

Saksframlegg

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
19/2020	FeFo-styret	18.03.2020

Høringsvar - forslag til endringer i sameloven mv.

Direktørens innstilling:

FeFo har ingen merknader til lovforslaget. FeFo ber likevel departementet om å vurdere FeFos rolle som part som bør konsulteres i ulike saker.

Innledning:

FeFo-styret har bedt direktøren vurdere hvilken betydning de foreslåtte endringene i sameloven mv. har for FeFo og fremsette et forslag til høringsvar.

Bakgrunn

Oppsummering av Prop. 116 L. Endringer i sameloven mv. (konsultasjoner)

Hensikten med forslaget er å forenkle og kodifisere konsultasjonsplikten gjennom lov. Dette skal klargjøre hvor langt konsultasjonsplikten rekker, hvem som skal konsulteres, og hvordan konsultasjonene skal gjennomføres.

I utgangspunktet var mandatet til samerettsutvalget avgrenset til «samiske bruksområder utenfor Finnmark», jf. punkt 2.5 side 23 i proposisjonen. Utvalget mente imidlertid at å unnlate Finnmark i lovforslaget vil være «lite heldig», da dette er den delen av landet hvor det samiske nærværet og de samiske arealbruksinteressene er sterkest.

Departementet er enig med utvalget i at det vil gi liten mening å foreslå lovregler for saksbehandling og konsultasjoner som ikke skal gjelde Finnmark, jf. punkt 2.5 side 24.

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

«§ 15. Plikt til å tilby konsultasjoner

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

- Regjeringen, departementer, direktorater, og andre statlige etater og virksomheter på sentralt, regionalt og lokalt nivå,
- Fylkeskommuner og kommuner,
- 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.» Direktørens utheving.

Departementets vurdering av forslaget vedørende Finnmarkseiendommen fremgår under punkt 7.4 side 75:

«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.» (Direktørens utheving).

På denne bakgrunn har lovforslaget fra departementet fått følgende ordlyd:
«§ 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.»

Selve lovforslaget avgrensar således Finnmarkseiendommen sin plikt til å konsultere i saker der den utøver myndighet på vegne av staten.

Dette utdypes under punkt 12. Merknader til lovforslaget.

Til paragraf 4-3 på side 97:

«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.

Vurdering

Nasjonal gjennomføring av menneskerettskonvensjoner, herunder ILO-konvensjon nr. 169, er et statlig ansvar. Hvorvidt staten ønsker å kodifisere dette ansvaret gjennom de foreslåtte endringer er et politisk spørsmål.

På denne bakgrunn har direktøren avgrenset sin vurdering til kun å omfatte virkningene lovforslaget har for FeFo.

Som vist til under sakens bakgrunn har lovforslaget kun betydning for FeFo der organet utøver offentlig virksomhet. Det understrekes imidlertid at FeFo omfattes av konsultasjonsplikten etter ILO-konvensjon når organet utøver offentlig myndighet, og FeFo er positive til at konsultasjonsplikten lovfestes. Dersom departementet finner det hensiktsmessig er FeFo også positive til at denne konsultasjonsplikten forskriftsfestes.

FeFo har også en selvstendig plikt til å konsultere bruksrettsinnehavere etter Finnmarksloven, jf. Fl. § 18, på den måten FeFo sin prosessfullmektig ga uttrykk for i Nesseby-dommen, HR-2018-456 avsnitt 160. Det kan her nevnes at FeFo arbeider sammen med Nesseby bygdelag for å utvikle retningslinjer for hvordan dette skal foregå i praksis. Bakgrunnen for dette arbeidet er også at FeFo erfarer at det samiske organisasjonslivet kan være noe ulikt det norske og at det på denne bakgrunn kan være vanskelig å oppnå dialog med bruksrettsinnehaverene. FeFo har som siktemål å bedre denne dialogen ved å vedta

retningslinjer for vår involvering av lokale rettighetshavere.

I denne sammenheng er det viktig å påpeke at FeFo ikke er et myndighetsorgan på lik linje med stat og kommune. Det vises til Finnmarkslovens forarbeider, der det fremgår at det sentrale siktemålet ved opprettelsen av FeFo var å avklare forholdet mellom eierrådighet og myndighetsutøvelse på en klar måte. Dette fremgår blant annet av Ot.prp nr.53 (2002-2003) s. 7-8 hvor departementet fremholder:

«Ved dette settes et punktum for den særskilte grunnforvaltningen i Finnmark, der staten har utøvd både myndighet og eierrådighet uten et klart skille mellom funksjonene. Finnmarksloven innebærer at finnmarkingene heretter skal utøve eierrådighet, mens kommunale og statlige myndigheter skal utøve myndighet.»

Sondringen mellom eierrådighet og myndighetsutøvelse er videre understreket i proposisjonen s. 97-98:

«Det er viktig å ha en klar oppfatning av hvilken kompetanse og posisjon den nye eieren av statens grunn i Finnmark skal ha. En klar oppgang mellom rollene som eier og som myndighetsorgan er viktig.

[...]

Finnmarkseiendommen vil være et privat rettssubjekt i forhold til offentlige myndigheter. På denne måten vil denne løsningen gi et klart skille mellom rollen som grunneier og rollen som myndighetsorgan ved at rollene ikke vil være samlet på en hånd.»

Synet på FeFo som et privat rettssubjekt er fulgt opp i proposisjonen s. 132 hvor departementet drøfter forholdet til forvaltningsloven og offentlighetsloven. Det heter her:

"Utgangspunktet er at Finnmarkseiendommen ikke er et organ for stat eller kommune, og at offentlighetsloven og forvaltningsloven derfor ikke kommer til anvendelse med mindre annet er fastsatt i finnmarksloven."

Det klare utgangspunkt er således at FeFo ikke utøver offentlig myndighet, men må anses som et privat grunneierorgan som forvalter finnmarkingenes kollektive rettigheter. Dette medfører at statlige og kommunale myndigheter i saker som berører disse rettighetene er pliktig til å konsultere FeFo før inngrep kan gjennomføres.

Det er direktørens vurdering at FeFo i begrenset grad berøres av konsultasjonsplikten slik den foreslås lovfestet, men som nevnt over utarbeider FeFo egne retningslinjer for hvordan rettighetshaverne skal kunne påvirke forvaltningens av deres rettigheter. Avslutningsvis finner direktøren det riktig å fremheve FeFos rolle som representant for Finnmarks befolkning og som et viktig element i den samiske selvbestemmelsen, med et særskilt ansvar for ivaretagelse av samiske hensyn, bør konsulteres i saker som er viktige for den samiske befolkningen i Finnmark. Sammen med den kompetanse FeFo innehar, særlig vedrørende forvaltning og eierrådighet av utmarksressurser men også på andre områder, bør FeFo være et naturlig kontaktpunkt for de organer som forpliktes av de nye bestemmelsene i sameloven.

Vedlegg i saken:

1. Høringsbrev
2. prp201720180116000dddpdfs
3. konsultasjonsveileder---kommuner-og-fylkeskommuners-konsultasjoner-med-samiske-interesser