



Arkivsak-dok. 20/07041-2

Saksgang	Møtedato	Saksnr
Fylkesrådet	11.03.2020	49/20

Høring - forslag til endringer i sameloven mv. (konsultasjoner) og utkast til veileder for kommuner og fylkeskommuner - Høringsuttalelse fra Troms og Finnmark fylkeskommune

Innstilling:

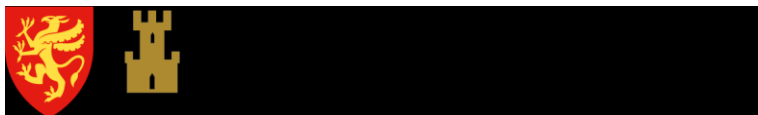
1. Fylkesrådet i Troms og Finnmark har behandlet høring om forslag til endringer i sameloven mv. (konsultasjoner) og utkast til veileder om konsultasjoner for kommuner og fylkeskommuner.
2. Fylkesrådet støtter forslaget til endringer i sameloven om konsultasjonsplikt for stat, kommuner og fylkeskommuner.
3. Fylkesrådet støtter utkastet til en veileder om konsultasjoner for kommuner og fylkeskommuner.
4. Fylkesrådet støtter også KS Troms og Finnmark, og USS sine presiseringer, herunder at grensene for konsultasjonsplikten bør tydeliggjøres. Videre er fylkesrådet enig i at ordningen bør evalueres to år etter ikrafttredelse.

3. mars 2020

Anne Toril Eriksen Balto
Fylkesråd plan, økonomi og kultur

Vedlegg

1. Prop 116 L (2017-2018) Endringer i sameloven (konsultasjoner)
2. Konsultasjonsveileder for kommuner og fylkeskommuner for konsultasjoner med samiske interesser
3. Troms fylkeskommune - Høringsuttalelse Den nye sameretten
4. Finnmark fylkeskommune - Høringsuttalelse Den nye sameretten
5. Sametingets vedtak juni 2018 - Endringer i Sameloven - konsultasjoner



SAKSPROTOKOLL

Arkivsak-dok. 20/07041

Arkivkode

Behandlet av	Møtedato	Saknr
2 Fylkesrådets forberedende møte	25.02.2020	25/20
3 Fylkesrådet	11.03.2020	49/20
4 Fylkesrådets forberedende møte	03.03.2020	36/20

Høring - forslag til endringer i sameloven mv. (konsultasjoner) og utkast til veileder for kommuner og fylkeskommuner - Høringsuttalelse fra Troms og Finnmark fylkeskommune

Fylkesrådet har behandlet saken i møte 11.03.2020 sak 49/20

Møtebehandling

Fylkesråd for plan, økonomi og kultur, Anne Toril Eriksen Balto, fremmet følgende forslag (1) til endring i innstillingens pkt. 4:

«4. Fylkesrådet viser for øvrig til USS og KS Troms og Finnmark sine presiseringer og ber departementet vurdere disse innspillene, herunder at grensene for konsultasjonsplikten bør tydeliggjøres. Videre er fylkesrådet enige at ordningen bør evalueres to år etter ikrafttredelse.»

Votering

Forslag (1) – enstemmig vedtatt.

Innstillingen med endring enstemmig vedtatt.

Fylkesrådets vedtak/innstilling

1. Fylkesrådet i Troms og Finnmark har behandlet høring om forslag til endringer i sameloven mv. (konsultasjoner) og utkast til veileder om konsultasjoner for kommuner og fylkeskommuner.
2. Fylkesrådet støtter forslaget til endringer i sameloven om konsultasjonsplikt for stat, kommuner og fylkeskommuner.
3. Fylkesrådet støtter utkastet til en veileder om konsultasjoner for kommuner og fylkeskommuner.

4. Fylkesrådet viser for øvrig til USS og KS Troms og Finnmark sine presiseringer og ber departementet vurdere disse innspillene, herunder at grensene for konsultasjonsplikten bør tydeliggjøres. Videre er fylkesrådet enige at ordningen bør evalueres to år etter ikrafttredelse.

Saksfremlegg

Etter avtale med fylkesråden fremmes denne med et saksfremlegg, uten et fagnotat vedlagt.

Bakgrunn:

Fylkeskommunen har fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet mottatt på høring forslag til endringer i sameloven om konsultasjoner samt utkast til veileder om konsultasjoner for kommuner og fylkeskommuner, med høringsfrist: 29.02.2020.

Troms og Finnmark fylkeskommune har fått utsatt høringsfrist til 14. mars 2020.

Høringsnotat:

Prosess

I 2007 leverte samerettsutvalget utredninga NOU 2007: 13 *Den nye sameretten*, som blant annet inneholdt forslag om ny saksbehandlings- og konsultasjonslov. Utredninga var på bred høring i 2008-2009.

Som en oppfølging av samerettsutvalgets forslag, fremmet regjeringa i 2018 Prop. 116 L (2017-2018) *Endringer i sameloven mv. (konsultasjoner)*. Dokumentet er resultatet av konsultasjoner med Sametinget, Norske reindriftssamers landsforbund (NRL), og hvor KS har fått mulighet til å uttale seg om aktuelle deler av lovforslaget.

Konsultasjoner skal sikre at representanter for berørte samiske interesser kommer tidlig inn i prosessene, og at de har en reell mulighet til å påvirke beslutningen. Formålet med konsultasjonene er å oppnå enighet om foreslåtte tiltak og konsultasjoner må gjennomføres med sikte på dette.

I 2019 vedtok Stortinget å sende proposisjonen tilbake til Regjeringa, med ønske om at lovforslaget sendes på alminnelig høring før saken fremmes for Stortinget til ny behandling. I tillegg ba Stortinget om at utkast til konsultasjonsveileder også sendes på høring samtidig.

Norge har en folkerettslig plikt til å konsultere urfolk i saker som kan berøre dem. Dagens *Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget* ble fastsatt ved kongelig resolusjon i 2005. Prosedyrene skal bidra til å oppfylle statlige myndigheters konsultasjonsplikt, men er ikke gjeldende for kommuner og fylkeskommuner.

Som konvensjonspart er staten likevel forpliktet til å sørge for mekanismer som sikrer at kommunale og fylkeskommunale organer oppfyller de folkerettslige bestemmelsene om konsultasjoner. Dette gjelder først og fremst bestemmelsene i ILO-konvensjon 169, særlig artikkel 6, men også andre instrumenter som artikkel 27 i *Konvensjonen om sivile og politiske rettigheter* (KSPR) av 1966. I saken er det også vist til FNs urfolkserklæring, samt relevant nasjonal lovgivning. Spørsmål knyttet til materielle grenser for inngrep jf. KSPR artikkel 27, er utsatt til en senere prosess.

Også forholdet til samenes selvbestemmelsesrett vies stor plass i proposisjonen, herunder uenighet mellom Regjeringa og Sametinget om den nærmere forståelse, som også konsultasjoner er en del av. Statene har frihetsgrader med tanke på hvordan konsultasjonsplikten implementeres, men departementet finner det mest hensiktsmessig at dette gjøres gjennom lovfesting.

Statens forpliktelser reguleres mer omfattende i forslaget enn forpliktelsene for kommuner og fylkeskommuner, der man i stedet har valgt å gi retning for konsultasjonsarbeidet gjennom en veileder. Veilederen er ikke juridisk bindende.

I forslaget til nye lovregler er statlige myndigheters konsultasjonsplikt foreslått lovfestet i en ny bestemmelse i sameloven § 4-1. Kommuners og fylkeskommuners konsultasjonsplikt foreslås lovfestet i en ny bestemmelse i sameloven § 4-4.

Om forslaget til lovregler

Forslaget til lovregler lovfester statens eksisterende folkerettslige forpliktelser om konsultasjoner. Løsningen som er valgt i lovforslaget, samsvarer med de folkerettslige forpliktelsene og dagens konsultasjonsprosedyrer. Forslaget inneholder ikke nye plikter, men er en lovfesting av den folkerettslige forpliktelsen Norge allerede har. I proposisjonsforslaget vises i tillegg til at involvering av samiske interesser også kan følge av annen lovgivning. Det er lagt opp til å unngå dobbeltbehandling, for eksempel får ikke Sametinget konsultasjonsrett i saker der de har innsigelsesrett etter plan- og bygningsloven.

Lovforslagets kapittel 1 gir en oversikt over bakgrunnen for lovforslaget. Kapittel 2 gir en overordnet oversikt over det folkerettslige grunnlaget for konsultasjonsplikten. Kapitlene 4 – 10 omhandler lovforslagets syv hovedtemaer:

- Hvordan regulere konsultasjonsplikten i norsk rett.
- Kravet til at konsultasjoner skal gjennomføres i god tro og med formål om å oppnå enighet.
- Hvilke tiltak det skal konsulteres om, og på hvilke stadier det skal konsulteres.
- Hvem gjelder konsultasjonsplikten for.
- Hvem skal konsulteres.
- Virkningen av brudd på konsultasjonsregelen.
- Samerettsutvalgets forslag til saksbehandlingsregler.

I forslagens kapittel 11 redegjøres det for de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget. Kommunal- og moderniseringsdepartementets merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget framkommer av kapittel 12. Til slutt følger departementets forslag til lovbestemmelser.

Om utkastet til konsultasjonsveileder

Hva gjelder regulering av konsultasjonsplikten for kommuner og fylkeskommuner (se lovforslagets kapittel 4.4.3), kom departementet til at gjennomføringen av konsultasjonsplikten vil bli nærmere omtalt i en veileder. Bakgrunnen er at flere løsninger kan være aktuelle. Departementet legger til grunn at det er stor variasjon mellom sakstyper, kommuner, og hvorvidt den samiske befolkninga er i flertall eller mindretall i kommunen. Derfor legges det i veilederen opp til at det kan foretas tilpasninger ut fra ulike behov i kommunene og fylkeskommunene.

Veilederen omtaler blant annet hva konsultasjoner er, i hvilke saker det er aktuelt å konsultere, når konsultasjonene skal starte, hvem som har konsultasjonsplikt, hvem som har konsultasjonsrett, samt virkning av brudd på konsultasjonsreglene. Veilederen presenterer også praktiske eksempler og beskriver ulike ordninger for medvirkning og hvordan disse kan bidra til å oppfylle konsultasjonsplikten. Hoveddelen av veilederen omhandler spørsmålet om hvem som kan være den rette konsultasjonspartneren, og i hvilke saker det bør konsulteres. Veilederen gir dog ingen uttømmende fremstilling og er ikke rettslig bindende.

Øvrige uttalelser

Sametinget har sluttet seg til forslagene i proposisjonen, det vises til Sametingets vedtak som er vedlagt. Det samme har Norske Reindriftssamers Landsforbund, selv om de også har pekt på manglende kapasitet og ressurser i reindrifta med tanke på å følge opp lovforslaget fra reindriftas side.

I høringsvarene til NOU 2007:13 *Den nye sameretten*, gikk Finnmark fylkesting mot forslagene om konsultasjons- og saksbehandlingsregler, mens Troms fylkesting støttet forslagene. Samtidig bør nevnes at Fylkestinget i Finnmark særlig viste til omfattende praktiske konsekvenser, mens fylkestinget i Troms vektla at bestemmelsene, selv om de representerte en utvidelse av demokratiet, ikke måtte være mer omfattende enn nødvendig. Med tanke på at proposisjonsinnholdet er til dels vesentlig annerledes enn forslagene fra samerettsutvalget, er det kanskje begrenset veiledning i disse vedtakene, som nå også er mer enn 10 år gamle.

Det vises også til høringsuttalelsene fra USS – Utmarkskommunenes sammenslutning, KS – Kommunenes sentralforbund, samt Trøndelag og Møre og Romsdal fylkeskommuner, hvor alle stiller seg positive til at en konsultasjonsordning som også omfatter kommunene og fylkeskommunene lovfestes og at forslaget til endringer i sameloven med hensyn til konsultasjoner er sendt ut på høring.

Utmarkskommunenes sammenslutning (USS) uttaler i sitt hørings svar at de ser det som en fordel at partene møtes så tidlig som mulig i beslutningsprosessen, slik at det legges til rette for at partene kan komme til enighet. Det kan også påpekes i denne sammenheng at en rekke medlemskommuner i USS allerede praktiserer forskjellige former for konsultasjonsordninger.

USS er videre opptatt av at konsultasjoner med representanter for samiske interesser gjennomføres på en slik måte at samiske interesser faktisk kommer frem og gis anledning til å bli hensyntatt i beslutningsprosesser, jf. proposisjonens kapittel 5. Dette forutsetter kunnskap om kommunikasjonsformer og kultur i hver av kommunene hvor konsultasjoner skal gjennomføres. Dette kan tilsi at det også bør avsettes midler til kompetansehevende tiltak.

USS mener videre at den foreslåtte bestemmelsen ikke er tilstrekkelig tydelig og dermed kan bli gjenstand for misforståelser. På bakgrunn av hvordan bestemmelsen er formulert er det for USS uklart i hvor stor grad plan- og bygningsloven i seg selv faller utenfor regelverket i kapittel 4. Dette er et viktig spørsmål for kommunene. Tiltak etter plan- og bygningsloven er en omfattende del av kommunenes virke som potensielt kan ha innvirkning på samiske interesser. Det er derfor ifølge USS viktig at omfanget av konsultasjonsplikten i plan- og bygningssaker presiseres, og særlig viktig at rammene for når konsultasjoner må gjennomføres er klare ettersom manglende gjennomføring av konsultasjoner kan føre til ugyldighet, jf. forslaget til § 4-9.

USS mener det er positivt at departementet har utarbeidet en veileder for gjennomføring av konsultasjoner. Spesielt veilederens punkt 5.2 og 5.4 inneholder etter USS' syn nyttige presiseringer og eksempler.

Etter USS' mening er det likevel behov for at konsultasjoner reguleres nærmere i forskrifts form, slik også departementet har gitt uttrykk for at det kan være behov for en rekke steder i proposisjonen. Noen av lovbestemmelsene i forslaget til § 4-1 til § 4-10 er relativt vagt utformet, og som USS har påpekt en rekke steder tidligere i høringsuttalelsen, utdypes ikke forståelsen av bestemmelsene i særlig grad i veilederen. Veilederen er dessuten ikke bindende.

Fylkestyret i KS Troms og Finnmark har også i sin høringsuttalelse gitt uttrykk for at de ser positivt på etableringa av en konsultasjonsordning, og:

Konsultasjonsveilederen ser ut til å ivareta kommuners og fylkeskommuners behov for avklaring av rettslige og praktiske forhold som konsekvens av forslag til ny bestemmelse i sameloven § 4-4. Det er videre positivt at det anbefales tilpasninger ut fra ulike behov. Det kommunale selvstyret ivaretas gjennom presiseringa av at det er myndighetene som tar den endelige beslutningen i saker med konsultasjonsplikt, men det er viktig å vurdere en tydeligere presisering av grensene for konsultasjonsprosessen; hvor lenge skal den vare, og hvilke krav skal være oppfylt for at prosessen skal anses som gjennomført.

KS Troms og Finnmark mener at følgende presiseringer må skrives direkte inn i lovteksten for å tydeliggjøre grensene for konsultasjonsplikten:

- Det fremgår av bestemmelsen i § 4-6, tredje ledd, at konsultasjonsprosessen ikke skal avsluttes så lenge partene antar at det er mulig å oppnå enighet om saken. Dette er i veilederen uttrykt slik (side 22):

«Dersom saken er tilstrekkelig opplyst, partenes vurdering har kommet klart fram, og det til tross for konsultasjonene ikke er mulig å oppnå enighet i saken, kan en av partene avslutte konsultasjonene.»

Konsultasjonsveilederen, s. 22.

KS Troms og Finnmark mener dette bør komme tydeligere fram i loven.

- Det uttales i veilederen (side 15), at den aktuelle samiske interessen forventes å svare i løpet av fire uker. KS Troms og Finnmark mener dette også må skrives inn som frist i loven, men slik at kommunen kan gi oppfriskning ved oversittelse av fristen. Dette vil speile klagerett etter forvaltningsloven.
- Det fremgår av veilederen (side 20) at fylkeskommunenes og kommunenes grunneierdisposisjoner eller andre privatrettslige disposisjoner ikke faller inn under konsultasjonsplikten. Dette må også tydeliggjøres i selve loven.
- Det må i loven tydeliggjøres i større grad hvilke saker det skal konsulteres om i henhold til § 4-4, første ledd. I veilederen står det at saker av generell karakter som antas å påvirke samfunnet på samme måte, faller utenfor konsultasjonsplikten. En slik presisering bør også angis i selve lovteksten.
- Kravet om konsultasjoner vil kunne medføre behov for økte ressurser i kommuners og fylkeskommuners forvaltning av ordninga. Det foreslås at ordninga evalueres to år etter ikrafttredelse.

Trøndelag fylkeskommune har også behandlet saken i fylkesutvalget 14.02.2020 med følgende vedtak:

1. Fylkesutvalget i Trøndelag gir sin støtte til høringsforslaget om endringer i sameloven mv (konsultasjoner).
2. Fylkesutvalget i Trøndelag er positive til utkastet til veileder for kommuner og fylkeskommuner om konsultasjoner med samiske interesser med disse bemerkningene:
 - Konsultasjonsveilederen kan ta opp ytterligere praktiske eksempler på medvirkningstiltak.
 - Konsultasjonsveilederen kan beskrive flere metoder for medvirkning.

Møre og Romsdal fylkeskommune har også behandlet saken i fylkesutvalget i møte 24.02.2020, med følgende vedtak:

1. Møre og Romsdal fylkeskommune støttar forslaget om å lovfeste konsultasjonsplikta for samiske interesser.
2. Møre og Romsdal fylkeskommune har ingen merknader til forslaget til endringar i sameloven mv (konsultasjonar).
3. Møre og Romsdal fylkeskommune har ingen merknader til «Rettleiar for kommunar og fylkeskommunar om konsultasjonar med samiske interesser».

Vurdering

Forslaget til endringer i sameloven bygger på en grundig utredning av samerettsutvalget, en omfattende høring av samerettsutvalgets forslag i 2008–2009 og en detaljert vurdering fra departementets side, herunder av de folkerettslige forpliktelsene.

Konsultasjoner utgjør en hjørnestein både i ILO-konvensjon nr. 169 og i FNs urfolkserklæring, som Norge har sluttet seg til. Konsultasjoner er også en viktig del av samenes selvbestemmelsesrett, selv om denne omfatter mer enn konsultasjoner. Den folkerettslige forpliktelsen til å konsultere representanter for samiske interesser gjelder uavhengig av forvaltningsnivå. Konsultasjoner skal sikre at representanter for samiske interesser kommer tidlig inn i prosessene, og at de har en reell mulighet til å påvirke beslutningene. Formålet med konsultasjonene er å oppnå enighet om foreslåtte tiltak. Dersom enighet ikke oppnås, er det viktig at partenes syn fremkommer av saken.

Gode konsultasjonsprosesser kan bidra til å fremme dialog og felles forståelse, bygge gode relasjoner og forebygge konflikt, omkamper og klagebehandlinger. Saksbehandlinga kan samlet sett ofte bli mer effektiv. Det er lett å se for seg at lokale vedtak hvor man har vært igjennom en god konsultasjonsprosess, vil få større legitimitet og kan være et bedre grunnlag for å fatte beslutninger som styrker samfunnsutviklinga. Det er videre en styrke i lovforslaget at det anerkjennes at saker som fra et stortingsperspektiv kan virke små, kan være saker av stor betydning for samiske lokalmiljøer.

Troms og Finnmark fylkeskommuner har hatt samarbeid med Sametinget siden dets opprettelse i 1989. En betydelig andel av befolkninga i Troms og Finnmark har samisk bakgrunn og tilhørighet. For å kunne yte helhetlige og likeverdige tjenester og være en samfunnsutvikler for hele befolkninga i Troms og Finnmark, er det viktig at alle får muligheten til å bli hørt og at alle grupper hensyntas i så stor grad som mulig. Den foreslåtte konsultasjonsordningen med tilhørende konsultasjonsveileder representerer et nytt verktøy i dette arbeidet. Konsultasjonsveilederen skal bidra til å avklare både hvilke saker som kan være aktuelle og gi kommuner og fylkeskommuner veiledning om hvordan man praktisk kan gjennomføre gode konsultasjoner.

I dag blir mange konsultasjoner mellom Sametinget og Regjeringa avsluttet på et administrativt nivå, og man kan se for seg at konsultasjoner også på kommunalt og fylkeskommunalt nivå i stor grad vil foregå på administrativt nivå. I den grad partene ikke blir enige, er det også viktig at det samiske synet kommer frem i den politiske behandlinga og at det er tydelig hvilke prosesser som er gjennomført. Kommuner og fylkeskommuner får ikke samme omfattende plikt til protokollering av konsultasjoner som det statlige organ får, men forslagene anses tilstrekkelige til å ivareta formålet. Det legges til grunn at selv om innledende dokumenter i konsultasjoner med samiske interesser kan unntas offentlighet, skal alltid sluttresultatet være offentlig.

I den politiske plattformen «Et sterkt nord» for Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti Troms og Finnmark 2019 – 2023, konstateres det at samarbeidspartiene «[...] vil at fylkeskommunen skal være i førersetet for å styrke det samiske og det kvenske, herunder språk, kultur og

levesett.» Videre står det at «Vi skal arbeide opp mot nasjonale myndigheter for å få flere verktøy og midler til dette arbeidet». Samarbeidspartiene presiserer videre at de vil «styrke og videreutvikle samarbeidet med Sametinget, den samiske og den kvenske befolkningen, samt organisasjoner».

Høringsforslaget representerer en naturlig forlengelse av det samarbeid kommuner og fylkeskommuner i Nord-Norge allerede har med Sametinget og med samiske interesser, og bidrar til å styrke dette. Konsultasjonslovgivningen handler ikke bare om plikten til å konsultere, men den bidrar også til en bevisstgjøring omkring samiske interesser og behovet for å legge til rette for gode beslutningsprosesser som inkluderer hele befolkninga i fylket vårt.

I forhold til etablerte rutiner for involvering av samiske interesser, særlig Sametinget, forventes det ikke nevneverdig økte kostnader for fylkeskommunen. Samtidig må det utvikles rutiner for formalisering av konsultasjoner. Dette kan gjøres i egen regi, eller det kan inngå som en del av en fornyet samarbeidsavtale med Sametinget.

Det er grunn til å understreke NRLs bekymring for effektiv deltakelse i konsultasjoner fra reindriftens side.

Konsultasjonslovgivningen er en av tre hoveddeler i forslaget fra Samerettsutvalget i 2007. Det er grunn til å understreke behovet for fortgang i arbeidet med oppfølging av de øvrige deler av samerettsutvalgets forslag hva gjelder områdene sør for Finnmark fylke.

Det anbefales at endringsforslagene i sameloven samt utkastet til konsultasjonsveileder støttes.