

**VEILEDER FOR STATLIGE
MYNDIGHETERS
KONSULTASJONER MED
SAMETINGET OG EVENTUELLE
ØVRIGE SAMISKE INTERESSER**

Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 23. juni 2006

KAPITTEL 1 - INNLEDNING

Avtale om prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget ble underskrevet av kommunal- og regionalministeren og sametingspresidenten 11. mai 2005. Sametingets plenum ga sin tilslutning til prosedyrene 1. juni 2005. Ved kongelig resolusjon 1. juli 2005 ble det stadfestet at de avtalte prosedyrene skal gjelde for hele statsforvaltningen.

Bakgrunnen for fastsettelsen av konsultasjonsprosedyrene er urfolks rett til å bli konsultert i saker som kan få direkte betydning for dem. Denne retten er nedfelt i ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater artikkel 6, som lyder:

1. Når bestemmelsene i denne konvensjon settes i verk, skal regjeringen:
 - (a) rådføre seg med vedkommende folk, ved hensiktsmessige ordninger 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 regelverk og virksomhet 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. De konsultasjonene som finner sted ved iverksetting av denne konvensjonen skal foregå med god vilje, i former som er tilpasset forholdene og med den målsetting å oppnå enighet om eller tilslutning til de foreslåtte tiltakene.”

ILO-konvensjonen ble ratifisert av Norge i 1990.

Hvem ILO-konvensjon nr. 169 gjelder for er fastsatt i konvensjonens artikkel 1. I norsk sammenheng er den aktuelle bestemmelsen artikkel 1 nr. 1 b), som definerer urfolk på følgende måte:

b) folk i selvstendige stater som er ansett som opprinnelige fordi de nedstammer fra de folk som bebodde landet eller en geografisk region som landet hører til da erobring eller kolonisering fant sted eller da de nåværende statsgrenser ble fastlagt og som - uansett deres rettslige stilling - har beholdt alle eller noen av sine egne sosiale, økonomiske, kulturelle og politiske institusjoner.

For øvrig kjennetegnes urfolk typisk av at de ikke er det dominerende folket i det større samfunnet de er en del av, og at de har en egenartet kultur basert på naturressursene. Urfolk utgjør ofte en minoritet i landet, men dette gjelder ikke alltid. I flere stater i Latin-Amerika utgjør urfolket et betydelig flertall i befolkningen.

I Norge er det klart at samene fyller vilkårene for å være urfolk. I Høyesteretts dom i Selbusaken av 21. juni 2001 uttales det at ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 1 nr. 1 b) utvilsomt gir samene status som urfolk i Norge også i det sørsamiske området.

Det har også tidligere vært etablert både møter og annen form for kontakt både på politisk og administrativt nivå mellom sentralmyndighetene og Sametinget i ulike saker som berører samene. I løpet av de siste årene har det imidlertid vært lagt frem flere proposisjoner og andre saker av betydning for samiske forhold, hvor det har oppstått spørsmål om konsultasjonsforpliktelsene i ILO-konvensjon nr. 169 har vært

tilstrekkelig ivaretatt. Spørsmålet om innholdet i konsultasjonsplikten ble særlig aktualisert i forbindelse med utarbeidelsen av finnmarksloven. Kommunal- og regionaldepartementet og Sametinget var enige om at det var lite formålstjenlig med stadige debatter om hvordan de folkerettslige bestemmelsene om konsultasjoner og deltakelse skulle forstås. Man ble derfor i mars 2004 enige om å nedsette en arbeidsgruppe med medlemmer fra Sametinget og Kommunal- og regionaldepartementet, som skulle se nærmere på det juridiske grunnlaget for samenes rett til å bli konsultert i saker av direkte betydning for dem, samt komme med forslag til prosedyrer. Arbeidsgruppen fremla sin rapport 20. april 2005.

Parallelt med regjeringens initiativ hadde også Justiskomiteen i Stortinget vedtatt å føre konsultasjoner med Sametinget og Finnmark fylkesting om den videre behandlingen av finnmarksloven.

Konsultasjoner mellom Sametinget og myndighetene vil i noen tilfeller føre til at beslutningsprosessene og saksbehandlingen vil være mer tidkrevende enn hva en vanligvis er vant til. Gjennomføring av tilfredsstillende konsultasjoner vil imidlertid i neste omgang kunne sikre en smidigere og raskere gjennomføring av de aktuelle tiltakene. Beslutninger med et diskutabelt legitimitetsgrunnlag, 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.

Konsultasjonsordningen vil også være forpliktende for Sametinget. Det legges bl.a. opp til at Sametinget må gi tydelige tilbakemeldinger på statens forslag innen nærmere avtalte frister.

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. Konsultasjonsordninger vil også legge til rette for et partnerskapsperspektiv mellom statlige myndigheter og Sametinget, som vil medføre en styrking av samisk kultur.

Konsultasjonsprosedyrene er retningsgivende. Dette innebærer at staten og Sametinget i fellesskap kan velge å fravike prosedyrene på saksområder der det er etablert egne regler som både departementet og Sametinget mener ivaretar urfolksinteressene på en like god måte som konsultasjonsprosedyrene. En slik sak kan være bergverksloven, hvor det er gitt egne bestemmelser om mineralvirksomhet i Finnmark. Staten kan ikke ensidig velge å ikke følge konsultasjonsprosedyrene.

I denne veilederen gis det nærmere retningslinjer og eksempler for når det foreligger konsultasjonsplikt, og innholdet i denne. Det vil likevel kunne oppstå tvilstilfeller der myndighetene må utøve skjønn og eventuelt ta nærmere kontakt med Sametinget for å avgjøre rekkevidden av konsultasjonsplikten.

Konsultasjonsavtalen av 11. mai 2005 er inngått mellom staten og Sametinget, og regulerer således bare statens forhold til Sametinget. Konsultasjonsplikten i ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 6 gjelder imidlertid overfor ”vedkommende folk”, og spesielt gjennom deres representative institusjoner. Man kan således i enkelte tilfeller også ha en plikt til å konsultere med andre i tillegg til Sametinget. Dette gjelder særlig

i saker som direkte berører samiske næringer, slik som reindriften.
Konsultasjonsplikten med andre enn Sametinget omtales nærmere under kapittel 3.

Det overordnede ansvaret for å utforme og samordne statens samepolitikk ble med virkning fra 1. januar 2006 overført fra Kommunal- og regionaldepartementet til Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

KAPITTEL 2 - MERKNADER TIL DE ENKELTE PROSEDYREBESTEMMELSENE I AVTALEN AV 11. MAI 2005

1. Formål

Formålet med prosedyrene er å:

- bidra til en praktisk gjennomføring av statens folkerettslige forpliktelse til å konsultere med urfolk.
- søke å oppnå enighet mellom statlige myndigheter og Sametinget når det overveies å innføre lover eller tiltak som kan påvirke samiske interesser direkte.
- legge til rette for utviklingen av et partnerskapsperspektiv mellom statlige myndigheter og Sametinget som virker til styrking av samisk kultur og samfunn.
- utvikle felles forståelse for situasjonen og utviklingsbehovet i samiske samfunn.

Merknader:

Staten har en plikt iht. ILO-konvensjonens artikkel 6 til å prøve å oppnå enighet i saker av direkte betydning for samene. Gjennom fastsetting av nærmere regler for hvordan dette skal gjøres i praksis, vil prosedyreavtalen bidra til å oppnå denne målsettingen. Gjennom dialog og konsultasjoner med Sametinget vil også kunnskapen og forståelsen av hhv. behovene i det samiske samfunnet og av prosessene i statsforvaltningen øke.

Konsultasjonsprosedyrene vil i større grad legge til rette for et partnerskapsperspektiv mellom statlige myndigheter og Sametinget. Det er imidlertid fremdeles staten som har den rettslige kompetansen og ansvaret for å fatte de endelige beslutningene i sakene.

2. Virkeområde

Konsultasjonsprosedyrene gjelder for regjeringen, departementer, direktorater og andre underliggende virksomheter.

- Konsultasjonsprosedyrene gjelder i saker som vil kunne påvirke samiske interesser direkte. Det saklige virkeområdet for konsultasjoner vil kunne omfatte ulike sakstyper, slik som lover, forskrifter, enkeltvedtak, retningslinjer, tiltak og beslutninger (f.eks. i stortingsmeldinger).
- Konsultasjonsplikten kan omfatte alle ideelle og materielle former for samisk kultur. Aktuelle sakstemaer kan f.eks. være musikk, teater, litteratur, kunst, media, språk, religion, kulturarv, immaterielle rettigheter og tradisjonell kunnskap, stedsnavn, helse- og sosial, barnehager, utdanning, forskning, eiendoms- og bruksrettigheter, arealinngrep- og arealdisponeringssaker, næringsutvikling, reindrift, fiske, landbruk, mineralvirksomhet, vindkraft, vannkraft, bærekraftig utvikling, kulturminnevern, biomangfold og naturvern.
- I saker som er knyttet til det materielle kulturgrunnlaget, slik som arealdisponeringer, arealinngrep og landrettigheter er det geografiske virkeområde for konsultasjoner (tradisjonelle samiske områder) Finnmark, Troms, Nordland og Nord-Trøndelag fylke, samt kommunene Osen, Roan, Åfjord, Bjugn, Rissa, Selbu, Meldal, Rennebu, Oppdal, Midtre Gauldal, Tydal, Holtålen og Røros i Sør-Trøndelag fylke, Engerdal og Rendalen, Os, Tolga, Tynset og Folldal kommuner i Hedmark fylke, og Surnadal og Rindal kommuner i Møre og Romsdal.
- Saker av generell karakter som må antas å ville påvirke hele samfunnet vil i utgangspunktet ikke omfattes av konsultasjonsplikten.

Merknader:

Hvem gjelder konsultasjonsplikten for ?

Konsultasjonsplikten gjelder for regjeringen, departementer, direktorater og andre underliggende virksomheter (f.eks. fylkesmenn).

Prosedyrene gjelder ikke for kommunene. Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil ta initiativ for å se nærmere på hvordan samiske interesser på en hensiktsmessig måte kan ivaretas i kommunal saksbehandling.

I saker der kommunene har fått delegert statlig myndighet, f.eks. fra fylkesmannen eller Direktoratet for naturforvaltning, vil konsultasjonsprosedyrene også kunne gjelde for kommunene, dersom vilkårene for øvrig er til stede.

Prosedyrene gjelder også for statsforetak, slik som Statskog, og for statlige selskaper, i den grad disse utøver forvaltningsmyndighet etter delegasjon fra overordnet statlig myndighet.

Hvilke saker kan ha direkte betydning for samene ?

Konsultasjonsprosedyrene gjelder i saker som ”*vil kunne påvirke samiske interesser direkte*”. Dette 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. Eksempelvis vil det kunne være konsultasjonsplikt i en del saker som gjelder fiske, siden fiske tradisjonelt er og har vært en viktig næringsvei for samene. Dette gjelder selv om fiske også er en viktig næring for mange nordmenn. I saker av generell karakter som må antas å ville påvirke hele samfunnet, slik som saker om skatt, pensjon, m.m., vil det imidlertid i utgangspunktet ikke være konsultasjonsplikt.

Vilkåret om at en sak må påvirke samiske interesser direkte betyr også at saken må ha en viss generell interesse for samisk kultur, for at prosedyrene skal komme til anvendelse. Det vil således ikke være konsultasjonsplikt i enhver sak som har direkte betydning for en eller flere samer dersom betydningen ikke kan relateres til samisk kultur.

Tildeling av tilskudd til samiske enkeltpersoner og organisasjoner er i hovedsak delegert til Sametinget. Andre offentlige myndigheter disponerer også statlige tilskuddsmidler som kan benyttes til samiske formål. I slike saker vil det ikke være naturlig å konsultere med Sametinget om hvordan tilskuddene skal fordeles.

Konsultasjonsplikten vil kunne inntre også hvor det ikke er åpenbart at en lov eller et tiltak vil påvirke samiske interesser direkte, men hvor det fremstår som rimelig sannsynlig at en lov eller et tiltak vil få direkte påvirkning.

I mange saker som kan få direkte betydning for samene vil det kunne være ulike interesser som står sterkt mot hverandre, for eksempel ved spørsmål om utnytting av naturressurser hvor det kan være store økonomiske interesser involvert. Det er likevel et krav iht. ILO-konvensjonen at det skal iverksettes konsultasjoner.

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.

Hvilke sakstyper omfattes ?

Konsultasjonsplikten er ikke avhengig av måten beslutninger fattes på, og gjelder i ulike typer saker, som vil kunne påvirke samene direkte, slik som ved utarbeidelse av lovforslag, forskrifter, retningslinjer og beslutninger (f.eks. i stortingsmeldinger). Det vil også kunne være konsultasjonsplikt ved inngåelse av internasjonale avtaler og tilslutning til internasjonale erklæringer som vil kunne påvirke samiske interesser direkte.

Det er innholdet i den aktuelle saken det skal konsulteres om. Normalt vil det således ikke være hensiktsmessig at dokumentene hvor forslag og vedtak fremgår, utarbeides i fellesskap.

Det er i utgangspunktet den myndigheten som har vedtakskompetanse som har plikt til å konsultere. Også statlige myndigheter som utreder saker og fremmer tilrådinge for overordnede organer, slik som fylkesmennene gjør i verneplansaker vil imidlertid ha konsultasjonsplikt. I saker hvor en statlig myndighet kun avgir en høringsuttalelse som berører samiske interesser, vil det imidlertid ikke være naturlig å konsultere om denne.

Fylkesmannen vil i prinsippet også kunne ha konsultasjonsplikt ved enkeltsaker og klagesaker. Dette vil normalt begrense seg til større arealsaker, se nærmere om dette nedenfor. Ved megling i innsigelsaker, skal imidlertid de vanlige saksbehandlingsreglene i plan- og bygningsloven og prinsippene for megling følges. Der vilkårene for øvrig er oppfylt vil departementet kunne ha konsultasjonsplikt i innsigelsaker som departementet får til avgjørelse.

Det vil også kunne foreligge konsultasjonsplikt for forvaltningsplaner for verneområder dersom disse fastsetter regler som vil kunne påvirke samiske interesser direkte.

Der Sametinget er vedtaksmyndighet, slik som i enkelte saker etter kulturminneloven, vil konsultasjonsplikten med Sametinget selvsagt være oppfylt. I saker etter kulturminneloven som avgjøres av Riksantikvaren eller MD vil det kunne foreligge konsultasjonsplikt. For øvrig gjelder på vanlig måte § 3 om *Samarbeidsplikt mv.* i ”Forskrift om faglig ansvarsfordeling”, gitt i medhold av kulturminneloven.

Der avgjørelser treffes av et myndighetsorgan hvor Sametinget er representert, og vilkårene for konsultasjoner for øvrig er til stede, må behandlingen av sakene innad i dette myndighetsorganet foregå i tråd med prinsippene for konsultasjoner. Der Sametinget er representert i utvalg eller arbeidsgrupper som gir råd eller fremmer tilrådinge til myndighetsorganet vil myndighetsorganet kunne ha plikt til å konsultere med Sametinget..

Det var også klart forutsatt mellom Sametinget og Kommunal- og regionaldepartementet at prosedyreavtalen ikke kommer til anvendelse i saker om statsbudsjettet.

Nærmere om enkeltvedtak

Konsultasjonsavtalen slår fast at også enkeltvedtak og beslutninger omfattes av konsultasjonsplikten. I praksis vil det imidlertid bare unntaksvis være aktuelt å konsultere med Sametinget om enkeltsaker. I arealsaker vil dette kunne være aktuelt ved større inngrep, slik som vindkraft- og vannkraftutbygginger, veiutbygginger og utbygginger av fritidsboliger. Det vil derimot eksempelvis ikke være nødvendig å konsultere om enkeltbeslutninger om fellingstillatelser o.l. truffet av rovviltnemndene.

Når det gjelder enkeltvedtak i andre saker enn arealsaker, kan det som hovedregel legges til grunn at det ikke foreligger konsultasjonsplikt.

Terskelen for å konsultere om enkeltvedtak vil kunne være lavere i forhold til reindriften, jf. kapittel 3.

Nærmere om saklig og geografisk avgrensning

I saker som er knyttet til arealdisponeringer, arealinngrep og landrettigheter vil konsultasjonsplikten kunne oppstå innenfor tradisjonelle samiske områder. I øvrige sakstyper, slik som f.eks. språk og kultur, vil ikke konsultasjonsplikten på samme måte være knyttet til geografi. Det er vanskelig å entydig avgrense hva som inngår i tradisjonelle samiske områder. Det samiske bruks- og bosettingsområdet er stort og strekker seg fra Hedmark til Finnmark. Det må også tas hensyn til samiske interesser i områder med en historisk samisk bosetting, hvor den samiske kulturen på grunn av fornorskingspolitikken i dag står svakt og er lite synlig.

De geografiske områdene som nevnes i pkt 2, tredje kulepunkt er reinbeiteområdene, samt kommuner som er av interesse for samiske kulturminner.

3. Informasjon

- Statlige myndigheter skal gi full informasjon om aktuelle saker som kan påvirke samene direkte, og om relevante forhold på alle stadier i behandlingen av saken.

Merknader:

Den statlige myndigheten som skal forberede lovgivning eller tiltak skal informere og legge til rette for dialog med Sametinget så tidlig som mulig i prosessen. Tidlig informasjon er en forutsetning for at Sametinget kan delta med innflytelse på prosessene og det endelige resultatet. Den ansvarlige statlige myndigheten skal ut fra sin kunnskap om saken orientere om hvilke samiske forhold som kan bli berørt i den aktuelle saken. Sametinget har ansvar for så snart som mulig å gi tilbakemelding på dette og på om saken reiser øvrige problemstillinger av betydning for samiske interesser.

Gode og effektive konsultasjoner forutsetter stor åpenhet om de ulike sider ved saken. Det må derfor gis relevant og fullstendig informasjon. Myndighetene har ansvaret for at informasjonen blir presentert slik at sakens innhold blir forstått. Dette vil i enkelte tilfeller kunne innebære at informasjon må gis på samisk.

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.

Det skal ikke gis budsjettfortrolig informasjon i forbindelse med konsultasjonene.

Det kan likevel være nødvendig å konsultere om mulige endringer i ansvarsfordelingen mellom et departement og Sametinget. Slike konsultasjoner kan innebære at det gis informasjon om overføringer mellom ulike poster innenfor et departements budsjett.

Det vil oppstå en rekke saker hvor statlige myndigheter er usikre på om det foreligger konsultasjonsplikt. Til å begynne med vil det være naturlig å ta kontakt med Sametinget eller Arbeids- og inkluderingsdepartementet der man er i tvil. Etter hvert som man får erfaring med konsultasjonsordningen vil det danne seg praksis vedrørende hvilke saker det vil være naturlig å konsultere om.

Sametinget kan kontaktes via sentralbordet (telefon 78 47 40 00) eller på e-post (samediggi@samediggi.no). Man kan også ta direkte kontakt med enkeltpersoner som man vet jobber med det aktuelle saksfeltet.

4. Offentlighet

- Informasjon som utveksles mellom statlige myndigheter og Sametinget i forbindelse med konsultasjoner skal kunne unntas offentlighet, forutsatt at det foreligger hjemmel for dette. Meroffentlighet skal praktiseres. Partenes endelige standpunkter i de enkelte saker skal være offentlige.

Merknader:

Reglene i offentlighetsloven gjelder for dokumenter som utveksles mellom statlige myndigheter og Sametinget. I lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova), sanksjonert i statsråd 19. mai 2006, er det gitt adgang til å unnta fra offentlighet informasjon som utveksles mellom statlige myndigheter og Sametinget i forbindelse med konsultasjoner. Loven er ennå ikke trådt i kraft.

Bakgrunnen for bestemmelsen er at en mulighet til å kunne unnta dokumenter fra offentlighet trolig vil være en forutsetning for at det blir gitt informasjon om ideer og foreløpige synspunkter på et tidlig stadium i behandlingen av en sak. Det er imidlertid en forutsetning at meroffentlighet praktiseres, og at partenes endelige standpunkter er offentlige.

5. Faste møter

- Det skal avholdes faste halvårlige politiske møter mellom statsråden for samiske saker og sametingspresidenten. Fagstatsråder deltar på disse møtene etter behov. I de faste halvårlige politiske møtene skal en ta opp situasjon og utviklingsbehov for samiske samfunn, saker av grunnleggende prinsipiell karakter og pågående prosesser.
- Det skal avholdes faste halvårlige møter mellom Sametinget og det interdepartementale samordningsutvalget for samiske saker. I møtene skal det blant annet redegjøres for aktuelle samepolitiske saker i kommende måneder.

Merknader:

Arbeids- og inkluderingsdepartementet bør i god tid før de halvårlige møtene sende ut skriftlig materiale til berørte departement. Øvrige departement som har saker de ønsker å ta opp på møtet bør i god tid orientere Arbeids- og inkluderingsdepartementet om disse.

Det kan også være hensiktsmessig med faste møter mellom Sametinget og regionale statlige etater. Dette vil det kunne inngås nærmere avtaler om.

6. Generelle bestemmelser om konsultasjonsprosedyrene

- Konsultasjonene med Sametinget skal foregå i god tro og med målsetting om å oppnå enighet om foreslåtte tiltak.
- Statlige myndigheter skal så tidlig som mulig informere Sametinget om oppstart av aktuelle saker som kan påvirke samene direkte, og om hvilke samiske interesser og forhold som kan bli berørt
- Etter at Sametinget er blitt informert om aktuelle saker, skal Sametinget gi tilbakemelding så snart som mulig om det er ønskelig at det gjennomføres videre konsultasjoner.
- Sametinget skal også kunne ta opp saker hvor Sametinget ønsker å gjennomføre konsultasjoner.
- Dersom statlige myndigheter og Sametinget blir enige om å avholde videre konsultasjoner i en bestemt sak, skal en i fellesskap søke å bli enig om opplegget for disse konsultasjonene, herunder tid og sted for videre kontakt (f.eks. møter, videokonferanser, telefonkontakt, utveksling av skriftlig materiale), tidsfrister for tilbakemeldinger, evt. behov for konsultasjoner på politisk nivå, og politisk behandlingsform. Det skal gis tilstrekkelig tid til gjennomføring av reelle konsultasjoner og politisk behandling av forslag. En evt. plenumsbehandling i Sametinget av den aktuelle saken må skje så tidlig som mulig.
- Der sakene krever det skal det legges til rette for at det skal kunne avholdes flere konsultasjonsmøter og at saker ikke avsluttes så lenge Sametinget og staten antar at det er mulig å oppnå enighet.
- I saker som behandles i regjeringen skal det i foreleggelsen for øvrige berørte departementer fremgå tydelig hvilke forhold det er oppnådd enighet med Sametinget om, og eventuelt hva det ikke er oppnådd enighet om. I proposisjoner og meldinger som fremmes for Stortinget, og der regjeringen har et annet standpunkt enn Sametinget, skal Sametingets vurderinger og standpunkter fremgå.

Merknader:

Utgangspunktet for konsultasjonene: God tro og målsetting om å oppnå enighet

Konsultasjonene skal foregå i god tro og med målsetting om å oppnå enighet om foreslåtte tiltak. Dette betyr at konsultasjoner er noe mer enn en høring og at man oppriktig og reelt sett skal forsøke å oppnå enighet. Det betyr også at man har en plikt til å igangsette konsultasjoner og prøve å oppnå enighet selv om en statlig myndighet mener det er lite sannsynlig at dette vil være mulig. Det er imidlertid ikke noe krav at enighet eller samtykke alltid rent faktisk oppnås.

Hvor omfattende konsultasjonene må være i en konkret sak for å oppfylle konsultasjonsplikten, vil kunne variere. Det viktige er at det etableres prosedyrer som gjør at Sametinget får en mulighet til å ha reell innflytelse på prosessen og resultatet. Et enkelt informasjonsmøte vil således normalt ikke oppfylle konsultasjonsplikten etter konvensjonen.

Informasjon og tilbakemelding

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 på dette, herunder om saken har en slik karakter at det er ønskelig at det gjennomføres videre konsultasjoner, samt om saken reiser øvrige problemstillinger av betydning for samiske interesser. Tilbakemelding på om det bør avholdes konsultasjoner vil normalt kunne gis innen en uke. Det er viktig at Sametinget får informasjon og blir involvert så tidlig som mulig, siden mulighetene for påvirkning som regel er størst i de tidlige fasene ved behandlingen av en sak.

Når Sametinget og statlig myndighet er enige om å konsultere skal man søke å bli enige om det opplegget for konsultasjoner. Av hensyn til sakens fremdrift er det viktig at det tidlig fastsettes tidspunkter for eventuelt videre møter.

Nærmere om innholdet i konsultasjonsplikten

For at konsultasjonsplikten skal være oppfylt kreves det at partene gjøres kjent med hverandres standpunkter og vurderinger. Staten skal sørge for at dens interesser og synspunkter er formidlet og forstått, og for at staten har forstått Sametingets synspunkter. Sametinget har tilsvarende et ansvar for å formidle sine synspunkter. Der partene ikke er enige kreves det videre at man vurderer hvilke mellomløsninger og endringer i opprinnelige forslag som kan gjøres for å nærme seg motparten. Det må også legges til rette for at det kan avholdes flere konsultasjonsmøter dersom det er behov for det, og at saker ikke avsluttes så lenge Sametinget og staten antar at det er mulig å oppnå enighet. Om det ikke lykkes staten og Sametinget å komme fram til enighet, må det gis en tydelig begrunnelse for partenes ulike vurderinger og standpunkter.

Det er viktig at statlige myndigheter og Sametinget kan diskutere foreløpige posisjoner. Dette innebærer at det også må kunne avholdes konsultasjoner før sakene er endelig avklart med andre berørte statlige myndigheter. Det skal imidlertid ikke gis budsjettfortrolig informasjon i forbindelse med konsultasjonene (jf. pkt. 3 ovenfor). På grunn av statens behov for å kunne opptre samlet, må saker likevel kunne drøftes foreløpig mellom departementene før Sametinget involveres. Det vil for øvrig ofte være hensiktsmessig at det også deltar representanter fra øvrige berørte statlige myndigheter saker på konsultasjonsmøtene.

Det er av stor viktighet at konsultasjonsprosedyrene legges opp slik at det er mulig å gjennomføre dem i praksis både for statlige myndigheter og for Sametinget. Saker som kan håndteres på en enkel måte, bør håndteres enkelt. Det bør eksempelvis alltid vurderes om det er mulig å løse en sak gjennom telefonkontakt i stedet for gjennom møter. På saksområder der statlige myndigheter iht. gjeldene regelverk har kontakt med samiske interesser, bør konsultasjonsprosedyrene også innarbeides i de eksisterende prosessene. Det er viktig at begge parter er enige om det videre opplegget.

Det enkelte berørte fagdepartement eller virksomhet har ansvaret for konsultasjonene på sine områder. Det er den enkelte virksomhet som har den største kunnskapen om egne saker, og dette er også i samsvar med regjeringens sektoransvarsprinsipp, som innebærer at den enkelte fagmyndighet har ansvaret for sakene på sine områder i

forhold til alle grupper i befolkningen. Arbeids- og inkluderingsdepartementet kan bistå fagdepartementene med råd om hvordan konsultasjonene skal foregå, og skal etter ønske kunne delta under konsultasjonsmøter. Som samordningsdepartement i samiske saker, skal Arbeids- og inkluderingsdepartementet i alle tilfeller orienteres om at det blir iverksatt konsultasjoner.

Saker som skal behandles i regjeringen

I saker som skal behandles i regjeringen, skal det i foreleggelsen for øvrige departement, fremgå tydelig at det har vært avholdt konsultasjoner med Sametinget, hva som er Sametingets standpunkter og vurderinger, og hva resultatet av konsultasjonene er. Departementene har ansvaret for å klarere sakene med øvrige departementer på vanlig måte, samtidig som man konsulterer med Sametinget.

Prosedyrene innebærer ikke et generelt pålegg om at departementene skal konsultere etter at saken er løftet opp i regjeringen, men konsultasjonene bør ikke avsluttes så lenge det antas at det er mulig å oppnå enighet om løsninger.

Når det gjelder behandling av lovforslag så følger det av konsultasjonsavtalen at Sametinget skal gis adgang til å behandle saker i plenum. Dette vil kunne være aktuelt ved lovforslag av stor betydning for samiske interesser, slik som reindriftsloven, plan- og bygningsloven, naturmangfoldsloven og mineralloven. Det er også klart at Sametinget har rett til å få full informasjon om relevante forhold, og at også Sametingets plenum skal kunne påvirke prosessen. Sametingets synspunkter skal fremgå av odelstingsproposisjonen (dvs. plenums synspunkter der saken blir behandlet i plenum). Dette betyr at plenum må få forelagt foreløpige utkast til lovforslag. Disse bør likevel normalt være avklart i regjeringen, siden lovutkastene ved en åpen plenumsbehandling vil bli offentlige. Der Sametinget har merknader til innholdet, vil det kunne være naturlig å behandle sakene i regjeringen på nytt før ot.prp. fremmes.

Det sies uttrykkelig i prosedyrene at Sametingets vurderinger og standpunkter skal fremgå i proposisjoner og meldinger som fremmes for Stortinget, der regjeringen har et annet standpunkt enn Sametinget. Det er imidlertid viktig at dette også fremgår i saker hvor det er oppnådd enighet med Sametinget.

Det er for øvrig viktig at det legges til rette for at samiske representanter kan delta i lovutvalg i saker av stor betydning for samene. Deltakelse fra samiske representanter vil ikke være konsultasjoner i seg selv, men vil medføre at den samiske interesse blir ivaretatt fra et tidlig tidspunkt, og slik lette konsultasjonsarbeidet.

Konsultasjonsforpliktelsene er for øvrig ikke til hinder for at Sametinget bør være høringsinstans i større saker i første omgang, slik som ved behandling av NOUer. I mindre saker kan det være mer naturlig å slå sammen høringsrunden og konsultasjonene. I saker hvor Sametinget avgir høringsuttalelse bør Sametinget opplyse om det er ønskelig med konsultasjoner om saken.

Særskilt om konsultasjoner med underliggende organer

I saker som forberedes av underliggende organer, og hvor vedtak fattes av et overordnet organ, må man i vurderingen av om staten har oppfylt konsultasjonsplikten se konsultasjonene som har funnet sted av de ulike organene i sammenheng. Dette betyr at der underliggende organ og Sametinget er blitt enige om en sak, og dette ikke

endres av overordnet organ, trenger ikke det overordnede organet konsultere nærmere. Det er viktig at opplysninger om Sametingets synspunkter og resultatet av konsultasjonene alltid følger saken videre.

Der en underliggende virksomhet er kjent med at den overordnede virksomheten har andre synspunkter enn Sametinget, bør man i forkant enten sørge for å klarere saken med overordnet virksomhet, eller konsultasjonene kan skje direkte med overordnet virksomhet. Dette må avtales mellom overordnet og underordnet organ og med Sametinget innenfor det enkelte saksfelt. Noen ganger kan det være hensiktsmessig at departementene konsulterer med Sametinget om viktige satsingsområder før oppdrag knyttet til satsingsområdene tildeles underliggende virksomheter, slik som fylkesmennene. Det er også en forutsetning at et overordnet organ også legger til rette for at underliggende virksomheter kan konsultere med tilstrekkelige tidsfrister mv.

I saker som forberedes av underliggende statlige organer vil det ofte være en forutsetning for gode konsultasjoner med Sametinget at Sametinget først er kjent med hvordan samiske lokalsamfunn og organisasjoner vurderer en sak. Det er her viktig at Sametinget blir orientert om saken så tidlig som mulig, men ofte vil det kunne være lite hensiktsmessig at det igangsettes konsultasjoner før det er klarlagt hvordan ulike samiske interesser vurderer saken. Det må avtales nærmere med Sametinget hvordan konsultasjonene bør legges opp i slike saker.

På saksområder der det ofte er aktuelt å gjennomføre konsultasjoner (f.eks. verneplaner, energiutbygginger) kan det være hensiktsmessig at den aktuelle myndigheten og Sametinget i fellesskap kommer fram til standardprosedyrer i slike saker. Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil i slike tilfeller kunne bistå med å utforme prosedyrer.

7. Protokoll

- Det skal føres protokoll fra alle konsultasjonsmøter mellom statlige myndigheter og Sametinget. I protokollen skal det gis en kort redegjørelse for hva saken gjelder, partenes vurderinger og standpunkter, og konklusjonen i saken.

Merknader:

Det skal alltid føres protokoll fra konsultasjonsmøter, med mindre begge parter er enige om at dette ikke er nødvendig. Det bør fremgå av saken at protokollen er omforent, men det vil ikke være nødvendig at partene skriver under på protokollen. Det vil være naturlig at den statlige myndigheten tilbyr seg å skrive utkast til protokoll.

Det bør også fremgå av saken hva det er oppnådd enighet med Sametinget om i telefonsamtaler. I saker hvor det anses som særskilt viktig å kunne dokumentere enighet for etter tiden, bør det skrives protokoll fra telefonsamtaler, m.m.

8. Behov for utredninger/kunnskapsgrunnlag

Kommunal- og regionaldepartementet og Sametinget nedsetter i fellesskap en faglig analysegruppe som blant annet på bakgrunn av samisk statistikk årlig avlegger en rapport om situasjon og utviklingsstrekk i samiske samfunn. Rapporten legges til grunn for konsultasjoner i konkrete saker og for konsultasjoner om utviklingsbehov for samiske samfunn i ett av de halvårlige møtene mellom statsråden for samiske saker og Sametingspresidenten.

- Når statlige myndigheter eller Sametinget mener det er behov for utredninger for å styrke faktagrunnlaget eller det formelle grunnlaget for vurderinger og beslutninger skal dette tilkjennevis så tidlig som mulig og partene skal bringe spørsmål knyttet til mandat for eventuelle utredninger inn i konsultasjonsprosessen. Staten og Sametinget skal søke å oppnå enighet om både mandat, og hvem som skal stå for et eventuelt utredningsarbeid. Staten og Sametinget har plikt til å bistå med nødvendige opplysninger og materiale som det er behov for ved gjennomføringen av utredningsarbeidet.

Merknader:

Statistikk danner et viktig grunnlagsmateriale for å analysere situasjonen og utviklingsbehovet i samfunnet. For å få etablert velfungerende konsultasjoner mellom regjeringen og Sametinget vil en i stor grad være avhengig av at partene i størst mulig grad har kunnskap om situasjonen og utviklingstrekkene i samiske samfunn, for slik å kunne etablere størst mulig grad av felles forståelser. Kunnskapsgrunnlaget om samiske samfunn er i mange sammenhenger både dårlig og vanskelig tilgjengelig.

Kommunal- og regionaldepartementet (nå Arbeids- og inkluderingsdepartementet), Sametinget, Nordisk Samisk Institutt og Statistisk sentralbyrå har igangsatt et prosjekt med målsetting om å få utarbeidet en årlig samisk statistisk årbok. Den første årboken ble utgitt i februar 2006.

I saker der Sametinget mener det er behov for ytterligere utredninger, skal dette vurderes av den statlige myndigheten. Det må i denne forbindelse vurderes om en utredning vil være av en slik betydning for saken at denne bør utsettes i påvente av resultatet av utredningen. Der det er mulig bør utredninger om samiske forhold integreres i øvrige utredninger som skal foretas.

Vi viser for øvrig til at det i en del tilfeller foreligger plikt til å konsekvensutrede planer og tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn, jf. forskrift om konsekvensutredninger § 4 *Kriterier for vurdering av vesentlige virkninger for miljø, naturressurser og samfunn* bokstav e, som lyder:

Planer og tiltak etter § 3 skal behandles etter forskriften dersom de

- - -

e) kan komme i konflikt med utøvelsen av samiske utmarksnæringer, eller er lokalisert i reindriftens særverdiområder eller minimumsbeiter og kan komme i konflikt med reindriftingsinteresser, eller på annen måte kan komme i konflikt med reindriftings arealbehov

9. Konsultasjoner med øvrige berørte samiske interesser

- I saker der staten planlegger å konsultere med samiske lokalsamfunn og/eller særskilte samiske interesser som kan bli direkte påvirket av lovgivning eller tiltak, skal staten så tidlig som mulig informere om hvilke interesser /organisasjoner staten mener saken berører, og drøfte samordningen av konsultasjonsprosessene med Sametinget.

Merknader:

Pkt 9 i avtalen omhandler hvordan myndighetene skal samordne konsultasjonsprosedyrene i saker der staten også planlegger å konsultere andre samiske interesser. Selve plikten til å konsultere med andre interesser enn Sametinget

følger derimot av en tolkning av ILO-konvensjon nr. 169, og ikke av konsultasjonsavtalen. Se nærmere om dette under kapittel 3. nedenfor.

De viktigste spørsmålene som skal drøftes med Sametinget er tidspunkter for konsultasjonsmøter med Sametinget og den øvrige berørte samiske interessen, herunder muligheten for at det kan avholdes samtidige konsultasjoner. Felles konsultasjonsmøter vil som regel være det mest ønskelige og effektive, sett fra statens ståsted.

KAPITTEL 3 - RETNINGSLINJER FOR KONSULTASJONER MED ANDRE ENN SAMETINGET

Utgangspunktet er at det er Sametinget som er det representative organet på vegne av alle ulike samiske interesser. Arbeids- og inkluderingsdepartementet legger derfor til grunn at Sametinget alltid skal få mulighet til å konsulteres. Som nevnt ovenfor vil imidlertid statlige myndigheter kunne ha en plikt til også å konsultere med andre i tillegg til Sametinget. Dette gjelder særlig i saker som direkte berører samiske næringer, slik som reindriften. Reindriftsutøverne er viktige samiske bruksrettighetshavere, som har egne representative organ og en tradisjon for å representere seg selv. Gjennom konsultasjoner med reindriften vil det kunne klarlegges på hvilken måte tiltak og virksomhet kan utformes i tråd med reindriften sin virksomhet.

Saker hvor reindriftnæringen normalt skal konsulteres vil være arealinngrepssaker, hvor det planlegges tiltak som kan komme i konflikt med reindriften sin arealbehov. Ved en del enkeltinngrepssaker hvor Sametinget ikke finner det ønskelig å konsultere, må statlige myndigheter likevel vurdere om reindriften bør konsulteres, siden tiltak som i nasjonal sammenheng anses som små ofte vil kunne ha stor betydning for det enkelte reinbeitedistriktet.

Når det konsulteres med reindriftnæringen skal man følge de samme prinsippene som gjelder for konsultasjoner med Sametinget.

Når det gjelder spørsmålet om hvem innenfor reindriftnæringen som skal konsulteres må det skilles mellom lov- og forskriftssaker som gjelder generelt for store områder, og enkeltinngrepssaker. 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 de enkelte rettighetshaverne, normalt representert ved det enkelte reinbeitedistriktet. Som et første skritt i slike saker vil det kunne være hensiktsmessig å ta kontakt med Reindriftsforvaltningen for å få opplysninger om hvilke reinbeitedistrikter som kan bli berørt av planlagte tiltak, samt annen relevant informasjon.

I enkeltsaker som blir avgjort av departementene, vil det også kunne foreligge en plikt for departementene å konsultere med reinbeitedistriktet, dersom den underliggende statlige myndigheten ikke har oppnådd enighet med distriktet, eller departementet inntar et annet standpunkt enn det underliggende virksomheten. Det kan være naturlig at NRL bistår reinbeitedistriktet under konsultasjoner, dersom reinbeitedistriktet selv ønsker det. Det må vurderes konkret av departementet og reinbeitedistriktet om det er nødvendig å avholde møter mellom departementene og reinbeitedistriktene, eller om synspunktene følger klart nok av saken.

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 det svenske Sametinget, som kun har myndighet i Sverige.

Når det gjelder øvrige samiske interesser, må utgangspunktet være at Sametinget ivaretar disse interessene. Men det vil kunne oppstå særlige situasjoner der det kan være naturlig å konsultere andre, slik som lokalsamfunn eller organisasjoner. Dette må vurderes konkret i det enkelte tilfelle. Aktuelle tilfeller vil kunne være der man har

samiske bygder eller en samisk minoritetsgruppe med representative talspersoner for bygda/gruppen. Det vil særlig kunne være aktuelt å konsultere disse i tillegg til Sametinget i tilfeller der det er grunn til å tro at det er ulike synspunkter mellom Sametinget og den aktuelle berørte samiske interessen. Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil kunne bistå i vurderingen av når andre enn Sametinget og reindriften bør konsulteres. Den enkelte statlige myndighet trenger ikke på eget initiativ foreta undersøkelser om det foreligger særskilte samiske interesser som bør konsulteres direkte.

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.

KAPITTEL 4 - KONSULTASJONSPROSEDYRENE'S VIRKNING

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.

KAPITTEL 5 - FORHOLDET TIL ANNET REGELVERK

ILO-konvensjon nr. 169 og konsultasjonsavtalen mellom staten og Sametinget vil ikke sette til side andre bestemmelser og retningslinjer. Forvaltningslovens saksbehandlingsregler, samt myndighetenes plikt til å sende saker på høring og ha kontakt med alle med øvrige private og offentlige aktører gjelder således fremdeles.

Lovbestemmelser som setter korte frister vil kunne være til hinder for hensiktsmessige konsultasjoner. Det er derfor viktig at departementene ved utforming av nye lover og prosedyrebestemmelser tar høyde for at det skal gis tid til å konsultere.

Når det gjelder forholdet til finnmarksloven må statlige myndigheter i arealinngrepssaker som gjelder Finnmarkseiendommens grunn selvsagt også forholde seg til grunneierorganet Finnmarkseiendommen, i tillegg til at man konsulterer Sametinget og eventuelle andre samiske interesser. Finnmarkseiendommen er på sin side ikke et statlig organ som plikter å konsultere Sametinget etter konsultasjonsavtalen.

Etter finnmarkslovens § 4 har Sametinget fastsatt midlertidige retningslinjer for hvordan virkningen for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv av endret bruk av utmark skal bedømmes. I saker om endret bruk av utmark skal bl.a. statlige myndigheter på bakgrunn av Sametingets retningslinjer vurdere hvilken betydning endringen vil ha for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv. Disse reglene gjelder i tillegg til konsultasjonsplikten med Sametinget.

Finnmarkseiendommen er et grunneierorgan som ikke har konsultasjonsplikt overfor Sametinget. Finnmarkseiendommen vil ivareta samiske hensyn i tråd med bl.a. de særskilte avstemningsreglene fastsatt i finnmarksloven § 10.