert. Som tidligere nevnt foreslår departementet at loven bare skal omfatte de sentrale reglene om konsultasjoner. Departementet ser det som hensiktsmessig å velge en slik løsning også når det gjelder spørsmålet om hvem som skal konsulteres. Departementet finner det med andre ord 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. 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 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». Departementet presiserer at formuleringen ikke har til hensikt å innskrenke konsultasjonsretten etter folkeretten.

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

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

I noen tilfeller vil Sametinget og andre representanter for samiske interesser konsultere i samme sak. Samerettsutvalget har i sitt lovforslag § 19 andre ledd foreslått at:

I saker hvor det er aktuelt å gjennomføre konsultasjoner også med andre enn Sametinget, skal Sametinget og vedkommende myndighet drøfte samordningen av konsultasjonene.

Departementet støtter utvalgets forslag på dette punktet. Ofte vil Sametinget og den andre berørte parten ha sammenfallende syn på saken. I slike tilfeller kan det være særlig aktuelt med felles konsultasjonsmøter. Dersom det ønskes separate konsultasjonsmøter, vil det likevel kunne være behov for å samordne møter og utveksle informasjon.

I de tilfeller hvor det skal konsulteres med flere grupper i samme sak, og hvor Sametinget ikke ønsker å delta, vil det være mer hensiktsmes-

sig at vedtaksorganet samordner konsultasjonene i samråd med de ulike gruppene. 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. En slik regulering vil gi bedre fleksibilitet med hensyn til senere behov for endringer i regelverket.

Når det skal konsulteres med flere i samme sak, vil det være mulighet for at de konsultasjonsberettigede har ulike synspunkter. I slike situasjoner vil kravet til at det skal konsulteres med formål om å oppnå enighet, by på utfordringer. En mulighet er at vedtaksorganet og de konsultasjonsberettigede konsulterer med mål om å samles om en felles løsning. I veilederen til konsultasjonsprosedyrene omtales spørsmålet om hvordan en uenighet mellom Sametinget og reindriftsnæringen skal håndteres når begge skal konsulteres. I veilederen sies følgende:

I enkelte saker vil Sametinget og reindriftsnæringen kunne ha ulik tilnærming eller ulik oppfatning av hvordan saker bør løses. Det kan ikke sies noe konkret om at man har større plikt til å oppnå enighet med Sametinget enn med reindriften i slike tilfeller. Dette vil måtte bero på en helhetsvurdering. Staten bør alltid også vurdere om det er mulig å finne kompromissløsninger. Det må i et hvert tilfelle understrekes at offentlige myndigheter ikke kan velge å bare konsultere den gruppen som har synspunkter som ligger nærmest opp mot myndighetenes synspunkt.

I tråd med det som går fram av veilederen, mener departementet at kravet om konsultasjoner med formål om å oppnå enighet må vurderes konkret. I større arealsaker, for eksempel ved veiutbygging, er det ofte mange berørte parter. Da kan det være utfordrende å gjennomføre konsultasjoner som involverer alle parter på en god måte. Der mange samiske parter blir berørt vil Sametingets rolle være viktig. Staten bør uansett alltid vurdere om det er mulig å finne kompromissløsninger når det er flere som skal konsulteres. Departementet tar sikte på å komme tilbake til prosessen i slike omfattende arealsaker i forskriftsarbeidet.

Som nevnt ovenfor vil Sametingets konsultasjonsrett 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 representativ 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.

Som nevnt i punkt 4.3.2 har sektorlovgivningen allerede i dag flere muligheter for å sikre samisk medvirkning i kommuner og fylkeskommuner, gjennom involvering av representanter for lokale samiske interesser. Eksempler på dette er kommuneloven § 10 og § 12, opplæringsloven § 6-4 og helse- og omsorgsloven § 3-10.

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

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

Se også punkt 8.2.2 om Sametingets rolle i større saker og saker av prinsipiell karakter.

Samerettsutvalget antar at det i noen saker kan være grunn til å konsultere representanter for ikke-samiske interesser. De har derfor 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. Utvalgets forslag innebærer

ikke en plikt til å konsultere representanter for ikke-samiske interesser, men konstaterer bare at et vedtaksorgan kan gjøre det. I noen grad vil dette også følge av alminnelige forvaltningsretts-

lige regler om utredningsplikt mv. Departementet finner ikke grunn til å regulere denne plikten i tilfeller hvor samiske interesser er berørt.

9 Virkningen av brudd på konsultasjonsreglene

9.1 Utvalgets forslag

I NOU 2007: 13 kapittel 18 foreslår utvalget egne saksbehandlingsregler mv. som vil forsterke de alminnelige saksbehandlingsreglene, og som også vil tjene som supplement til reglene om konsultasjoner. Utvalget har i den forbindelse foreslått en egen bestemmelse (§ 26) om virkningen av saksbehandlingsfeil og brudd på konsultasjonsreglene:

Brudd på reglene om konsultasjoner og saksbehandling i loven her kan gi grunnlag for ugyldighet i samsvar med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper, jf. forvaltningsloven § 41.

Utvalget har lagt opp til at brudd på de foreslåtte saksbehandlings- og konsultasjonsreglene skal vurderes med grunnlag i de alminnelige forvaltningsrettslige prinsippene som kommer til uttrykk i forvaltningsloven § 41. Utvalget skriver følgende om rekkevidden av prinsippene i punkt 18.4.11.2:

Selv om forvaltningsloven § 41 etter ordlyden kun gjelder ved brudd på lovens regler om behandlingen av enkeltvedtak, har det prinsippet bestemmelsen gir uttrykk for generell anvendelse. Prinsippet gjelder følgelig også ved brudd på saksbehandlingsregler gitt i andre lover enn forvaltningsloven, og ved andre feil enn saksbehandlingsfeil, typisk at det foreligger feil ved forvaltningens skjønnsetøvelse eller at vedtaket er fattet av et organ som ikke har myndighet til å fatte det. Prinsippet gjelder dessuten ikke bare ved enkeltvedtak, men også ved forskrifter, og andre beslutninger som ikke er vedtak i lovens forstand.

9.2 Departementets vurdering

Virkningen av brudd på konsultasjonsplikten er ikke regulert i dagens konsultasjonsprosedyrer, og departementets veileder gir heller ingen klare

svar. I kapittel 4 i veilederen er det imidlertid gitt mer generelle anvisninger på hvordan situasjoner der det oppstår spørsmål om brudd på konsultasjonsplikten kan håndteres:

Avtalen om konsultasjonsprosedyrer er en politisk avtale med Sametinget, som er stadfestet gjennom kongelig resolusjon. Dersom det oppstår situasjoner hvor statlige myndigheter og Sametinget/samiske interesser er uenige om hvorvidt konsultasjonsplikten er oppfylt, vil det være naturlig å forelegge dette spørsmålet for et eventuelt overordnet organ, og/eller Arbeids- og inkluderingsdepartementet, som ansvarlig departement for konsultasjonsprosedyrene.

Dersom Sametinget /samiske interesser mener det foreligger et brudd på konsultasjonsplikten fastsatt i ILO-konvensjon nr. 169, vil dette kunne bringes inn for ILOs organer i tråd med ILOs bestemmelser om rapporteringer og klager.

Som utvalget peker på, vil de forvaltningsrettslige prinsippene som forvaltningsloven § 41 er tuftet på, også gjelde ved brudd på saksbehandlingsregler i andre lover. Brudd på reglene om konsultasjoner vil med andre ord kunne medføre at et vedtak kjennes ugyldig i henhold til de forvaltningsrettslige prinsippene for ugyldighet, uavhengig av om det tas inn en egen bestemmelse om det i sameloven. Prinsippene gjelder også ved forskrifter og andre beslutninger som ikke er vedtak i lovens forstand.

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

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

Forvaltningsloven § 41 lyder:

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.

Forvaltningsloven § 41 sier at visse vedtak er gyldige, tross sine saksbehandlingsfeil, dersom det er grunn til å regne med at feilen ikke «kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.» Bestemmelsen gir anvisning på en sannsynlighetsvurdering når det gjelder hva som skal til for at et vedtak med saksbehandlingsfeil likevel er gyldig.

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

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

Lovbundne vedtak som samsvarer med loven, blir sjelden ugyldige på grunn av saksbehandlingsfeil. Skjønnsmessige avgjørelser kjennes

oftere ugyldige, fordi muligheten for at feilen har hatt innvirkning på resultatet er større. Det anses tilstrekkelig at det er en «ikke helt fjerntliggende mulighet» for at feilen har virket inn (Eckhoff/Smith, Forvaltningsrett, 2014 (10. utgave) side 465).

Det er viktig å presisere at det er en viss terskel for at brudd på konsultasjonsplikten fører til at vedtaket eller beslutningen kjennes ugyldig. Spørsmålet om når et vedtak eller beslutning anses ugyldig etter forvaltningsrettslige prinsipper, avhenger av en konkret helhetsvurdering, der feilens art, relevans og konsekvens må vurderes.

Som vist under punkt 6.2.2 er terskelen lav for når en sak er konsultasjonspliktig. Normalt vil myndighetene legge Sametingets syn til grunn i spørsmålet om hvilke saker som påvirker samiske interesser direkte, og som det derfor skal konsulteres om. Etter folkeretten er det tilstrekkelig for å utløse konsultasjonsplikt at tiltaket vil kunne få direkte betydning for samiske interesser. Det vil derfor kunne være krav om konsultasjoner for et tiltak som senere viser seg å ikke få direkte betydning, se punkt 6.2.2.2. I slike tilfeller, hvor konsultasjonene viser at tiltaket ikke vil få direkte betydning for samiske interesser, er det vanskelig å se for seg at eventuelle feil knyttet til gjennomføringen av konsultasjonene vil kunne føre til ugyldighet. I andre tilfeller, hvor tiltaket har stor betydning for samiske interesser, og det er sannsynlig at feilen kan ha virket inn på innholdet i den endelige beslutningen, skal det mindre til før beslutningen kjennes ugyldig.

10 Behov for særskilte saksbehandlingsregler mv.?

10.1 Utvalgets forslag, synspunkter fra høringen og folkerettslige vurderinger

Samerettsutvalget mener at konsultasjonsregler vil bidra til at hensynet til samiske interesser blir synliggjort og tillagt vekt under ulike beslutningsprosesser. Etter utvalgets vurdering vil imidlertid ikke konsultasjoner alene være tilstrekkelig for å sikre at hensynet til samiske interesser blir tilbørlig ivaretatt i alle tilfeller. Utvalget viser til at det ikke er et krav etter folkeretten at konsultasjonene skal gi urfolket avgjørende innflytelse på de beslutningene som treffes, og at tunge samfunnsinteresser ofte vil kunne tale for at de samiske interessene må vike.

I tillegg til reglene om konsultasjoner har utvalget også foreslått enkelte andre saksbehandlingsregler mv. Ifølge utvalget innebærer bestemmelsene ikke nye forpliktelser for de ulike vedtaksorganene, men bestemmelsene vil mer konkret angi hvilke forpliktelser disse har etter gjeldende forvaltningslovgivning når det gjelder å klargjøre hvilke konsekvenser et omsøkt tiltak kan ha for samiske interesser.

For enkeltvedtak og andre enkeltstående beslutninger av offentlig myndighet om å iverksette tiltak i tradisjonelle samiske områder, foreslår utvalget bestemmelser om kunngjøring av omsøkte tiltak, høring og plikt til å utrede et tiltaks konsekvenser for samisk kulturutøvelse. Videre foreslår utvalget en hjemmel for at Sameetinget kan gi retningslinjer for vedtaksorganets vurdering av samiske hensyn, tilsvarende bestemmelsen som i dag finnes i finnmarksloven. Utvalget foreslår også en vektleggingsbestemmelse som pålegger vedtaksorganet å ta tilbørlig hensyn til samisk bruk og samiske lokalsamfunn. Utvalget har videre foreslått en bestemmelse om kvalifisert interesseovervekt for at omsøkte tiltak skal kunne tillates iverksatt i områder som må anses som særlig viktige for samisk bruk, og der tiltaket kan få betydelig negativ innvirkning på fremtidig bruk av disse områdene. Utvalget har også foreslått en hjemmel for vedtaksorganet til å sette vilkår. En egen

bestemmelse om fastsettelse av forskrifter er også tatt inn i lovforslaget.

Samerettsutvalget har i tillegg foreslått en bestemmelse om samisk representasjon i offentlig oppnevnte råd og utvalg.

Utvalget påpeker at det folkerettslige vernet av samisk kulturutøvelse strekker seg lenger enn til å gi samene en reell deltakelse i beslutningsprosesser i saker som angår dem. Utvalget viser til at FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 27 har en kjernesone som innebærer at inngrep i samisk materiell kulturutøvelse som kan sidestilles med en nektelse av retten til slik kulturutøvelse, ikke kan gjennomføres. Utvalget uttaler videre:

Dette underbygges av nyere praksis fra Menneskerettskomiteen. I sin observasjonsuttalelse til Canadas femte periodiske rapport uttrykker komiteen bekymring for at det i området til the Lubicon Lake Band foregår skogsdrift og storskala olje- og gassvirksomhet. Med henvisning til SP artikkel 27, jf. artikkel 1, uttaler komiteen (CCPR/C/CAN/CO/5, 20 April, para. 9):

The State party should make every effort to resume negotiations with the Lubicon Lake Band, with a view to finding a solution which respects the rights of the Band under the Covenant, as already found by the Committee. It should consult with the Band before granting licences for economic exploitation of the disputed land, and ensure that in no case such exploitation jeopardizes the rights recognized under the Covenant.

Komiteen oppfordrer med andre ord regjeringen om å konsultere før det utstedes tillatelser til kommersiell utnyttelse av det omstridte området. Samtidig understrekes det at regjeringen må sikre at slik utnyttelse ikke i noe tilfelle – heller ikke i de tilfellene hvor det er konsultert – får et innhold som truer («jeopardizes») de rettighetene som er anerkjent i SP. Med dette sikter komiteen primært til rettighetene etter artikkel 27, som stiller opp en absolutt skranke mot inngrep i den materielle

kulturutøvelsen ved at det ikke under noen omstendighet kan iverksettes inngrep som kan likestilles med en nektelse av retten til kulturutøvelse.

Utvalget viser også til at staten etter ILO-konvensjonen nr. 169 er forpliktet til å gi de berørte samiske interessene aktiv deltakelse i beslutningsprosessene frem mot at det eventuelt gis tilatelser til ulike tiltak, og sørge for at skaden for de samiske interessene blir så liten som mulig. Samerettsutvalget ser et klart behov for å synliggjøre og konkretisere de folkerettslige forpliktelsene i form av internrettslige regler om saksbehandlingen når det overveies å tillate tiltak som kan gripe inn i bruken av tradisjonelle samiske områder. De peker også på at slike regler vil gjøre det lettere for statens myndigheter å opptre i samsvar med de folkerettslige forpliktelsene.

Videre mener utvalget at saksbehandlingsregler vil gjøre det lettere å angi absolutte og generelle materielle skranker for når et tiltak eventuelt ikke kan gjennomføres. Saksbehandlingsregler vil kunne bidra til å klarlegge tiltakets konsekvenser.

Utvalget mener at den alminnelige lovgivningen (på det tidspunktet utvalget gjorde sine vurderinger) i liten grad har et særskilt fokus på samiske hensyn. Etter utvalgets syn er det derfor et behov for å forsterke de alminnelige saksbehandlingsreglene for å ivareta samisk kulturutøvelse i de tradisjonelle samiske områdene på en bedre måte.

Utvalget mener at bestemmelsene om deltakelsesrett i ILO-konvensjonens artikkel 7 og 15 nr. 1, sammenholdt med SP artikkel 27, jf. artikkel 1, stiller opp et prinsipp om at urfolk har rett til å delta i forvaltningen av grunn og ressurser i sine tradisjonelle bruksområder, og i størst mulig grad skal ha kontroll med sin egen utvikling. Utvalget mener imidlertid at det neppe kan utledes av folkeretten at urfolk har et ubetinget krav på direkte representasjon i bestemte organer.

Utvalget har imidlertid funnet det hensiktsmessig å foreslå en prinsippbestemmelse som slår fast noen grunnleggende utgangspunkter om samisk deltakelse i organer som har innflytelse på bruk og disponering av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder. Utvalget uttaler at de har funnet det hensiktsmessig at bestemmelsen om samisk representasjon gis et innhold som klart signaliserer at den ikke gjelder for organer som settes sammen etter demokratiske valg, men for organer som er oppnevnt av regjeringen eller andre forvaltningsorganer eller av folkevalgte organer.

Olje- og energidepartementet og Nærings- og handelsdepartementet frarådet i sine høringsuttalelser mot å innføre egne saksbehandlingsregler der samiske interesser allerede var tilfredsstillende ivaretatt i sektorlovgivningen. «Lag på lag»-regler ville kunne innebære lite forutsigbarhet og uklarhet. *Olje- og energidepartementet og Norges Vassdrags- og energidirektorat* viste til at samiske interesser ble grundig hensyntatt i saksbehandlingen etter den gjeldende sektorlovgivningen. *Fylkesmannen i Hedmark* mente at det var mest hensiktsmessig å innarbeide nødvendige henvisninger til samiske interesser i eksisterende lovverk da dette ville bidra til en mer effektiv og helhetlig saksbehandling og synliggjøre de samiske interessene bedre.

Norske Reindriftsamers Landsforbund og Norske Samers riksforbund mente at det i lovforslaget burde stilles krav til samtykke ved tiltak som var til alvorlig skade for reindrift eller fremtidig samisk bruk, med henvisning til forpliktelsene etter SP artikkel 27. *Gáldu – Kompetansesenteret for urfolks rettigheter* anbefalte en slik regel for å understreke myndighetenes forpliktelser.

10.2 Departementets vurdering

Samerettsutvalget har som nevnt foreslått enkelte særlige saksbehandlingsregler for ivaretagelse av samiske interesser, regler for skjønnsutøvelsen mv. I vurderingen av hvordan disse forslagene skal følges opp, vil det være et spørsmål om denne typen regler i så fall bør tas inn i sektorlovgivningen, eller om slike regler bør utformes generelt, og for eksempel tas inn i sameloven.

Samerettsutvalget forslår en felles overordnet regulering av særlige saksbehandlingsregler. Der som reglene samles på ett sted, kan det bli mer oversiktlig for samiske aktører som skal orientere seg om den rettslige situasjonen. De vil da enkelt kunne få en fullstendig oversikt over forpliktelser knyttet til samiske interesser. En slik løsning kan også sikre at kravene gjennomføres på samme måte i ulike sektorer. På den andre siden forhold saksbehandlere seg oftest til regelverk på egne områder. Det kan derfor sikre bedre etterlevelse av reglene dersom de aktuelle forpliktelsene fremgår av sektorlovgivningen på de aktuelle områdene. Det kan også være behov for å tilpasse reglene til den enkelte sektoren.

Det er flere eksempler på at særlige regler for ivaretagelse av samiske interesser, vektleggingsregler mv. de senere årene har kommet inn i sektorlovgivningen. Det gjelder blant annet naturm-

angfoldloven, havressursloven, lakse- og innlandsfiskloven og mineralloven. Med bakgrunn i denne rettsutviklingen kan det i dag være mindre behov for å etablere generelle saksbehandlings- eller vektingsregler utenfor sektorlovgivningen enn det var da samerettsutvalget avga sin innstilling.

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

Når det gjelder forslaget til lovregulering av den materielle grensen for inngrep som følger av SP artikkel 27, ser departementet at det har en sammenheng med plikten til å konsultere. Reelle

konsultasjoner om inngrep i naturgrunnlaget for samisk kultur kan bidra til at man unngår å komme i konflikt med den materielle skranken i artikkel 27. Samtidig er spørsmålet mer overgripende. Departementet vurderer det derfor som hensiktsmessig å avgrense temaet i denne proposisjonen til spørsmålet om konsultasjoner. Departementene vil vurdere forslaget til regulering av den materielle grensen i artikkel 27 i den videre oppfølgingen av samerettsutvalgets forslag. Det vil være aktuelt å gå gjennom de enkelte elementene i artikkel 27, og menneskerettskomiteens tolkning av bestemmelsen. Et sentralt spørsmål blir da om det er behov for å regulere hvordan myndighetene skal gå fram for å vurdere om et tiltak kan være i strid med den materielle grensen for inngrep etter artikkel 27. Det vises for øvrig til omtalen under punkt 5.3.

11 Økonomiske og administrative konsekvenser

Som vist til i punkt 3 er myndighetene allerede forpliktet gjennom folkeretten til å konsultere i visse typer saker, og å sørge for mekanismer som sikrer at det blir gjennomført konsultasjoner med representanter for samiske interesser. Norge har ratifisert ILO-konvensjon nr. 169. FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter er dessuten tatt inn i menneskerettsloven og har ved motstrid forrang foran annen norsk lovgivning. Den folkerettslige plikten gjelder uavhengig av hvilken gjennomføringsmåte som velges i intern rett. Valg av reguleringsmåte (lov eller avtale, eventuelt en kombinasjon av løsninger) vil ikke i seg selv innebære økonomiske eller administrative konsekvenser.

Hvilke følger en lovfesting av konsultasjonsplikten vil få, vil avhenge av den nærmere reguleringen av innholdet i og omfanget av plikten. De nye lovreglene følger opp de folkerettslige forpliktelsene og bygger i all hovedsak på dagens konsultasjonsprosedyrer. Det innebærer at de økonomiske og administrative konsekvensene i hovedsak vil være knyttet til arbeidet med å iverksette loven, herunder å utarbeide forskrift samt å gi opplæring og veiledning til de som skal gjennomføre konsultasjonene. Departementet gir allerede i dag omfattende veiledning og opplæring i konsultasjonsprosedyrene og legger til grunn at dette arbeidet også i fortsettelsen dekkes innenfor allerede eksisterende budsjettrammer.

Som beskrevet i punkt 4 er ikke staten forpliktet til å innføre lovregler om konsultasjoner. Det er imidlertid departementets vurdering at en forankring i lov har klare fordeler, herunder mer tilgjengelighet og større forutberegnelighet både for de offentlige partene, for representantene for samiske interesser, og også for berørte næringsaktører.

Departementet vurderer at det å innføre lovregler i seg selv ikke vil lede til mer tidkrevende prosesser. Erfaringene med dagens konsultasjonsprosedyrer viser at det er en del usikkerhet knyttet til hvordan konsultasjonsplikten skal gjennomføres. Tvilen knytter seg både til hvem som har plikt til å konsultere, hvem man skal konsultere med, og hvordan konsultasjonene skal gjen-

nomføres. Departementet har i denne proposisjonen, og gjennom forslaget til lovregler, forsøkt å oppklare sentrale spørsmål om konsultasjonsplikten. Departementet legger opp til å gi utfyllende regler i forskrift, noe som også vil bidra til større forutsigbarhet for partene. Klare regler om konsultasjoner vil kunne føre til mer effektive prosesser, som vil kunne være en fordel for næringslivet. Med dette kan en unngå usikkerhet knyttet til investeringer og kostbare rettslige prosesser.

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. Selv om det i utgangspunktet bare er myndighetsorganer som har plikt til å konsultere, vil plikten også kunne få konsekvenser for private aktører. Mer tidkrevende prosesser vil for eksempel kunne medføre tapte inntekter for private næringsaktører som må vente på en tillatelse, og vil kunne gjøre det mer krevende å få tilgang til finansiering. Finansieringsbehovet vil øke dersom tidsbruken øker, særlig for selskaper med vesentlige kostnader i tidlig fase, for eksempel på grunn av stort utredningsbehov. I enkelte sakstyper kan det være nødvendig å konsultere samiske interesser på flere ulike stadier, for eksempel dersom det er nødvendig med flere ulike offentlige tillatelser, og der saken behandles i flere offentlige instanser.

Samtidig vil sakene som regel bli bedre opplyst ved at Sametinget og andre representanter for samiske interesser kommer tidlig inn i prosessene. Myndighetene sikrer også legitimitet ved å komme til enighet med representanter for berørte samiske interessene i saken. En god konsultasjonsprosess vil da i neste omgang kunne gjøre det enklere å gjennomføre de aktuelle tiltakene. Det vil også kunne forhindre at beslutninger blir påklaget, og dermed samlet sett føre til en mer effektiv saksbehandling.

Plikten til å konsultere gjelder i utgangspunktet bare for myndighetene. Samtidig vil det naturlig nok være å foretrekke at berørte parter kommer til enighet før myndighetene skal behandle konkrete søknader om tillatelser og konsesjoner.

Dersom private tiltakshavere har gode prosesser mot samiske interesser og særlig rettighetshavere på et egnet og tidlig tidspunkt, vil det i neste omgang kunne føre til at videre saksbehandling og konsultasjoner blir mindre tidkrevende.

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, se vurdering under punkt 4.3.2. På disse nivåene vil det primært være snakk om å sikre representanter for lokale samiske interesser medvirkning med formål om å oppnå enighet i saker som berører dem. Det vil også kunne sikre bedre forankring av sakene, og vil kunne bidra til at vedtak blir enklere å gjennomføre. Etter departementets vurdering vil konsultasjonsplikten i all hovedsak kunne gjennomføres ved hjelp av justeringer i allerede etablerte ordninger for medvirkning og saksbehandling på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Det er derfor departementets vurdering at forslaget ikke medfører nevneverdige økonomiske og administrative konsekvenser for kommuner og fylkeskommuner. Departementet vil utarbeide en veileder som kan gi råd om fleksible og gjennomførbare løsninger for konsultasjoner på disse forvaltningsnivåene.

Det minnes også om at staten allerede i dag har en folkerettslig plikt til å sørge for at det konsulteres i tråd med den folkerettslige konsultasjonsplikten, også på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. I tillegg må det antas at det praktiske behovet for konsultasjoner i saker der kommuner og fylkeskommuner har beslutningsmyndighet, er begrenset. Praksis fra ILO viser at de fleste saker der det er aktuelt med konsultasjoner, knytter seg til disponering og bruk av land- og vannområder. På plan- og bygningslovens område er Sametingets medvirkning sikret gjennom inn-

sigelsesadgangen. I disse sakene legges det ikke opp til konsultasjoner med Sametinget i tillegg.

I Meld. St. 25 (2015–2016) *Kraft til endring* punkt 15.4.3 beskriver Olje- og energidepartementet hvordan en slik ordning, hvor reglene for konsultasjoner samordnes med innsigelsesprosessen, vil bidra til en mer effektiv saksbehandling både for konsesjonsmyndigheten og Sametinget. Tidligere har Sametinget ofte opprettholdt innsigelsene i konsesjonssaker med den begrunnelse at det ikke er blitt gjennomført reelle konsultasjoner. Det har ført til krevende prosesser i departementet. Olje- og energidepartementet legger nå opp til at behandlingen i NVE av Sametingets innsigelse til en konsesjonssøknad skal avsluttes med et innsigelsesmøte der saken gjennomgås i full åpenhet og med det formål å oppnå enighet. Før NVE fatter vedtak i saken eller avgir innstilling til departementet i større saker, må Sametinget gjøres så kjent med innholdet i utkastet til beslutning at det er mulig å vurdere om innsigelsen skal bli stående. En slik behandling vil kunne føre til at flere saker ender med enighet mellom NVE og Sametinget. Selv i de tilfellene innsigelsen opprettholdes, vil saken være bedre opplyst når departementet skal vurdere innsigelsen. Sluttbehandlingen i departementet vil da kunne forenkles og effektiviseres i betydelig grad.

Konsultasjoner med representanter for andre samiske interesser enn Sametinget er ikke direkte regulert i dagens konsultasjonsordning. Det er imidlertid lagt til grunn at andre interesser, særlig reindriften, vil kunne ha rett til å bli konsultert i visse saker. Det er også i tråd med gjeldende praktisering av prosedyrene. En regulering av hvilke aktører som er konsultasjonsberettiget i hvilke typer saker, kan føre til at konsultasjoner 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. Det kan for eksempel antas at det vil bli brukt mindre tid på å diskutere hvem som har rett til konsultasjoner i enkeltsaker.

12 Merknader til lovforslaget

Departementet ønsker ikke å etablere en egen lov om konsultasjoner og saksbehandling slik utvalget har foreslått, men legger heller opp til å ta inn bestemmelser om konsultasjoner i et eget kapittel i sameloven. I forslaget fra utvalget er det lagt opp til regler med høyt detaljnivå. I forslaget her er flere av bestemmelsene fra utkastet ikke tatt med. Det gjelder for eksempel bestemmelser om departementenes og Sametingets rolle i konsultasjonene, og bestemmelser om saker som behandles i regjeringen.

Departementet foreslår å fastsette overordnede regler for konsultasjoner i et eget kapittel i sameloven. Departementet foreslår også å gi en hjemmel til å fastsette mer detaljerte regler om gjennomføring av konsultasjonene i forskrift. For kommuner og fylkeskommuner foreslår departementet å forankre konsultasjonsplikten i loven, i tillegg til at det blir utarbeidet en veileder for den nærmere gjennomføringen av plikten.

Lovreglene vil komme til erstatning for dagens *Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget*, stadfestet i kongelig resolusjon 1. juli 2005.

Til § 1-1 Lovens formål. Forholdet til folkeretten

Sameloven § 1-1 *nytt andre ledd* regulerer forholdet mellom samelovens regler og folkeretten. Det følger av *første punktum* at loven skal gjelde «med de begrensinger» som følger av ILO-konvensjonen. I praksis vil det innebære at ILO-konvensjonen går foran loven dersom bestemmelser i loven skulle vise seg å være i motstrid med bestemmelser i konvensjonen. Se for øvrig punkt 4.4.2 for en nærmere omtale av bestemmelsen.

Det følger av *andre punktum* at loven skal anvendes «i samsvar med» folkerettens regler om urfolk og minoriteter. Med folkerettens regler om urfolk og minoriteter menes blant annet FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27, FNs konvensjon om barnets rettigheter artikkel 30, Den europeiske pakten om regions- eller minoritetsspråk, Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter og bestemmelser om minoriteter og urfolk i andre

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

FNs urfolkserklæring (UNDRIP) inneholder også bestemmelser om minoriteter og urfolk. Den er ikke rettslig bindende, og omfattes derfor ikke av ordlyden i andre punktum «folkerettens regler om urfolk og minoriteter.» Erklæringen kan likevel gi veiledning med hensyn til forståelsen av de folkerettslige forpliktelsene, se punkt 3.1.

Bestemmelsen i andre punktum skal forstås slik at folkerettens regler vil være viktige når lovens regler skal tolkes og utfylles. I praksis kan dette få betydning i tilfeller der ordlyden er åpen og gir flere tolkningsmuligheter, men der én tolkning er mer i samsvar med folkerettens regler. Det vil da være naturlig å legge denne tolkningen til grunn. Bestemmelsen må derfor forstås slik at folkeretten i enkelte tilfeller vil legge begrensninger på hvordan myndigheten etter loven kan utøves, selv der lovens ordlyd tilsynelatende gir stor frihet.

Til § 4-1 Saker som er gjenstand for konsultasjoner

I *første ledd første punktum* er det presisert at bestemmelsene i kapittelet gjelder for lovgivning, forskrifter og andre beslutninger eller tiltak som vil kunne påvirke samiske interesser. Både enkeltvedtak og andre typer beslutninger og tiltak er omfattet av bestemmelsen. Det er ikke et krav om at det må dreie seg om nye tiltak. Konsultasjonsplikten kan tre inn også ved tiltak som innebærer en endring eller en utvidelse av et tidligere tiltak. Plikten til å konsultere gjelder selve tiltaket, lovendringen e.l. Det er derimot ikke plikt til å konsultere om beskrivelser av fakta, gjeldende rett, regjeringens politikk mv. Se for øvrig punkt 6.2.1 og 6.4.1.

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 sosialtjenester, barnehager,

utdanning, forskning, eiendoms- og bruksrettigheter, arealinngrep- og arealdisponeringssaker, næringsutvikling, reindrift, fiske, landbruk, mineralvirksomhet, vindkraft, vannkraft, bærekraftig utvikling, kulturminnevern, biomangfold og naturvern. Se likevel avgrensningen etter § 4-1 fjerde ledd.

Det er en forutsetning for at plikten trer inn at loven, tiltaket e.l. «vil kunne påvirke samiske interesser direkte». Det betyr ikke at de aktuelle sakene må gjelde utelukkende for samer, men det må dreie seg om saker som har en særlig interesse for samene. Dersom det for eksempel er aktuelt å gjøre endringer i regelverk som gjelder den kystnære flåten, vil det kunne ha særlig interesse for sjøsamiske lokalsamfunn, og dermed være omfattet av konsultasjonsplikten. Dette gjelder selv om det aktuelle regelverket også er viktig for mange nordmenn. Det kan videre tenkes tiltak som i utgangspunktet vil ha lik innvirkning på samfunnet, men hvor deler av tiltaket har en særlig innvirkning på den samiske befolkningen. I så fall vil det kunne være konsultasjonsplikt for disse delene av forslaget. Ved en revisjon av opplæringsloven vil for eksempel bare de delene i loven som er særlig viktige for samiske interesser, være omfattet av konsultasjonsplikten. Det vises også til avgrensningen i andre ledd.

Vilkåret om at en sak vil kunne påvirke samiske interesser direkte, betyr også at saken må ha en viss generell interesse for samisk kultur for at reglene skal komme til anvendelse. Det vil dermed ikke være konsultasjonsplikt i enhver sak som har direkte betydning for en eller flere samer, dersom betydningen ikke kan knyttes til samisk kultur.

Det er ikke et krav om at tiltaket med sikkerhet kommer til å påvirke samiske interesser, jf. formuleringen «vil kunne påvirke». Det er likevel ikke tilstrekkelig med kun en teoretisk sannsynlighet for direkte påvirkning. I saker hvor det er uklart om samene påvirkes direkte, vil det være naturlig å ta utgangspunkt i Sametingets egen vurdering av hva som er en direkte påvirkning. Se for øvrig omtale under punkt 6.2.2 og 6.4.1.

I *første ledd andre punktum* er det tatt inn en avgrensning mot saker om statsbudsjettet. I saker om de budsjettmessige rammene eller den budsjettmessige utviklingen til Sametinget og til samiske formål gjelder det egne prosedyrer, og reglene i sameloven kapittel 4 gjelder ikke. Et tiltak vil imidlertid ikke falle utenfor konsultasjonsbestemmelsene alene fordi det har en budsjettmessig side. Hvis tiltaket fremmes i forbindelse med statsbudsjettet, vil det være aktuelt å konsultere om innholdet i tiltaket selv om regjeringen

ikke vil kunne gå ut med forslaget til konkrete budsjettmessige rammer. Se for øvrig punkt 6.4.2.

I *andre ledd* er det tatt inn en avgrensning mot saker av generell karakter som må antas å ville påvirke hele samfunnet på samme måte. Det vil likevel kunne være konsultasjonsplikt også i tilfeller hvor samene er berørt sammen med andre, dersom tiltaket vil kunne berøre samer på en særlig måte, se ovenfor om bestemmelsen i første ledd første punktum.

Etter bestemmelsen i *tredje ledd* gjelder konsultasjonsreglene i saker som er knyttet til naturgrunnlaget for samisk kultur, innenfor «tradisjonelle samiske områder». Uttrykket skal forstås på samme måte som «det samiske reinbeiteområdet» etter reindriftsloven § 4. 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. Det er presisert at bestemmelsene også gjelder for tiltak og beslutninger som kan få virkning på samisk materiell kulturutøvelse innenfor dette området. Det kan for eksempel dreie seg om et naturinngrep nær grensene for området, men som har virkning (støy, forurensing mv.) også innenfor området, jf. pkt. 6.2.2.2 og 6.4.2.

I *fjerde ledd* er det gjort unntak fra konsultasjonsreglene for Sametinget i saker hvor Sametinget har innsigelsesadgang etter reglene i plan- og bygningsloven § 5-4. Reglene for innsigelse etter plan- og bygningsloven gjelder så langt de passer ved behandling av saker etter energi- og vassdragslovgivningen. I de nevnte sakene vil den folkerettslige plikten til konsultasjoner være oppfylt gjennom behandlingen av innsigelsene, med de presiseringene som fremgår under punkt 6.4.5. Avgrensningen gjelder bare Sametinget. Det kan derfor oppstå plikt til å konsultere etter reglene i kapittel 4 med representanter for andre berørte samiske interesser.

Til § 4-2 Rett til å bli konsultert

Bestemmelsen slår for det første fast at Sametinget har rett til å bli konsultert i saker som er gjenstand for konsultasjoner etter § 4-1 (saker som vil kunne påvirke samiske interesser direkte). Bestemmelsen nedfeller dermed en rett for Sametinget til alltid å kunne velge å bli konsultert, så fremt vilkårene i § 4-1 er oppfylt.

Etter bestemmelsen i § 4-2 har også andre som er representative for samiske interesser i den aktuelle saken, rett til å bli konsultert. Bestemmelsen konkretiserer ikke nærmere hvem som

kan regnes som representativ for samiske interesser. Det avgjørende for om andre enn Sametinget er konsultasjonsberettiget, er om de kan bli direkte berørt av tiltaket. Dersom andre aktører kan bli direkte berørt av tiltaket og er representative for de samiske interessene i saken, har de konsultasjonsrett etter denne bestemmelsen. Det gjelder særlig i saker som direkte berører samiske næringer, slik som reindriften.

Når det gjelder spørsmålet om hvem innenfor reindriftsnæringen som skal konsulteres, må det skilles mellom lov- og forskriftssaker som gjelder generelt for store områder, og enkelttingrepsaker. I lov- og forskriftssaker vil det naturlige være å konsultere organisasjonen for næringen, som er Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL). I konkrete inngrepssaker vil det derimot være naturlig å konsultere med rettighetshaverne, normalt representert ved det enkelte reinbeitedistriktet. Distriktsstyret i reinbeitedistriktet er demokratisk valgt av rettighetshaverne i distriktet, jf. reindriftsloven kapittel 6. Distriktsstyret representerer reindriftsinteressene i distriktet, jf. reindriftsloven § 44, og må derfor normalt anses som representativt for de reindriftsamiske interessene i saker som berører interessene til distriktet. I enkelte saker vil det også kunne være naturlig å konsultere med svenske samebyer med beiterett i Norge, der disse interesser berøres direkte. Derimot vil det ikke være konsultasjonsplikt overfor Sametinget i Sverige eller Finland.

Når det gjelder øvrige samiske interesser, må utgangspunktet være at Sametinget som regel ivaretar disse interessene. Det vil likevel kunne oppstå særlige situasjoner der det kan være naturlig å konsultere andre, slik som lokalsamfunn eller organisasjoner.

I større arealsaker, for eksempel ved veiutbygging, er det ofte mange berørte parter. Målet for konsultasjonsprosessen 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. Se for øvrig punkt 5.3 og 8.3.

Til § 4-3 Plikt til å konsultere

Bestemmelsen regulerer hvem som har plikt til å konsultere etter reglene i sameloven. Etter *bokstav a* gjelder plikten for regjeringen, departementer, direktorater og andre underliggende virksomheter. Formuleringen er ment å skulle dekke

lokale og regionale statlige organer, herunder fylkesmennene, men derimot ikke generelt statlige tilsyn, styrer og råd mv. Konsultasjonsplikten vil gjelde for statlige organer 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.

Etter *bokstav b* gjelder plikten også for statsforetak og private rettssubjekter når de utøver myndighet på vegne av staten. Disposisjonens art er avgjørende for om det foreligger konsultasjonsplikt. Eksempelvis har ikke statsforetak plikt til å konsultere når de foretar disposisjoner av privatrettslig art. Videre vil grunneierdisposisjoner som hovedregel ikke være konsultasjonspliktige. Finnmarkseiendommen vil som hovedregel ikke være omfattet av plikten til å konsultere etter reglene i sameloven, dels fordi organet primært er å regne som en privat grunneier, og dels fordi Sametinget er sikret deltakelse i forvaltningen bl.a. gjennom oppnevning av styremedlemmer til Finnmarkseiendommens styre og de særlige saksbehandlingsreglene i saker om endret bruk av utmark. Dersom Finnmarkseiendommen derimot tar beslutninger som må regnes som utøvelse av offentlig myndighet, vil de kunne være omfattet av konsultasjonsplikten overfor andre enn Sametinget når det gjelder disse beslutningene. Beslutninger som fattes av andre organer hvor Sametinget deltar i forvaltningen, herunder rovviltnevndene og verneområdestyrene, vil også bli unntatt fra konsultasjonsplikt i forskrift etter § 4-8.

Til § 4-4 Konsultasjonsplikt for fylkeskommuner og kommuner

I *første ledd* er det tatt inn en overordnet forankring av konsultasjonsplikten for kommuner og fylkeskommuner. Disse forvaltningsnivåene har plikt til å konsultere «representanter for berørte samiske interesser». I mindre og lokale saker uten prinsipiell karakter vil det ofte være andre enn Sametinget som er mest berørt av det aktuelle tiltaket. Sametinget er derfor ikke gitt en generell rett til å bli konsultert, i motsetning til etter § 4-2. Som regel vil det være snakk om å konsultere lokale interesser som bygdelag, reinbeitedistrikter, lokale organisasjoner mv. Dersom en sak reiser prinsipielle spørsmål av mer generell karakter, vil likevel Sametinget kunne regnes som «berørt» etter denne bestemmelsen.

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 konsultasjonspiktige oppgaver til fylkeskommunene, vil dessuten plikten til å konsultere med Sametinget følge med oppgaveoverføringen.

Det kan oppstå konsultasjonsplikt i saker om lokale forskrifter og andre beslutninger eller tiltak som vil kunne påvirke de berørte samiske interessene direkte. Detaljer for hvordan konsultasjonene skal foregå på disse nivåene, utpensles ikke i bestemmelsen. Det tas i stedet sikte på, i samråd med kommunal sektor og i konsultasjon med Sametinget og NRL, å utarbeide en veileder for konsultasjoner på kommunalt og fylkeskommunalt nivå.

I *andre ledd* fastslås det at de andre bestemmelsene i kapittelet gjelder for kommuner og fylkeskommuner så langt de passer. Det betyr at hovedprinsippene for hvilke saker som er omfattet av plikten, vil være de samme, jf. § 4-1. De sentrale elementene i § 4-6 vil også gjelde for kommuner og fylkeskommuner. Samtidig legges det opp til fleksible løsninger og mulighet for å tilpasse gjennomføringen av konsultasjonsplikten til ulike sakstyper og ulike kommuner.

Kommunene vil ikke ha plikt til å konsultere Sametinget etter reglene i loven her i saker som nevnt i § 4-1 fjerde ledd, dvs. saker der Sametinget har innsigelsesmyndighet. Videre er det som hovedregel neppe grunn til å varsle Sametinget etter § 4-5 i mindre og lokale saker uten prinsipiell karakter. Det kan også tenkes at kravene til protokoll i § 4-7 ikke bør gjelde fullt ut, for eksempel hvis det føres tilfredsstillende referat etter andre regler. Gjennomføringen av konsultasjonsplikten vil bli nærmere omtalt i en veileder for kommuner og fylkeskommuner.

I mange tilfeller vil plikten til å konsultere trolig kunne oppfylles gjennom allerede eksisterende ordninger for medvirkning i kommunal og fylkeskommunal sektor, eventuelt med noen tilpasninger.

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

Etter *første ledd første punktum* har det organet som har konsultasjonsplikt, også plikt til å varsle om saker som kan bli gjenstand for konsultasjoner. Bestemmelsen henger sammen med plikten etter § 4-6 til å gi full informasjon om relevante forhold på alle stadier i en sak. 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.

Ved oppstarten av en sak vil det 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 e.l. 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 Sametinget og eventuelle representanter for andre berørte samiske interesser. Plikten til å varsle kan strekke seg lenger når det gjelder varsel til andre enn 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 vil plikten til å varsle inntre på et tidligere tidspunkt. Full informasjon etter § 4-6 i slike saker kan f.eks. være et utkast til mandat eller høringsnotat. Se for øvrig punkt 5.3.

Etter *første ledd andre punktum* kan Sametinget av eget initiativ anmode om konsultasjoner. Det kan for eksempel være aktuelt når den ansvarlige myndigheten sender en sak på høring, men ikke selv reiser spørsmålet om konsultasjoner. Bestemmelsen åpner da for at Sametinget i høringsrunden kan be om å bli konsultert i saken. Det samme vil gjelde for tiltak o.l. som vil kunne berøre samiske interesser, men hvor organet ikke har vært klar over virkningen. Når organet i slike tilfeller ikke har varslet Sametinget etter første ledd første punktum, kan Sametinget be om konsultasjoner om saken når de får kunnskap om det planlagte tiltaket. Bestemmelsen gir derimot ikke Sametinget en rett til å foreslå tiltak, lovendringer mv. og kreve konsultasjoner om egne forslag. Rammene i § 4-1 gjelder også i slike situasjoner. Konsultasjonsplikten gjelder for lovgivning, tiltak o.l. som myndighetene vurderer å gjennomføre, jf. også punkt 6.2.1.2 og 6.4.6.

Etter *andre ledd* må Sametinget og andre med konsultasjonsrett innen rimelig tid svare på om de

ønsker konsultasjoner i en sak eller ikke. Samtidig kan Sametinget også gi sin vurdering av om det er andre enn Sametinget som bør konsulteres i saken. Den ansvarlige statlige myndigheten skal orientere om hvilke samiske forhold som kan bli berørt i den aktuelle saken. Sametinget har ansvar for så snart som mulig å gi tilbakemelding om dette, herunder om saken er av en slik art at de ønsker at det skal gjennomføres videre konsultasjoner, og om saken reiser andre problemstillinger av betydning for samiske interesser.

I saker som starter med en offentlig høring, vil Sametinget og andre med konsultasjonsrett kunne gi tilbakemelding i høringsuttalelsen på om det er ønskelig med konsultasjoner. Da vil det være tilstrekkelig at Sametinget og andre med konsultasjonsrett gir tilbakemelding om det ønskes konsultasjoner innen høringsfristens utløp. I andre saker vil hva som må regnes som «rimelig tid», variere blant annet ut fra sakens kompleksitet og hvem som er berørt. Sametinget vil normalt kunne gi relativt rask tilbakemelding. Når det gjelder andre representanter for berørte samiske interesser, vil man ofte måtte beregne mer tid, jf. også merknaden til første ledd første punktum.

Dersom Sametinget eller andre med konsultasjonsrett klager over et vedtak, vil det normalt måtte tolkes som at de også ønsker konsultasjoner, med mindre underinstansen endrer vedtaket i tråd med klagen.

Til § 4-6 Innholdet i og formålet med konsultasjonsprosessen

Det følger av *første ledd første punktum* at konsultasjonene skal foregå i god tro og med formål om å oppnå enighet. Enighet skal være målet med konsultasjonene, selv om det ikke er et absolutt krav om at enighet må oppnås. Sammen med kravet om god tro betyr formålet om å oppnå enighet bl.a. at partene ikke kan ha låste posisjoner når de går inn i konsultasjonene.

For å kunne oppnå enighet er det viktig at myndighetene gir tidlig og relevant informasjon til Sametinget eller representanter for andre samiske interesser som har konsultasjonsrett. Videre må det settes av tilstrekkelig tid til konsultasjonsprosessen. Omfanget av prosessen vil blant annet kunne avhenge av sakens kompleksitet, og må avgjøres fra sak til sak. Det vil imidlertid normalt kreves mer enn et enkelt informasjonsmøte for å oppfylle konsultasjonsplikten. Det er også en forutsetning for å kunne oppnå enighet at begge parter har tilstrekkelig informasjon om saken. Par-

tene må dele sine foreløpige vurderinger av saken, slik at partene kan vurdere sine utgangspunkter og dermed gjøre det mulig å forstå og nærme seg hverandre. I noen tilfeller vil myndighetene kunne ha plikt til å legge til rette for bruk av samiske språk i konsultasjonene, jf. sameloven § 3-3.

Første ledd andre punktum fastslår at det organet som har konsultasjonsplikt, skal gi full informasjon om relevante forhold på alle stadier i behandlingen av saken. Organet som skal forbedre lovgivning, tiltak mv., skal informere og legge til rette for dialog med Sametinget og representanter for andre samiske interesser så tidlig som mulig i prosessen. Tidlig involvering er viktig siden mulighetene for å oppnå enighet og finne gode løsninger i en sak som regel er størst dersom representantene for de samiske interessene blir involvert i de tidlige fasene ved behandlingen av en sak. Det ansvarlige organet skal ut fra sin kunnskap i saken informere om hvilke samiske forhold som kan bli berørt i den aktuelle saken, se også merknad til § 4-5.

Gode og effektive konsultasjoner forutsetter at partene gjennom hele prosessen er åpne om de ulike sidene ved saken, og om sine standpunkter og interesser. Den som har konsultasjonsplikt, må derfor gi relevant og fullstendig informasjon. Med dette menes at den som har konsultasjonsplikt, skal sørge for at dens interesser og posisjon formidles på en klar måte og blir forstått av Sametinget eller andre med konsultasjonsrett. Det vil i enkelte særlige tilfeller kunne innebære at informasjonen må gis på samisk.

Sametinget og andre med konsultasjonsrett må få informasjon om de forholdene som er nødvendige for at de skal kunne sette seg inn i en sak og på forsvarlig måte ta standpunkt til den. I lov saker av stor betydning for samisk kultur må det legges til rette for at Sametinget får se hele lovutkastet før de tar stilling til det. Deler av lovutkastet kan unntas dersom det er åpenbart at det ikke har betydning for samiske interesser. Videre må Sametinget få se de sentrale vurderingene som ligger bak forslaget. I saker av sentral betydning for samisk kultur bør Sametinget få se fullstendig utkast til lovproposisjon. Det er en forutsetning for reelle konsultasjoner at også Sametinget deler sine vurderinger og synspunkter underveis i prosessen. Det presiseres i denne sammenhengen at dokumenter som utveksles i forbindelse med konsultasjoner, kan unntas etter offentliglova § 19.

For nærmere veiledning om kravet til god tro og formål om å oppnå enighet vises det til punkt 5.3.

I *andre ledd* er kravet til god tro og formål om enighet presisert nærmere. Konsultasjonene må starte opp så tidlig at det er en reell mulighet til at partene kan vurdere aktuelle løsninger og komme til enighet i saken. Konsultasjonene må uansett starte så tidlig i prosessen at de er effektive og har betydning. 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 eller lovgivning. Kravet om at konsultasjoner skal skje før de reelle beslutningene i saken treffes, kan tilsi at konsultasjonsplikten i enkelte tilfeller inntreffer før saken sendes på høring, jf. også merknaden til § 4-5 ovenfor. Se for øvrig punkt 6.4.1 om på hvilket stadium det skal konsulteres.

Etter *tredje ledd* skal konsultasjonene ikke avsluttes så lenge partene antar at det er mulig å oppnå enighet om saken. Også dette kravet henger sammen med formålet med konsultasjonene etter første ledd. Det følger av bestemmelsen at én 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.

Til § 4-7 Protokoll

I *første ledd* slås det fast at det skal føres protokoll fra konsultasjonene. Videre er det tatt inn krav til hva som skal fremgå av protokollen. Protokollen må angi hva saken gjelder, hvilke vurderinger og standpunkter partene har inntatt og konklusjonene i saken. I de tilfellene der partene ikke kommer til enighet, må protokollen gjøre rede for hvilke vurderinger som ligger bak de ulike standpunktene. Konsultasjonspartene kan selv avgjøre hvem som fører protokoll, men det er viktig at begge partene får kommentere og korrigere protokollen før denne godkjennes. Det skal føres protokoll etter hvert konsultasjonsmøte, med mindre partene kommer til enighet om noe annet. Der som det er flere møter, vil det normalt være behov for å skrive en oppsummerende sluttprotokoll hvor konklusjon i saken framkommer.

I *andre ledd* heter det at den samiske partens vurderinger i saken skal følge saken fram til endelig beslutning. Det vil for eksempel gjelde for saker som først behandles i et underliggende organ, for så å gå til forvaltningsnivået over. Videre vil det gjelde i saker som blir lagt fram for regjeringen, og saker som regjeringen legger fram for Stortinget i form av proposisjoner og mel-

dingler. I de sistnevnte tilfellene vil representanter for de samiske interessene trolig oftere delta i konsultasjoner med det organet som forbereder saken, enn direkte med den myndigheten som formelt fatter beslutningen. Synspunktene skal da gå fram av dokumentene som legges fram for beslutningstaker. Dette gjelder uansett utfall av konsultasjonsprosessen, men vil ha størst betydning i saker der partene ikke har kommet til enighet. Bestemmelsen viser til «vurderinger i saken», men må leses i lys av de øvrige bestemmelsene i loven, slik at det er vurderinger knyttet til konsultasjonspliktige temaer som skal følge saken. Beskrivelsen av Sametingets syn på konsultasjonspliktige tiltak kan inneholde en vurdering av om Sametinget mener tiltakene er tilstrekkelige eller egnet til å nå formålet. Det er derimot ikke plikt til å ta inn en beskrivelse av alle tiltak Sametinget mener burde fremmes på området. I noen tilfeller er Sametinget uenig i statens forståelse av faktum eller gjeldende rett. Det vil da kunne være aktuelt å ta inn en kort beskrivelse av Sametingets syn i redegjørelsen for konsultasjonene i saken, jf. også punkt 6.4.6.

Til § 4-8 Forskrifter

Bestemmelsen inneholder en hjemmel til å gi forskrift med nærmere regler om hvem som har rett og plikt til konsultasjoner, og om gjennomføring av konsultasjoner. Bestemmelsen viser til organer og rettssubjekter som nevnt i § 4-3 og gir derfor ikke hjemmel for å fastsette forskrifter om konsultasjoner for kommuner og fylkeskommuner.

Lovens bestemmelser inneholder overordnede regler om konsultasjoner. § 4-8 gir hjemmel for at lovreglene i tilfeller hvor det er behov for mer detaljerte regler, kan suppleres med forskriftsbestemmelser. Muligheten til å utpensle temaer i forskrift vil gi nødvendig fleksibilitet for partene, ettersom form og innhold i konsultasjoner vil kunne variere fra sak til sak.

Til § 4-9 Virkning av brudd på konsultasjonsregler

Spørsmålet om brudd på konsultasjonsreglene fører til ugyldighet, skal vurderes etter alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper om ugyldighet. Bestemmelsen innebærer derfor ingen endring i gjeldende rett. Det er en viss terskel for at brudd på konsultasjonsreglene fører til at vedtaket kjennes ugyldig. 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.

Til § 4-10 Forholdet til forvaltningsloven og annen lovgivning

Bestemmelsen i § 4-10 er en ren henvisning til annen lovgivning og innebærer ingen endring i gjeldende rett. Bestemmelsen slår fast at reglene om konsultasjoner gjelder ved siden av saksbehandlingsregler i forvaltningsloven og regler om samiske interesser i ulike sektorlover. Det er gjort unntak fra dette utgangspunktet i § 4-1 fjerde ledd, fordi innsigelsesinstituttet etter plan- og bygningsloven samlet sett anses å oppfylle de kravene folkeretten stiller til konsultasjoner.

De særlige reglene som tar sikte på å ivareta samiske interesser i sektorlovgivningen, utenom de som er unntatt etter § 4-1 fjerde ledd, vil gjelde ved siden av reglene om konsultasjoner i same-loven. For eksempel følger det av havressurslova § 11 at det ved tildeling av kvoter av viltlevende marine ressurser innenfor et visst geografisk område skal legges vesentlig vekt på samisk bruk og hva denne bruken har å si for samiske lokal-samfunn. Det vil gjelde uavhengig av om det også er et krav om at det skal konsulteres med representanter for samiske interesser. Det samme gjelder de tilsvarende bestemmelsene i naturmangfoldloven, lakse- og innlandsfiskloven og mineralloven. Ofte vil konsultasjoner kunne bidra til å klargjøre hvordan slik vektlegging bør foretas.

Når det gjelder de generelle saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, fremgår det av bestemmelsen at disse fortsatt vil gjelde i saker hvor det skal gjennomføres konsultasjoner. Konsultasjoner vil for eksempel ikke fritta det organet som forbereder saken, fra å følge forvaltningslovens regler om varsling og utredning av saken. Det må likevel antas at konsultasjoner i saker som berører samiske interesser på en direkte måte, vil

bidra til å opplyse den saken det konsulteres om. Varsel etter bestemmelsene i loven her vil normalt også oppfylle forvaltningslovens krav til varsel. Selv om konsultasjonene har et videre formål, vil de dermed kunne inngå som del av organets forberedelse av saken i henhold til forvaltningslovens regler.

Til offentleglova § 19

Bestemmelsen foreslår endringer i offentleglova. Dagens hjemmel for unntak etter offentleglova § 19 gjelder «statlege organ». Hensynene som taler for at statlige myndigheter skal kunne unnta dokumenter som sendes konsultasjonsparter, gjør seg også gjeldende for kommuner og fylkeskommuner. Departementet foreslår derfor en endring i bestemmelsens ordlyd, som omfatter konsultasjoner på alle forvaltningsnivåer og for organer som utøver offentlig myndighet. Henvisningen til konsultasjonsplikten etter ILO-konvensjon nr. 169 er erstattet med en henvisning til konsultasjonsreglene i sameloven.

Det er lagt til grunn at hjemmelen for unntak også gjelder på et tidlig stadium av en sak, hvor det ennå ikke er avklart om konsultasjonsplikten inntreffer. I andre tilfeller kan det være klart at det ikke foreligger en rett til å bli konsultert, men at konsultasjoner kan ivareta intensjonen med konsultasjonsordningen. Også slike tilfeller er ment å skulle omfattes av unntaksmuligheten i offentlighetsloven § 19.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i sameloven mv. (konsultasjoner).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i sameloven mv. (konsultasjoner) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i sameloven mv. (konsultasjoner)

I

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

§ 1-1 skal lyde:

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

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

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 naturgrunnet 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 *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.

§ 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 forvalt-

ningsloven 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

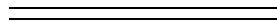
I lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd gjøres følgende endringer.

§ 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 samelova 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.



Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: 07 Media AS – 09/2018

