

NORGES BONDELAG



Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

Vår saksbehandler
Karoline A. Hustad

Vår dato
28.02.2020

Vår referanse
19/00832-3

Høringssvar endringer i sameloven mv. (konsultasjoner) og utkast til konsultasjonsveileder

1. Innledning

Det vises til høring av endringer i sameloven mv. (konsultasjoner) med tilhørende konsultasjonsveileder. Høringsfristen er 29.02.2020.

I høringen foreslås et eget kapittel om konsultasjoner i sameloven. Retten til å bli konsultert er mer enn en rett til å bli hørt, og formålet med konsultasjoner er å oppnå enighet. Dagens prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget ble fastsatt ved kongelig resolusjon 1. juli 2005. Til grunn for prosedyren ligger konsultasjonsavtalen mellom daværende kommunal- og regionalminister og sametingspresidenten, undertegnet 11. mai 2005.

Norges Bondelag vil oppsummert komme med følgende innspill til høringen:

- Norges Bondelag går imot at ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater skal gå foran sameloven ved motstrid (se punkt 2.1).
- Norges Bondelag mener at angivelsen av hvilke saker som skal omfattes av konsultasjonsplikten etter ny § 4-1 tredje ledd favner for vidt, og går lengre enn de krav som ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk oppstiller. Norges Bondelag mener derfor at det må oppstilles en terskel for når konsultasjonsplikten skal gjelde, tilsvarende som etter ny § 4-1 første ledd (se punkt 2.2.2.).
- Norges Bondelag understreker at dersom konsultasjonsretten skal omfatte reinbeiteområdene etter Trollheimenloven, må ikke dette tas til inntekt for at områdene regnes som et tradisjonelt samisk reinbeiteområde (se punkt 2.2.2.1).
- Norges Bondelag mener det er viktig at konsultasjonsplikten ikke kommer til anvendelse i rovviltspørsmål hvor det er behov for rask gjennomføring av ulike tiltak (se punkt 2.2.3).

Bondelagets Servicekontor AS

Postadresse:
Postboks 9354 Grønland
0135 OSLO

Norges Bondelag
Bondelagets Servicekontor AS

Besøksadresse:
Landbrukets Hus,
Hollendergata 5
0190 OSLO

Org.nr.: 939678670
Org.nr.: 985063001 MVA

Telefon:
22 05 45 00

Bankkonto: 8101.05.12891
Bankkonto:: 8101.05. 91392

E-postadresse:
bondelaget@bondelaget.no

Internett:
www.bondelaget.no

Vår dato
28.02.2020

Vår referanse
19/00832-3

- Norges Bondelag mener det må gjøres unntak fra konsultasjonsplikten hvor det skal gjennomføres alminnelige høringsrunder etter plan- og bygningsloven (se punkt 2.2.4).
- Det må settes en frist for når representanter for berørte samiske interesser senest kan melde sin interesse, og kreve at konsultasjoner gjennomføres (se punkt 2.3).
- Det må innføres en lovbestemt frist for å gi tilbakemelding på om konsultasjoner er ønskelig (se punkt 2.4).
- Det må lovfestes en frist for hvor lenge konsultasjonene skal vare, eksempelvis at konsultasjonene skal avsluttes innen «rimelig tid» (se punkt 2.5).
- Norges Bondelag mener at det må reguleres i lov og veileder hvordan gårdbrukere skal få anledning til å komme med innspill under konsultasjonsprosessen i saker hvor det er behov for dette (se punkt 2.6).
- Norges Bondelag mener at det i kjølvannet av en lovendring er behov for å evaluere konsultasjonsordningen innen 3-5 år (se punkt 2.7)
- Norges Bondelag mener at den foreslåtte veilederen snarest mulig må erstattes av en egen forskrift (se punkt 2.8).

2. Innspill fra Norges Bondelag

2.1. Forholdet til folkeretten

I høringen foreslås det følgende endring i sameloven § 1-1 annet ledd:

«Loven gjelder med de begrensninger som følger av ILO-konvensjonen nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater.»

Lovforslaget innebærer at ILO-konvensjonen i praksis vil gå foran samelovens regler ved motstrid mellom loven og bestemmelser i konvensjonen. Etter lovforslaget gir imidlertid ikke henvisningen til ILO-konvensjonen grunnlag for at loven utfylles med bestemmelser fra konvensjonen, når spørsmålet ikke er regulert i loven.

Norsk rett bygger som utgangspunkt på det dualistiske prinsipp som innebærer at norsk rett går foran folkeretten i tilfelle motstrid. Presumsjonsprinsippet, som innebærer at norsk rett så langt det er mulig skal tolkes i samsvar med folkeretten, gir likevel folkerettslige regler betydelig gjennomslagskraft i norsk rett.

Norges Bondelag mener det er nødvendig med rettsregler som sikrer forutberegnelighet for alle interesser som berøres av regelen. Dette forutsetter at loven er tilgjengelig, og at innbyggerne enkelt kan gjøre seg kjent med sine rettigheter og plikter ved å forholde seg til norsk rett. I den forbindelse er det opp til lovgiver å sikre at rettsreglene er i samsvar med folkeretten, og presumsjonsprinsippet vil langt på vei bidra til at norsk rett harmoneres med folkeretten.

På denne bakgrunn går Norges Bondelag imot forslaget om at ILO-konvensjonen nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater, skal gå foran sameloven ved motstrid.

2.2. Saker som er gjenstand for konsultasjoner

Etter forslag til ny § 4-1 første ledd skal konsultasjonsretten gjelde for «*lovgivning, forskrifter og andre beslutninger eller tiltak som vil kunne påvirke samiske interesser*

direkte». Av andre ledd fremgår det at bestemmelsene ikke gjelder for «*saker av generell karakter som må antas å ville påvirke hele samfunnet på samme måte*».

Det er ikke krav om at det må dreie seg om nye tiltak, og konsultasjonsplikten kan gjelde også ved tiltak som innebærer en endring eller en utvidelse av et tidligere tiltak. At samiske interesser «*vil kunne påvirke[s] [...] direkte*» tilsier at det må dreie seg om saker som har en særlig interesse for samene. At saken må kunne «*påvirke samiske interesser*» innebærer at konsultasjonsplikten ikke vil gjelde i enhver sak som har direkte betydning for en eller flere samer, dersom betydningen ikke kan knyttes til samisk kultur.

2.2.1. Norges Bondelag mener det er hensiktsmessig og avklarende at det er en terskel etter § 4-1 første ledd for når konsultasjonsplikten oppstår. Det vises i den sammenheng til at samiske interesser etter ILO-konvensjonen artikkel 6 nr. 1 bokstav a, har rett til å bli konsultert «*når det overveies å innføre lovgivning eller administrative tiltak som kan få direkte betydning for dem*».

2.2.2. I forslaget til tredje ledd fremgår det at «*i saker som er knyttet til naturgrunnlaget for samisk kultur, gjelder bestemmelsene i kapitlet her for tiltak og beslutninger som planlegges iverksatt i tradisjonelle samiske områder, eller som kan få innvirkning på samisk materiell kulturutøvelse i tradisjonelle samiske områder*».

Uttrykket «*innenfor tradisjonelle samiske områder*» skal forstås på samme måte som «*det samiske reinbeiteområdet*» etter reindriftsloven § 4. Det vil si områder hvor den samiske befolkningen på grunnlag av alders tids bruk har rett til å utøve reindrift, innenfor de delene av Finnmark, Troms, Nordland, Trøndelag og Hedmark hvor reindriftssamene fra gammelt av har utøvet reindrift. Også områdene som faller inn under lov om reindrift etter Trollheimloven § 1, i kommunene Meldal, Midtre Gauldal, Oppdal, Rennebu, Rindal, Sunndal og Surnadal, skal etter forslaget omfattes.

Tiltak og beslutninger som kan få innvirkning på samisk kulturutøvelse kan også omfatte naturinngrep nær grensene for området, dersom tiltaket har virkning også innenfor området på grunn av støy, forurensning mv.

Norges Bondelag vil fremholde at våre internasjonale forpliktelser skal oppfylles, og at ILO-konvensjonen ligger til grunn i norsk rett. Samtidig er det viktig at hensynet til urbefolkningen balanseres mot hensynet til andre næringsinteresser i områder som næringene har felles. ILO-konvensjonen legger til rette for en avveining mellom disse interessene og videreføring av dette prinsippet i norsk rett vil i seg selv være konfliktdempende. Norges Bondelag mener på dette grunnlaget at det er uheldig om norsk rett går lengre enn ILO-konvensjonen. Norges Bondelag mener at konsultasjonsplikt med det innhold som er foreslått inntatt i § 4-1 tredje ledd går lengre enn ILO-konvensjonens krav, ettersom det ikke finnes en tilsvarende bestemmelse i ILO-konvensjonen.

Norges Bondelag mener at en konsultasjonsplikt som beskrevet i tredje ledd favner for vidt, når det ikke oppstilles noen terskel for i hvilken grad samiske interesser må bli berørt før konsultasjonsplikten gjelder. Det er derfor nødvendig å fastsette en terskel tilsvarende den som er foreslått i første ledd.

Norges Bondelag foreslår derfor alternativ lovtekst inntatt i § 4-1 tredje ledd:

«i saker som er knyttet til naturgrunnlaget for samisk kultur, gjelder bestemmelsene i kapitlet her for tiltak og beslutninger som planlegges iverksatt i tradisjonelle samiske områder, og som vil kunne påvirke samiske interesser direkte, eller som kan få direkte innvirkning på samisk materiell kulturutøvelse i tradisjonelle samiske områder».

2.2.2.1. I lovforslaget forutsettes det at områder med reindrift i medhold av Trollheimenloven, skal omfattes av konsultasjonsplikten etter § 4-1 tredje ledd. Norges Bondelag vil fremheve at reindrift i området ikke er basert på alders tids bruk. Dersom konsultasjonsretten skal omfatte områdene under Trollheimenloven, kan dette derfor ikke tas til inntekt for at området er et tradisjonelt samisk reinbeiteområde.

2.2.3. Norges Bondelag vil fremholde at rovviltsspørsmål har meget stor betydning av velferdsmessig og økonomisk art, for både husdyrprodusenter og reindriftsutøvere. I rovviltsaker er det derfor særlig viktig at vedtak treffes raskt og iverksettes umiddelbart, eksempelvis ved skadefelling. Det er derfor nødvendig at konsultasjonsregelverket ikke medfører at det må gjennomføres konsultasjoner i rovviltsspørsmål, når det er behov for rask gjennomføring av ulike tiltak.

2.2.4. De særlige konsultasjonsreglene som er foreslått inntatt i sameloven skal ikke gjelde for saker hvor Sametinget har innsigelsesadgang etter plan- og bygningsloven § 5-4. Andre representanter for berørte samiske interesser er imidlertid ikke avskåret etter forslaget. Norges Bondelag er derfor bekymret for at konsekvensen vil bli at det som allerede oppleves som lang saksbehandlingstid etter plan- og bygningsloven, blir enda lengre. Det bemerkes særlig at behovet for konsultasjon er langt mindre i saker etter plan- og bygningsloven, der det allerede i utgangspunktet er relativt omfattende saksbehandlingsregler som skal ivareta behovet til berørte interesser.

I veilederen står det at *«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»*. Dette betyr at det kan oppstå tilfeller hvor det er behov for å gjennomføre konsultasjonsrunder før det gjennomføres høringsrunder. Norges Bondelag mener at det unntaket fra konsultasjonskravet som gjelder for Sametinget, også må gjelde andre representanter for berørte samiske interesser. Forutsetningen er at de berørte samiske interessene har adgang til å gi sine innspill gjennom alminnelige høringsrunder.

2.3.Hvem har rett til å bli konsultert?

Det følger av forslaget til § 4-4 første ledd at det er *«representanter for berørte samiske interesser»* som har rett til å bli konsultert.

Etter forslagens § 4-9 kan brudd på konsultasjonsreglene *«gi grunnlag for ugyldighet i samsvar med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper»*. Dermed kan det potensielt få store konsekvenser dersom offentlige myndigheter ikke har gjennomført konsultasjoner med samtlige som har rett til å bli konsultert. Norges Bondelag mener at det i den sammenheng må tas i betraktning at det kan oppstå tilfeller hvor det er vanskelig for

Vår dato
28.02.2020

Vår referanse
19/00832-3

offentlige myndigheter å få endelig avklart om alle representanter for berørte samiske interesser har blitt konsultert.

Norges Bondelag mener at det derfor er behov for at det settes en frist for når berørte samiske interesser senest kan kreve at konsultasjoner gjennomføres. En mulig løsning er at saker som kan være gjenstand for konsultasjon kunngjøres på en formålstjenlig måte, og at det samtidig settes en frist for å gi seg til kjenne dersom man ønsker å bli konsultert. Det kan her trekkes en parallell til saksbehandlingsreglene for høringer av kommunale reguleringsplaner, hvor de som ønsker å bli hørt i saken må svare innenfor høringsfristen.

2.4. Varsling om saker som kan bli gjenstand for konsultasjoner

Det følger av forslaget § 4-5 tredje ledd at «*Sametinget og andre med konsultasjonsrett skal innen rimelig tid svare på om de ønsker konsultasjoner i den aktuelle saken.*»

Det fremgår av konsultasjonsveilederen at vurderingen av hva som er «*rimelig tid*», må bero på en helhetsvurdering hvor både sakens art og omfang må tas i betraktning. Det skal også legges vekt på hvor viktig og vanskelig saken er, og hvor mye den haster. Ved konsultasjoner med Sametinget må det normalt kunne forventes en tilbakemelding innen tre uker, mens det normalt må kunne forventes svar fra andre samiske interesser innen fire uker.

Det er viktig at konsultasjonsretten ikke medfører lengre saksbehandlingstid enn strengt nødvendig. Det er også viktig med en forutsigbar saksbehandling, og at det ikke er stor usikkerhet knyttet til saksbehandlingstiden i konsulasjonssakene.

Det må skilles mellom avklaring av om konsultasjon er ønskelig, og gjennomføring av selve konsultasjonsprosessen. Norges Bondelag mener det bør settes en lovbestemt frist for å gi tilbakemelding på om konsultasjon er ønskelig og at det ikke er tilstrekkelig med føringer i veilederen til loven. Det er heller ikke uvanlig med slike frister, jf. for eksempel plan- og bygningsloven § 21-3.

2.5. Konsultasjonsprosessens varighet

Det følger av forslaget § 4-6 tredje ledd at «*konsultasjonsprosessen skal ikke avsluttes så lenge partene antar at det er mulig å oppnå enighet om saken*».

Norges Bondelag vil påpeke det uheldige ved at det ikke er satt noen begrensning for varigheten av konsultasjonsprosessen og mener at dette åpner for trenering av enkeltsaker. Norges Bondelag foreslår derfor at det lovfestes at konsulasjonene skal avsluttes innen rimelig tid.

2.6. Gjennomføring av og formålet med konsultasjoner

Etter forslag til § 4-6 er formålet med konsulasjoner «*å oppnå enighet*», og at partene skal ha «*reell mulighet til å oppnå enighet om beslutningen*».

Slik Norges Bondelag forstår forslagene til endringer i sameloven kan det oppstå konsulasjonsplikt for eksempel i et tilfelle hvor en gårdbruker ønsker å bygge på setra ved utvidelse av gårdsdriften, når setra ligger i et reinbeiteområde. Kommunen og de samiske interessene skal gjennom konsulasjonsprosessen forsøke å oppnå enighet om hvordan

Vår dato
28.02.2020

Vår referanse
19/00832-3

tiltaket skal gjennomføres. I et slikt tilfelle kan gårdbruker og representantene for samiske interesser i området ha et ulikt syn på hva utfallet av saken bør være. Det er derfor viktig å unngå at kommunen og representantene for de samiske interessene i området kommer frem til en løsning som i praksis ikke lar seg gjennomføre for den gårdbrukeren som har søkt om gjennomføring av tiltaket.

Norges Bondelag savner at det i loven og veilederen sies noe om i hvilken grad, og hvordan, gårdbrukeren i et slikt tilfelle skal få anledning til å komme med innspill under konsultasjonsprosessen. Eksempler på aktuelle saker hvor det er behov for at gårdbruker trekkes inn i konsultasjonsprosessen, er saker om motorferdsel i utmark, etablering av driftsveier, beiting og andre tiltak som inngår i landbruksvirksomheten.

2.7. Evaluering av konsultasjonsordningen

Det er viktig at konsultasjonsordningen fungerer etter sin intensjon i praksis, uten at det i unødig grad innebærer en forlenget og fordyret saksbehandling. Per i dag er det også varierende hvordan konsultasjoner gjennomføres, og hvilke ordninger kommunene har etablert for å gjennomføre hensiktsmessige konsultasjoner.

Norges Bondelag mener derfor at det ved en lovendring er fornuftig at det gjennomføres en evaluering av konsultasjonsordningen innen 3-5 år etter at loven trer i kraft. Dette vil kunne danne grunnlag for en mer utfyllende veileder, hvor det kommer tydeligere frem hvordan konsultasjonsordningen skal innrettes i praksis.

2.8. Behov for egen forskrift

Norges Bondelag mener også at den foreslåtte veilederen snarest mulig må erstattes av en egen forskrift som er gjenstand for alminnelig høring. En forskrift vil kunne gi en rettslig bindende regulering av hvordan konsultasjonsretten skal gjennomføres i praksis.

Med vennlig hilsen

Sigrid Hjørnegård

Erlend Stabell Daling