



Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Høring - Forslag til endringer i sameloven mv. (konsultasjoner) og utkast til veileder for kommuner og fylkeskommuner

Utdanningsforbundet viser til tilsendt høring datert 29. november 2019 og takker for muligheten til å bli hørt i denne saken. Utdanningsforbundet arbeider for å sikre alle samiske barn og elever i Norge en opplæring som har samisk språk, kultur, historie og samfunnsliv som grunnlag. Dette er i tråd med Grunnloven og internasjonale avtaler. Utdanningsforbundet mener at en slik opplæring er nødvendig for å bevare og utvikle den samiske kulturen og de samiske språkene. Dette er utgangspunktet for vårt høringsvar.

Utdanningsforbundet:

- støtter forslaget om å lovfeste konsultasjonsplikten som del av sameloven
- støtter forslaget om at også kommunene og fylkeskommunenes konsultasjonsplikt lovfestes
- støtter forslaget om en egen veileder for kommuner og fylkeskommuner
- mener både proposisjonen og forslaget mangler en grundig omtale og vurdering av tema som samiske språk, opplæring, barnehagetilbud og SFO. Disse temaene må komme klarere fram både i lovtekst og i veilederen.
- støtter forslaget om at konsultasjonsreglene skal gjelde hele landet.

Generell kommentar

Utdanningsforbundet er positive til forslaget om å lovfeste forpliktelsen til å konsultere samene i saker som gjelder dem. Det er viktig at Norge har gode og hensiktsmessige prosedyrer for å gjennomføre konsultasjoner i henhold til ILO konvensjonen 169 og artikkel 27 i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter.

Lovforslaget vektlegger konsultasjonsprosedyrer tilknyttet tiltak som kan påvirke samiske materielle interesser, som retten til vann og land. Det materielle grunnlaget for samisk kultur og tradisjonelt liv er under sterkt press av flere grunner: som hyttebygging, veiprosjekter, gruve drift, vannkraft og vindkraft m.m. Vi støtter derfor en juridisk styrking av at Norge skal etterleve sine folkerettslige forpliktelser til å verne om grunnlaget for urfolkens kultur og

livsførsel i møte med press fra majoritetssamfunnet. Konsultasjonsplikten er en viktig del av dette.

Utdanningsforbundet mener at proposisjonen i for liten grad berører spørsmål om utdanning, de samiske språkene og samisk kultur. Dette er forhold som har avgjørende betydning for alle samer. For å kunne bevare den samiske kulturen må samer kunne bruke de samiske språkene, de må ha god kunnskap om og forståelse at samisk kultur, historie og om det samfunnet de lever i. Å være trygg i sin samiske identitet fordrer ferdigheter på sitt morsmål og kunnskap om sin opprinnelse og dens kultur. Utdanningsforbundet mener derfor at samelovens nye kapittel om konsultasjon må utvides med områdene språk, kultur og utdanning. Dette er forhold som ikke bare har betydning for det enkelte barn/den enkelte elev, men har betydning for opprettholdelse av den samiske kulturen. Disse forholdene må også vies stor plass i veilederen om konsultasjonsplikten for kommuner og fylkeskommuner, da myndigheten for disse spørsmålene i stor grad er lagt til disse nivåene.

Lovforslaget

Utdanningsforbundet støtter at konsultasjonsplikten formaliseres i foreslåtte endringer i sameloven. Utdanningsforbundet mener departementets forslag om at konsultasjonsreglene skal gjelde hele landet er spesielt viktig.

Forslaget til endring i sameloven oppleves imidlertid som generell og på et overordnet nivå.

Kunnskapsdepartementet poengterer i sitt svar til Riksrevisjonen at konsultasjonsordningen er sentral i arbeidet for samiske elevers rett til opplæring i og på samisk:

Statsråden framhever at han er opptatt av god og tett dialog med sametinget i arbeidet for samiske elevers rett til opplæring i og på samisk. I tillegg understreker statsråden at Kunnskapsdepartementet vil følge opp konsultasjonsordningen og fortsette å bringe saker inn i konsultasjonsordningene mellom statlige myndigheter og Sametinget i henhold til de reglene som er fastsatt for ordningen (Riksrevisjonen Dokument 3:5 (2019-2020):15).

Utdanningsforbundet mener at dette også må gjelde i konsultasjonsordningen på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Hvordan en kommune eller en fylkeskommune organiserer opplæring i og på samisk er et tema som bør ligge inn under konsultasjonsplikten. Å bevare samisk kultur uten samisk språk er etter vår mening umulig. Utdanningsforbundet mener videre at ideelle samiske interesser er underkommunisert i lovforslaget.

Regulering av konsultasjonsplikten

Utdanningsforbundet støtter forslaget om å forankre kommuners og fylkeskommuners konsulteringsplikt i sameloven. Med dette støtter vi at det ikke etablerer en egen lov om konsultasjoner og saksbehandling. Utdanningsforbundet vil påpeke at spørsmål om undervisningstilbudet i kommunen og fylkeskommune, nevnes som tema som kan tenkes å være aktuell for konsultasjon. Utdanningsforbundet savner at dette eksplisitt følges opp videre, både i lovforslaget og i veilederen.

Utdanningsforbundet ser ingen grunn for å unnlate å foreslå en forskriftshjemmel når det gjelder kommunenes og fylkeskommunenes konsultasjonsplikt. En hjemmel behøver ikke å føre til egne forskrifter i første omgang.

Konsultasjoner i god tro og med formål om å oppnå enighet

Utdanningsforbundet støtter forslaget om å ta inn en bestemmelse om at en konsultasjonsprosess ikke skal avsluttes så lenge partene antar at det er mulig å oppnå enighet om saken.

Hvilke saker og på hvilket stadium i saksprosessen skal det konsulteres

Samiske språk er klassifisert som henholdsvis truede og alvorlig truede språk. Norge har en folkerettslig forpliktelse både for å ivareta de samiske språkene og gjennomføre konsultasjoner ved tiltak som kan ha direkte betydning for samiske interesser. Utdanningsforbundet mener derfor at spørsmål som gjelder samiske språk, og dermed utdanningsspørsmål, må ligge inn under konsultasjonsplikten.

Kunnskapen om samers rettigheter er for liten uten i kommunene og fylkeskommunene. Informasjon om rettigheter, innhold og tilbud gis ofte kun til de elevene og familiene som henvender seg til kommunen og etterspør slik informasjon selv. Med bakgrunn i det kunnskapsgrunnlaget vi har, foreligger det ikke noen konsultasjonsprosess til grunn for tiltak om opplæring i og på samisk i de fleste kommuner. Vårt inntrykk sammenfaller i stor grad med det utfordringsbildet Riksrevisjonen tegner av opplæringstilbud i og på samisk utenfor de samiske kjerneområdene. Det er derfor viktig at kommunenes og fylkeskommunenes konsultasjonsplikt på utdanningsområdet kommer tydelig frem både i lovforslaget og i den foreslåtte veilederen

Det understrekes i lovforslaget at konsultasjonsloven skal gjelde både for materielle og ideelle samiske interesser. Derfor mener vi det må komme tydeligere frem at konsultasjonsplikten gjelder for både innhold og organisering av opplæring i og på samiske språk. Riksrevisjonens undersøkelse av samiske elevers rett til opplæring i og på samisk (Riksrevisjonen Dokument 3:5 2019-2020) avdekker at selv om de samiske elevene har sterke lovfestede rettigheter, er det mangelfull oppfyllelse av disse rettighetene i praksis. Det er flere og komplekse årsaker til det, blant annet at tilbudet om opplæring ikke er godt nok kjent utenfor de samiske kjerneområdene og det er store variasjoner og svakheter i organisering og gjennomføring av undervisningen, som i hovedsak organiseres som fjernundervisning. Samiske elever utenfor de samiske kjerneområdene, og samiske elever bosatt i kommuner med liten og spredt samisk befolkning, er særlig sårbare.

Hvem har plikt til å konsultere

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» mellom nasjonale og regionale myndigheter.

En slik forståelse av subjektet for konsultasjonsplikten samsvarer etter Utdanningsforbundet mening godt med formålet med retten etter artikkel 6; 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 også kommunale og fylkeskommunale organer gjennomfører konsultasjon i henhold til artikkel 6. det vises også til FNs konvensjon, artikkel 27.

Utdanningsforbundet støtter forslaget om at også kommuner og fylkeskommuner skal ha konsultasjonsplikt. Videre har vi forståelse for departementets konklusjon om ikke å innføre

detaljerte regler for konsultasjoner på disse nivåene. Dette da lokale forhold kan tilsi ulike organiseringer av konsultasjonen. Utdanningsforbundet mener det er viktig at departementet samarbeider med både kommunesektoren, Sametinget og ulike samiske organisasjoner i utarbeidelse av en veileder for konsultasjoner på kommunalt og fylkeskommunalt nivå.

Hvem skal konsulteres

Sametinget er naturlig instans for å ivareta konsultasjonsretten. Det forutsetter at Sametinget har nok ressurser tilgjengelig for å ivareta retten.

I spørsmål som gjelder utdanning og muligheten for opplæring og bruk av samisk språk og kultur i enkeltkommuner, vil Sametinget kunne være for langt unna. I slike spørsmål vil det være representanter for samiske lokalsamfunn eller for allmennkulturelle samiske interesser som er aktuelle (§ 14. bokstavene e og d). Utdanningsforbundet mener imidlertid dette ikke er presist nok. Hva med barn og elever som bor i kommuner og fylkeskommuner utenfor de samiske kjerneområdene? Disse kommunene har som regel ikke etablert organer som representerer samer bosatt i kommunen. Derfor må det være andre representanter for samiske interesser som kan være konsultasjonspart. Utdanningsforbundet oppfordrer derfor departementet til å se nærmere på hvordan dette kan løses. Er det mulig å tenke seg at fagforeninger eller foreldreforeninger, som Foreldreutvalget for grunnskole og Foreldreutvalget for barnehagen, kan representere den samiske befolkningen i slike tilfeller, jfr. Samerettsutvalgets punkt om at det i noen saker kan være grunn til å konsultere representanter for ikke-samiske interesser?

Veilederen

Utdanningsforbundet mener at samiske barn og elever som bor utenfor det samiske forvaltningsområdet, har krav på spesiell oppmerksomhet for å sikre at de beholder sitt samiske språk og identitet. Disse målene kan bare sikres dersom samene selv har stor innflytelse på organisering og innhold i opplæringen. Sametinget bør derfor ha det overordnede ansvaret for samisk opplæring.

Forslaget til veileder er ikke tydelig nok i beskrivelser og eksempler på hvordan kommuner og fylkeskommuner kan ivareta de folkerettslige forpliktelsene på dette området. Det må være noen eksempler som tydeliggjør hvordan konsultasjoner kan gjennomføres i forbindelse med tilbudet i opplæring i og på samisk, og særlig for kommuner og fylkeskommuner utenfor de samiske kjerneområdene.

Slik vi ser det er det foreliggende forslaget til veileder for lite konkret i eksempler som handler om organisering og tilbud av opplæring i og på samisk. Konsultasjonsveilederen må gi konkrete beskrivelser og eksempler på hvordan konsultasjonene kan gjennomføres på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Både Riksrevisjonen og Sametinget etterspør en sterkere nasjonal styring av opplæringstilbudet i samisk, som for eksempel kan sikre at alle samiske elever får tilbud om hospitering og praktisering av samisk i et samiskspråklig miljø.

Det er i dag svært variabelt i hvilken grad samiske elever får et slikt tilbud. En annen utfordring er hvordan fjernundervisningen organiseres og følges opp på mottakerskolen. Forhenværende kunnskapsminister Sanner skriver i sitt svarbrev til Riksrevisjonen at statsråden ikke vil innføre en slik form for nasjonal styring. Begrunnelsen er å bevare skoleeiers og skolers metodefrihet og at statsråden ikke ønsker å detaljstyre den pedagogiske

virksomheten. Med andre ord er det kommunen og fylkeskommunen som har ansvaret for organisering og tilrettelegging for opplæring i og på samisk. Riksrevisjonen påpeker også at klagefunksjonen ikke fungerer. Fylkeskommunen er klageinstans, men samiske familier og elever henvender seg først og fremst til Sametinget og andre representanter for samiske interesser. Det kan tyde på mangelfull dialog mellom representanter for samiske interesser og lokale beslutningsmyndigheter på kommunalt og fylkeskommunalt nivå.

Utdanningsforbundet mener at merknaden til § 4-1 *Saker som er gjenstand for konsultasjoner* bør gjengis og utdypes i veilederen. Her heter det blant annet:

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, arealinnngrep- og arealdisponeringssaker, næringsutvikling, reindrift, fiske, landbruk, mineralvirksomhet, vindkraft, vannkraft, bærekraftig utvikling, kulturminnevern, biomangfold og naturvern.

Utkastet til veileder har en god beskrivelse av hvordan man kan forstå de ulike lovhjemlene på.

Veilederen må være lett forståelig. Det må oppleves som nyttig for kommuner når de trenger hjelp i konsultasjonsarbeidet. Utdanningsforbundet ønsker at det gjøres endringer i veilederen som sikrer en bedre struktur i oppbygningen. Samtidig må veilederen vise retning i prosessene for arbeidet med konsultasjoner, slik at det kan være til hjelp for kommunene og fylkeskommunene.

Veilederens bruk av eksempler er i utgangspunktet positivt, da de kan hjelpe kommunene med å gjenkjenne mulige tema for konsultasjonsplikten. Eksempler kan også være til hjelp i hvordan kommunene kan håndtere konsultasjonsplikten. Det er imidlertid en fare for at eksempler bidrar til å begrense tema for konsultasjon.

Utdanningsforbundet mener at man med fordel også kan gjengi barn og elevers rett til barnehagetilbud og opplæring i og på samisk i veilederen. Samiske barn har rett til å kunne gå i barnehage/på skole med andre samiske barn der det er fysisk mulig. Videre til å få undervisning sammen med andre samiske barn/elever, slik at de kan delta i et samisk fellesskap. I dag er det en del samiskundervisning som foregår på lyd/bilde (fjernundervisning). Konsultasjonsplikten blir viktig i denne sammenhengen. I veilederen heter det at tilbud om videregående opplæring har stor innvirkende på språk og kultur. Her burde barnehage og grunnskole også vært nevnt.

Utdanningsforbundet savner en tydeligere beskrivelse av når konsultasjonen er godt nok gjennomført og hvilke konsekvenser brudd på konsultasjonsplikten bør få.

Utdanningsforbundet er kjent med at enkelte kommuner har en holdning om at konsultasjonsplikten er en byrde da den forlenger saksbehandlingen. Oss bekjent er det gode

erfaringer fra de kommunene som konsulterer tidlig i prosessen og har godt samarbeid med de som skal konsulteres. Veilederen bør bidra til positive holdninger til konsultasjonsplikten.

Med vennlig hilsen

Milena Adam
seksjonsleder

Gun Aamodt
seniorrådgiver

[Klikk her for å skrive inn tekst.](#)