

Konsultasjonsveileder

Kommuner og fylkeskommuners konsultasjoner med
samiske interesser

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

(2019)

UTKAST

1	Forord	4
2	Innledning	5
3	Bakgrunn	7
4	Forholdet til forvaltningsloven og annen lovgivning	8
5	Konsultasjoner med berørte samiske interesser.....	10
5.1	Hva er konsultasjoner?	10
5.2	Hvem har plikt til å konsultere?	12
5.3	Hvem har rett til å bli konsultert?	16
5.4	I hvilke saker skal det konsulteres?	18
6	Virkning av brudd på konsultasjonsreglene	22

UTKAST

Forord

[Skrives inn senere]

Innledning

Norge har en folkerettslig plikt etter ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 6 til å konsultere urfolk i saker som kan berøre dem. Dagens *Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget*, ble fastsatt ved kongelig resolusjon 1. juli 2005.¹

Prosedyrene skal oppfylle statlige myndigheters konsultasjonsplikt.

Som konvensjonspart må staten sørge for mekanismer som sikrer at kommunale og fylkeskommunale organer gjennomfører konsultasjoner i henhold til ILO-169 artikkel 6.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet foreslår derfor å lovfeste statens, fylkeskommunens og kommunens konsultasjonsplikt i et nytt kapittel i sameloven.¹

I forslaget til nye lovregler er statlige myndigheters konsultasjonsplikt foreslått lovfestet i en ny bestemmelse i sameloven § 4-1. Kommuners og fylkeskommuners konsultasjonsplikt blir foreslått lovfestet i en ny bestemmelse sameloven § 4-4. Lovfestingen av konsultasjoner vil ikke endre på det kommunale selvstyret.

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. Selv om prosessene i utgangspunktet kan ta noe mer tid, vil saksbehandlingen samlet sett ofte bli mer effektiv.

Konsultasjoner vil kunne bidra til at kommuner/fylkeskommuner får et bedre grunnlag for sine avgjørelser og sikres en smidigere og raskere gjennomføring av de

aktuelle tiltakene. Videre vil konsultasjoner kunne bidra til å øke legitimiteten til tiltakene i lokalsamfunnet. Dette kan spare kommunen/fylkeskommunen for ekstrarunder som fordyrer og forlenger prosessene, i form av klager og rettssaker. Det vil være stor forskjell på behovet for konsultasjoner alt ettersom samene er i flertall i kommunen eller ikke.

I kommuner der samene er i flertall, eller så mange at de preger hele kommunen, vil retten til deltakelse i beslutningsprosesser langt på vei være ivarettatt gjennom det lokale, kommunale selvstyret.

I kommuner der samene er i betydelig mindretall, vil det derimot oftere kunne bli tale om konsultasjoner. Hensynet til de samiske interessene vil ikke automatisk ivaretas av flertallet.

Denne veilederen gir råd og anbefalinger om hvordan innholdet i konsultasjonsplikten bør forstås, og hvordan plikten kan oppfylles. Det gis også en veiledende oversikt over hvilke tiltak som omfattes av konsultasjonsplikten og hvilke som er unntatt.

Hoveddelen av veilederen omhandler spørsmålet om hvem som kan være den rette konsultasjonspartneren, og i hvilke saker det bør konsulteres. Det er disse spørsmålene det har vært mest usikkerhet rundt i praksis, og som trolig også vil være utfordrende i fremtiden.

Det nærmere innholdet i veilederen bygger i stor grad på innholdet i forslaget til endringer i sameloven om konsultasjoner. Denne første versjonen av veilederen er tilgjengelig i elektronisk versjon på Kommunal- og moderniseringsdepartementets side på www.regjeringen.no og i trykt versjon. Senere versjoner vil kun foreligge

¹ I Prop. 116 L (2017-2018) *Endringer i sameloven mv.* (konsultasjoner) foreslår regjeringen endringer i lov 12. juni 1987 om

Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven).

elektronisk. Departementet håper at veilederen kan være et nyttig hjelpemiddel i saker om konsultasjoner.

Konsultasjonsveilederen er utarbeidet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet i samråd med kommunesektorens organisasjon (KS) og i konsultasjoner med Sametinget og Norske Reindriftssamers Landsforbund (NRL).

Formålet med veilederen

Formålet med denne veilederen er å gi kommunene og fylkeskommunene et praktisk hjelpemiddel ved gjennomføring av konsultasjonsplikten etter sameloven. Veilederen tar dessuten sikte på å klarlegge:

- Hva konsultasjoner er
- Når konsultasjonene skal starte
- Hvem som har konsultasjonsplikt
- Hvem som har konsultasjonsrett
- I hvilke saker det er aktuelt å konsultere
- Virkning av brudd på konsultasjonsreglene

Det er stor variasjon mellom kommuner, mellom sakstyper og hvorvidt samene er i flertall eller i mindretall i den enkelte kommune. Departementet har derfor tatt høyde for tilpasninger til de ulike behovene i kommunene og fylkeskommunene.

Veilederen knytter regelverket til den praktiske hverdagen gjennom eksempler. Veilederen beskriver også ulike ordninger for medvirkning, og hvordan disse kan bidra til å oppfylle konsultasjonsplikten, gjennom visse tilpasninger.

Veilederen er ikke rettslige bindende, og den pålegger ikke kommunene og fylkeskommunene bestemte løsninger, organisering mv.

Veilederen gir svar på vanlige spørsmål og problemstillinger som kan oppstå, men gir ingen uttømmende fremstilling.

Bakgrunn

20. juni 1990 vedtok et enstemmig Storting å ratifisere *ILO Konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater* (heretter omtalt som ILO-169). Norge var det første landet i verden som sluttet seg til konvensjonen.

Gjennom ratifikasjonen av konvensjonen, har Norge påtatt seg forpliktelser overfor samene som urfolk.

Boks 1.1 ILO-Konvensjon nr. 169 artikkel 6

I norsk oversettelse lyder bestemmelsen:

"1. Ved anvendelse av bestemmelsene i denne konvensjonen, skal regjeringene:

(a) konsultere vedkommende folk, ved hensiktsmessige prosedyrer 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 politikk og programmer 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. Konsultasjoner som finner sted ved anvendelse av denne konvensjon, skal foregå i god tro, i former som er tilpasset forholdene, og med målsetting om å oppnå enighet om eller samtykke til de foreslåtte tiltakene".

[Boks slutt]

Artikkel 6 *nummer 1* fastsetter at det er myndighetenes plikt til å konsultere urfolk gjennom hensiktsmessige prosedyrer, når det overveies å treffe tiltak som kan få direkte betydning for urfolk.

I artikkel 6 *nummer 2* er det videre fastsatt at konsultasjonene skal foregå i god tro, i former som er tilpasset forholdene, og med målsetting om å oppnå enighet om eller samtykke til de foreslåtte tiltakene.

Det legges dermed opp til en prosess hvor partene møtes med sikte på å komme til enighet om et planlagt tiltak, og hvor det foregår en reell dialog mellom partene gjennom utveksling av synspunkter og nødvendig informasjon. Er disse kravene

oppfylt, vil trolig konsultasjonsplikten også være oppfylt.

Forholdet til forvaltningsloven og annen lovgivning

Den foreslåtte bestemmelsen i sameloven § 4-10 slår fast at reglene om konsultasjoner gjelder ved siden av saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven og regler om samiske interesser i andre lover.

Boks 1.2 § 4-10 Forholdet til forvaltningsloven og annen lovgivning

Reglene om konsultasjoner i loven her gjelder ved siden av saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven og regler om samiske interesser i andre lover, med de unntakene som følger av § 4-1 fjerde ledd.

[Boks slutt]

Konsultasjoner vil derfor *ikke* frita kommuner og fylkeskommuner som forbereder saken, fra å følge forvaltningslovens saksbehandlingsregler om varsling og utredning av saken, samt de ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper om forsvarlig saksbehandling. Konsultasjoner vil heller ikke frita fra særlige regler som tar sikte på å ivareta samiske interesser i sektorlovgivningen, se for eksempel helse- og omsorgstjenesteloven § 3-10 *fjerde ledd*, med unntak av saker der Sametinget har innsigelsesadgang etter plan- og bygningsloven § 5-4.

Det antas likevel at konsultasjoner i saker som berører samiske interesser på en direkte måte, vil bidra til å opplyse den saken det skal konsulteres om.

Videre antas det at varsel etter den foreslåtte bestemmelsen i sameloven § 4-5 normalt også vil oppfylle forvaltningslovens krav til varsel.

Selv om konsultasjoner har et videre formål, vil konsultasjoner dermed kunne inngå som del av organets forberedelse av saken i henhold til forvaltningslovens regler.

Saker etter plan- og bygningsloven (pbl.) § 5-4

Det følger av forslag til sameloven § 4-1 fjerde ledd at i saker der Sametinget har innsigelsesadgang etter reglene i pbl. § 5-4, har ikke Sametinget konsultasjonsrett etter reglene i sameloven. Her vil innsigelsesordningen som helhet ivareta de samme hensynene som konsultasjonsplikten. Dette vil gjelde det meste av den kommunale arealplanleggingen. Kommunenes og fylkeskommunens plikt til å konsultere vil derfor være oppfylt gjennom behandlingen av innsigelsene.

Avgrensningene som følger av den foreslåtte bestemmelsen i sameloven § 4-1 fjerde ledd gjelder imidlertid kun Sametinget. Det enkelte forvaltningsorgan kan derfor ha plikt til å konsultere *andre representanter* for berørte samiske interesser, for eksempel reinbeitedistrikter i utarbeidelsen av de delene av kommuneplanens arealdel og reguleringsplan som vil kunne ha betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse.

Boks 1.3 Småskala vindkraftanlegg

Fra 2015 var søknader om småskala vindkraftanlegg ikke lenger konsesjonspliktige etter energiloven. Søknadene behandles nå av kommunene etter plan- og bygningsloven. Kommunen vil kunne være pliktig til å konsultere med reinbeitedistrikt som kan bli berørt av tiltaket. I konsultasjonene vil det blant annet kunne være aktuelt å konsultere om hvordan anlegget kan tilpasses for å legge

til rette for fortsatt reindrift. Sametinget har innsigelsesrett etter plan- og bygningsloven i slike saker, og har dermed ikke konsultasjonsrett.

[Boks slutt]

at ordningen skal fungere etter hensikten, er partene avhengig av gjensidig tillit.

Særskilt om offentlighetsloven

Møter i folkevalgte organer i kommunen skal som hovedregel alltid holdes for åpne dører og annonseres på forhånd, med mindre det finnes lovhjemmel for å lukke møtet, se kommuneloven §§ 11-3 til 11-5.

I visse tilfeller vil det imidlertid også i kommuner og fylkeskommuner måtte foregå saksforberedende, interne prosesser i forkant av en aktuell sak.

Departementet forslår derfor endringer i offentlighetsloven § 19, slik at denne gir hjemmel, men ikke plikt, til å unnta dokumenter som utveksles i forbindelse med konsultasjoner.

Dette gjelder likevel ikke dokument som blir utvekslet som ledd i allmenn høring av en sak. Partenes endelige standpunkt skal alltid være offentlig.

Selv om den foreslåtte bestemmelsen gir hjemmel til å unnta visse typer dokument, plikter forvaltningsorganet fortsatt å vurdere meroffentlighet på vanlig måte, jf. offentlighetsloven § 11. Etter denne bestemmelsen skal det gjøres en interesseavveining ved vurderingen av om merinnsyn skal gis.

Hvis en av partene vurderer å gi merinnsyn, er det viktig å ha dialog om hva som bør unntas, og hva allmennheten kan gis innsyn i.

Det er viktig å være klar over at det ikke er et poeng i seg selv å unndra dokumenter offentlighet, men det kan ofte være en forutsetning for at konsultasjoner skal kunne være åpne og effektive. Det er viktig at ikke standpunkter og posisjoner låses i offentligheten i form av absolutte løsninger. I så fall vil det ikke være gjennomført konsultasjoner i god tro. For

Konsultasjoner med berørte samiske interesser

Hva er konsultasjoner?

Høring er en type ordning for innhenting av synspunkter og opplysninger i forbindelse med behandling av saker i offentlig forvaltning og i politiske organer. Høringer gir adgang for alle som ønsker det, til å *uttale seg* før vedtak treffes. Formålet med høringer er å sikre at saken blir best mulig opplyst før det tas en avgjørelse.

Retten til å bli konsultert er mer enn en rett til å bli hørt. Til forskjell fra høring er formålet med *konsultasjoner* å oppnå enighet. Dette innebærer at det er en reell dialog mellom partene gjennom utveksling av synspunkter og nødvendig informasjon.

Innholdet i og formålet med konsultasjonsprosessen

Boks 1.4 Forslag til § 4-6 Innholdet i og formålet med konsultasjonsprosessen

Konsultasjonene skal gjennomføres i god tro og med formål om å oppnå enighet. Det organet som har konsultasjonsplikt, skal gi full informasjon om relevante forhold på alle stadier i behandlingen av saken.

Konsultasjonene skal starte så tidlig at partene har reell mulighet til å oppnå enighet om beslutningen.

Konsultasjonsprosessen skal ikke avsluttes så lenge partene antar at det er mulig å oppnå enighet om saken.

[Boks slutt]

Første ledd første punktum oppstiller visse krav til konsultasjoner. Konsultasjonene skal gjennomføres i god tro og med formål om å oppnå enighet.

Kravet om at konsultasjonene skal foregå i *god tro* forutsetter blant annet at begge parter, både vedtaksmyndigheten og representanten for samiske interesser, er åpne om sine interesser

og standpunkt, fra starten og gjennom hele prosessen.

I det at det skal være en *formål om å oppnå enighet* ligger det blant annet en plikt for kommunen og fylkeskommunen til å igangsette konsultasjoner og prøve å oppnå enighet, selv om kommunen og/eller fylkeskommunen skulle mene at det er lite sannsynlig at det er mulig. Det er imidlertid ikke noe krav om at enighet eller samtykke oppnås.

For at den berørte samiske parten skal kunne sette seg inn i og ta stilling til et foreslått tiltak, bestemmer *første ledd andre punktum* at kommunen/fylkeskommunen skal gi full informasjon om relevante forhold på alle stadier i behandlingen av saken. Dette innebærer blant annet informasjon om saken og nødvendige grunnlagsdokumenter. Uten kjennskap til myndighetens vurderinger i saken er det vanskelig for de samiske interessene å vurdere om de skal gi sin tilslutning til et foreslått tiltak.

Denne informasjonen skal også presenteres på en forståelig måte. I visse tilfeller kan dette innebære at konsultasjonene må foregå på samisk. Det er videre en forutsetning for reelle konsultasjoner at representanter for samiske interesser deler sine vurderinger og synspunkter underveis i prosessen. Dersom partene ikke utveksler informasjon som er nødvendig for å kunne ta stilling til saken, vil kravene til konsultasjoner vanskelig kunne anses oppfylt. Det samme vil være tilfelle dersom en av partene går inn i konsultasjonene uten formål om å oppnå enighet, eller dersom vedtaksmyndigheten allerede før konsultasjonene har fattet en realitetsbeslutning i saken.

Boks 1.5 Gjennomføringen av konsultasjonene

Formen på og omfanget av konsultasjonene vil kunne variere. Konsultasjoner kan for eksempel gjennomføres på telefon, på e-post eller ved et fysisk møte. I større prinsipielle saker eller i saker der flere parter er involvert, vil det likevel være mest hensiktsmessig at partene møtes fysisk for å gjennomføre konsultasjonene.

Som utgangspunkt vil imidlertid ett enkelt informasjonsmøte normalt ikke oppfylle konsultasjonsplikten.

[Boks slutt]

Det må dermed etableres ordninger som gjør at samiske interesser får en reell innflytelse på prosessen og saksutfallet.

Når skal konsultasjonene starte?

§ 4-6 *annet ledd* slår videre fast at konsultasjonene skal starte så tidlig at partene har "reell mulighet til å oppnå enighet om beslutningen".

Mulighetene for påvirkning er som regel størst i de tidlige fasene ved behandlingen av en sak. Konsultasjonene må derfor starte før de reelle beslutningene i saken treffes.

Normalt vil det imidlertid ikke være aktuelt med konsultasjoner før organet som forbereder saken, har utformet en foreløpig vurdering eller et foreløpig forslag til tiltak.

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 kan særlig være aktuelt i de tilfeller der det for eksempel er skissert beslutningsalternativer i høringsbrevet. I slike tilfeller vil påvirkningsmulighetene for de samiske interessene være begrenset dersom konsultasjonene starter etter at saken er sendt på høring.

Hvem har plikt til å konsultere?

I forslaget til sameloven § 4-4 *første ledd* er det tatt inn en overordnet forankring av konsultasjonsplikten for "fylkeskommuner og kommuner".

I *annet ledd* legges det til grunn at bestemmelsene i sameloven kapittel 4 gjelder så langt de passer. Det betyr at hovedprinsippene for hvilke saker som er omfattet av plikten, vil være de samme, jf. § 4-1. De sentrale elementene i § 4-6 vil også gjelde for kommuner og fylkeskommuner.

Boks 1.6 Forslag til § 4-4 konsultasjonsplikt for fylkeskommuner og kommuner

Fylkeskommuner og kommuner har plikt til å konsultere representanter for berørte samiske interesser i saker om lokale forskrifter og andre beslutninger eller tiltak som vil kunne påvirke deres interesser direkte.

Bestemmelsene i kapitlet her gjelder for øvrig så langt de passer.

[Boks slutt]

Etter forslaget til sameloven § 4-4 *første ledd første punktum* har "fylkeskommuner og kommuner" plikt til å konsultere representanter for berørte samiske interesser.

Kommuneloven gir regler om organisering i kommuner og fylkeskommuner, blant annet de kommunale beslutningsprosessene og regler om saksbehandling.

Kommunestyret er kommunens øverste organ, og fylkestinget er fylkeskommunens øverste organ.

Kommunestyret og fylkestinget kan delegere myndighet til å treffe vedtak til andre folkevalgte organer, ordføreren eller kommunedirektøren (rådmannen).

Kommunestyret kan ikke delegere beslutningsmyndighet i prinsipielle saker.

Kommunedirektøren (rådmannen) leder kommunens/fylkeskommunens administrasjon. Kommunedirektøren skal etter den nye kommuneloven § 13-1 påse at saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet.

Saksutredningen skal egne seg som grunnlag for å treffe vedtak, og må derfor inneholde relevant og nødvendig informasjon om sakens bakgrunn. I tillegg skal det juridiske grunnlaget være utredet i nødvendig og tilstrekkelig grad.

At kommunedirektøren har et selvstendig ansvar for utredningens faktiske og rettslige grunnlag, innebærer også at det er administrasjonen som skal vurdere om det er konsultasjonsplikt og hvem som skal konsulteres. Administrasjonen plikter også å gjennomføre konsultasjonene.

Plikten til å konsultere med samiske interesser vil være en del av den saksutredningen som skal ligge til grunn for et vedtak.

Der saken behandles av kommunestyret eller annet folkevalgt organ vil administrasjonen legge fram et saksfremlegg, og der saken er delegert til administrasjonen, vil konsultasjonen være en del av det samlede beslutningsgrunnlaget.

Når en sak behandles av et folkevalgt organ er det viktig at det fremgår tydelig av saksfremlegget at administrasjonen har konsultert med samiske interesser i saken, om det er oppnådd enighet eller ikke, og på hvilket grunnlag. Dersom det ikke er oppnådd enighet skal det fremgå klart av saksfremlegget hvilke hensyn som har vært viktige for de samiske interessene. Plikten til å konsultere med samiske interesser etter lovforslaget § 4-4 gjelder altså uavhengig av om vedtaket fattes av kommunestyret eller fylkestinget selv, annet folkevalgt organ, ordføreren eller administrasjonen.

Kommunestyret/fylkestinget eller annet folkevalgt organ er imidlertid ikke bundet av den tilråding som gis fra administrasjonen, og kan treffe vedtak med et annet innhold enn det som fremgår av tilrådingen.

Det er likevel viktig å understreke at brudd på reglene om konsultasjoner kan gi grunnlag for ugyldighet i samsvar med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper. Det vises for øvrig til kapittel 7 om virkning av brudd på konsultasjonsreglene.

Særskilt om medvirkningsordninger i kommuner og fylkeskommuner

Det finnes gode ordninger for å involvere ulike deler av befolkningen i viktige beslutninger, såkalt *innbyggerinvolvering og -medvirkning*.

Medvirkning handler om ulike gruppers og individers rett til å si sin mening og bli hørt i saker som berører dem.

Det finnes også en rekke ordninger som bidrar til samisk deltakelse og medvirkning i kommunale og fylkeskommunale beslutningsprosesser.

I de tilfeller det eksisterer slike ordninger som skissert nedenfor, vil det ikke være snakk om konsultasjonsprosesser i tillegg, men å justere ordningene slik at man involverer lokale samiske interesser på en slik måte at konsultasjonsplikten er oppfylt. Det særegne med konsultasjoner er altså at de skal foregå i god tro og med formål om å oppnå enighet.

Kommuneloven inneholder flere regler for innbyggerinvolvering i lovens kapittel 12. Innbyggerne i kommunen eller fylket kan for eksempel fremme forslag som gjelder kommunens eller fylkeskommunens virksomhet, se kommuneloven § 12-1. Etter kommuneloven § 5-7 *første ledd første punktum* kan en kommune også på eget initiativ opprette faste utvalg, også utvalg som kan få i oppgave å ivareta samiske interesser. Kommunestyret kan

for eksempel opprette et *samisk utvalg* slik det er gjort i Lavangen og Kåfjord kommuner i Troms.

Kommunestyret skal fastsette reglement for alle folkevalgte organer som beskriver organets virkeområde, eventuell vedtaksmyndighet, og andre sentrale bestemmelser om organets virksomhet. Et samepolitisk/samisk utvalg vil kunne få i oppgave å ivareta og spille inn samiske interesser i kommunale beslutningsprosesser. Skal denne type utvalg kunne oppfylle konsultasjonsplikten forutsettes det at kommunestyret oppnevner representanter som er foreslått av samiske foreninger og sammenslutninger.

Der den samiske befolkningen er dominerende i en geografisk del av kommunen, kan det etter kommuneloven § 5-7 *første ledd andre punktum* også opprettes *kommunedelsutvalg*.

Et annet tiltak kan være å etablere et *samarbeidsorgan* mellom kommunen og organisasjoner som representerer samene og samiske interesser i kommunen.

Plan- og bygningsloven har også egne medvirkningsmekanismer. Prinsipper om medvirkning i planlegging og vedtak er forankret i formålsbestemmelsen i § 1-1. Den generelle bestemmelsen om aktiv tilrettelegging av medvirkning følger av plan- og bygningsloven § 5-1.

Bestemmelsen innebærer en plikt for planmyndighetene til å iverksette aktive tiltak for å få til den ønskede medvirkningen.

Det er den som fremmer planforslaget som har ansvar for å legge til rette for medvirkning, uansett om planprosessen utføres av andre offentlige organ eller private.

Kommunen har etter plan- og bygningsloven § 5-1 *annet ledd* et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging,

herunder barn og unge. Dette ansvaret omfatter også medvirkning fra den samiske befolkningen.

Plan- og bygningsloven § 5-4 gir berørte statlige og regionale organ, kommuner og Sametinget, myndighet til å fremme innsigelse til planforslag.

Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-10 har også egne regler om pasienters og brukeres medvirkning ved utformingen av kommunens helse- og omsorgstjeneste.

Kommuner som ligger innenfor forvaltningsområdet for samisk språk skal sørge for at samiske pasienters eller brukeres behov for tilrettelagte tjenester blir vektlagt ved utformingen av tjenesten, se § 3-10 *fjerde ledd*.

For kommuner som ikke hører under det samiske forvaltningsområdet, men som har samisk befolkning, har kommunen etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-10 *første og andre ledd* plikt til å sørge for at representanter for samiske brukere og pasienter blir hørt ved utformingen av kommunens helse- og omsorgstjeneste.

Boks 1.7 Helsetilbud som særskilt tilrettelegges for samer i kommunen

Dersom kommunen for eksempel skal utforme et godt tilbud til samiske pasienter og brukere, må det tas hensyn til at samiske pasienter har en annen språklig og kulturell bakgrunn enn flertallet av befolkningen.

Konsultasjoner i en slik type sak kan trolig bygge på reglene i helse- og omsorgstjenesteloven, og det kan konsulteres med brukere og pårørende. Kommunen vil på vanlig måte ta hensyn til budsjett og eventuelt andre rammer, men innenfor disse rammene prøve å komme til enighet om løsninger på hvordan tjenestetilbudet best kan tilpasses samiske pasienter og brukere.

[Boks slutt]

Sametinget har også etablert formalisert samarbeid (*samarbeidsavtaler*) mellom Sametinget og alle fylkeskommunene fra Finnmark til Hedmark. I tillegg har Sametinget inngått en rekke avtaler med utvalgte kommuner, både i og utenfor forvaltningsområdet for samisk språk. Avtalene skal blant annet bidra til å styrke samarbeidet på områder som samisk språk, kultur og næring.

Boks 1.8 Samarbeidsavtale med Sametinget

Sametinget og Trøndelag fylkeskommune inngikk i desember 2018 en samarbeidsavtale. Formålet med avtalen er å legge forholdene til rette for et varig fast samarbeid mellom Sametinget og fylkeskommunen i saker som angår samer og samiske områder i Trøndelag.

[Boks slutt]

En annen form for involvering er *dialogmøter* mellom offentlige organ og berørte interesser.

Boks 1.9 Årlige dialogmøter

Hver vår avholder Alta kommune et dialogmøte mellom reinbeitedistriktene, landbruket og Alta kommune. På dette møtet inviteres institusjoner, virksomheter og aktører som har tiltak i kulturlandskap, skog, fjell og vidde for diverse orienteringer. Dialogmøtet bidrar til at primærnæringene får tidlige innspill, og langt færre konflikter med utbyggere. Gjennom dialogmøtet blir partene også bedre kjent med de andre aktørene og utfordringene de står framfor. Dette bidrar til respekt for hverandres ståsted og bedre forståelse for de hensyn de enkelte aktørene prøver å ivareta.

[Boks slutt]

Varsling om saker som kan bli gjenstand for konsultasjoner

Det følger videre av forslaget til § 4-5 *første ledd* at den som har konsultasjonsplikt, skal varsle Sametinget og andre med konsultasjonsrett om saker som kan bli gjenstand for konsultasjoner.

Boks 1.10 Forslag til § 4-5 Varsling om saker som kan bli gjenstand for konsultasjoner

Den som har konsultasjonsplikt, skal varsle Sametinget og andre med konsultasjonsrett om saker som kan bli gjenstand for konsultasjoner, jf. § 4-1. Er varsling ikke gitt, kan Sametinget på eget initiativ anmode om konsultasjoner i slike saker.

Sametinget og andre med konsultasjonsrett skal innen rimelig tid svare på om de ønsker konsultasjoner i den aktuelle saken. Sametinget kan også gi sin vurdering av om andre enn Sametinget bør konsulteres i saken.

[Boks slutt]

Tidlig informasjon om et planlagt tiltak er en forutsetning for at Sametinget eller andre representanter for berørte samiske interesser kan vurdere behovet for konsultasjoner, og kan delta med innflytelse på prosessene og det endelige resultatet.

Er varsling ikke gitt, kan Sametinget eller andre berørte interesser på eget initiativ anmode om konsultasjoner i slike saker, jf. forslag til § 4-5 *første ledd annen punktum*.

Bestemmelsen sier imidlertid lite om når varsel skal gis, men hensynet til parten tilsier at varsel gis på et tidlig stadium, og at det skjer i så god tid før vedtak treffes at partene har en reell mulighet til å påvirke resultatet.

Når må de samiske interessene svare på om de vil konsultere?

Selv om kommuner og fylkeskommuner plikter å konsultere om tiltak som påvirker samiske interesser direkte, har de samiske interessene ingen plikt til å konsultere. Det kan for eksempel tenkes tilfeller der de samiske interessene selv vurderer det som tilstrekkelig at det avgis en høringsuttalelse i saken.

Forslaget til sameloven § 4-5 *annet ledd første punktum* bestemmer likevel at Sametinget og andre med konsultasjonsrett *innen rimelig tid* må svare på om de ønsker konsultasjoner i den aktuelle saken eller ikke.

Hva som regnes som rimelig tid må bero på en helhetsvurdering hvor både sakens art og omfang tas i betraktning. Det må også legges vekt på hvor viktig og vanskelig saken er, og hvor mye den haster. Hvis den ikke haster, må partene gis såpass tid at de får mulighet til å skaffe seg de relevante opplysninger for å kunne ta stilling til saken.

Det må også tas i betraktning hvem som er berørt av tiltaket, om det er en privat part eller offentlig virksomhet. En må i større grad kunne forvente raskere tilbakemelding fra offentlig virksomhet enn fra en privat part.

Det må derfor kunne forventes at Sametinget gir svar så snart som mulig. I visse tilfeller vil en sak i Sametinget også kunne ha behov for politisk klarering, noe som kan bety at det etter omstendighetene kan bli mer tidkrevende. Normalt må det imidlertid kunne forventes at Sametinget gir en tilbakemelding innen tre uker.

Når det gjelder andre representanter for berørte samiske interesser, vil man ofte måtte beregne mer tid. Hva som vil være rimelig tid, vil også her avhenge av sakens kompleksitet og hvem som anses som berørt av tiltaket. Det må likevel kunne

forventes at den aktuelle samiske interessen svarer i løpet av fire uker. Av hensyn til sakens fremdrift er det viktig at den videre prosessen avklares, ved at det så tidlig som mulig fastsettes tidspunkter for eventuelt videre møter og konsultasjoner. Sametinget kan også gi sin vurdering av om andre enn Sametinget bør konsulteres i saken, jf. § 4-5 *andre ledd andre punktum*.

Boks 1.11 Eksempel - frist for innspill til planer som er på høring

Etter plan- og bygningsloven kan man gi innspill til planer som er ute på høring. Innspillene skal bidra til at kommunen/fylkeskommunen får opplysninger om forhold som det er viktig at de tar med i sin vurdering av om planen skal vedtas slik den er, eller med et annet innhold enn først tenkt. Fristen for slike innspill er minst 6 uker. Dersom innspillet ikke gis innen tidsfristen, blir muligheten til å påvirke innholdet i den endelige planen liten. Kommunen/fylkeskommunen bør vurdere om fristen skal være lengre enn 6 uker for planer som bl.a. berører reindriftsnæringen.

[Boks slutt]

Hvem har rett til å bli konsultert?

Det følger av forslaget til sameloven § 4-4 *første ledd* at fylkeskommuner og kommuner har plikt til å konsultere *representanter for berørte samiske interesser*, se forslag til sameloven § 4-4. Hvem som kan sies å være representativ i den aktuelle saken, må bero på en helhetsvurdering. Det avgjørende vil være om den samiske interessegruppen de representerer, *kan* bli direkte berørt av tiltaket.

Sametinget

Etter forslaget til § 4-4 *første ledd* er ikke Sametinget gitt en generell rett til å bli konsultert på fylkeskommunalt og kommunalt nivå, i motsetning til konsultasjoner på statlig nivå, se forslaget til sameloven § 4-2. Hvorvidt Sametinget har konsultasjonsrett beror derfor på om Sametinget kan sies å være "berørt" av det aktuelle tiltaket.

Oppgaver på fylkeskommunalt nivå vil ofte omfatte saker som er av større viktighet for samisk språk, kultur eller næring. I slike større saker, eller saker av mer generell karakter, vil Sametinget kunne regnes som "berørt".

Det kan for eksempel tenkes at Sametinget regnes som berørt i saker som gjelder undervisningstilbudet for samiske elever i videregående opplæring, ettersom språksaker kan være av prinsipiell betydning for Sametinget.

Andre samiske interesser

På *kommunalt nivå* vil det normalt være andre samiske interesser som er mest berørt av det aktuelle tiltaket.

Hvem som kan sies å være representativ for berørte samiske interesser, vil variere fra sak til sak. Som regel vil det være snakk om å konsultere lokale interesser som reinbeitedistrikt, bygdelag, lokale organisasjoner, samisk foreldrenettverk e.l.

For å avgjøre hvem som er representativ, kan følgende momenter være til hjelp:

- Hvem har rettigheter til området/tiltaket?
- Hvem blir direkte berørt av tiltaket?
- Hvordan blir de berørt av tiltaket?
- Har saken prinsipielle sider for samisk språk, kultur og samfunnsliv?

Boks 1.12 Hvem er representativ innenfor reindriftsnæringen?

Det kan for eksempel stilles spørsmål om hvem som er representativ innenfor reindriftsnæringen. I slike tilfeller må det skilles mellom forskriftssaker som gjelder generelt store områder og enkeltinngrepssaker.

I forskriftssaker vil det være naturlig å konsultere med Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL). I konkrete inngrepssaker vil det derimot være naturlig å konsultere med de enkelte rettighetshaverne, normalt representert ved det enkelte reinbeitedistrikt og/eller berørt siida.

[Boks slutt]

Boks 1.13 Samiskspråklig barnehage tilbud

I kommuner som ikke er i forvaltningsområdet for samisk språk, har kommunene etter barnehageloven § 8 ansvaret for å legge forholdene til rette for at samiske barn kan sikre og utvikle sitt språk og sin kultur. Dersom kommunen for eksempel ønsker å opprette et samiskspråklig barnehage tilbud, må kommunen konsultere om hvordan tilbudet bør utformes osv. for at det skal treffe målgruppen best mulig. Kommunen kan i slike tilfeller konsultere med den aktuelle foreldregruppen, den lokale sameforeningen e.l.

[Boks slutt]

Særskilt om organisasjoners konsultasjonsrett

Hvorvidt en organisasjon kan sies å være konsultasjonsberettiget, beror på en helhetsvurdering, hvor avgjørende momenter er om organisasjonen ut fra formål, virksomhet og representativitet har tilstrekkelig tilknytning til saken, se også

tilsvarende krav i forvaltningsloven § 28 om rettslig klageinteresse.

De fleste lag og foreninger er registrert i Brønnøysundregisteret (Enhetsregisteret), som stiller krav til at stiftelsesdokumenter, opplysninger om styret og vedtekter vedlegges ved registrering. Slike organisasjoner vil klart være konsultasjonsberettiget, forutsatt at de er representative og at de *kan* bli direkte berørt av tiltaket, se punkt 5.4 *I hvilke saker skal det konsulteres.*

Det kan også tenkes tilfeller der en organisasjon er opprettet i anledning av en konkret sak, eksempelvis ad-hoc pregede sammenslutninger. Generelt kan det ikke oppstilles noen skranke mot at slike interesseorganisasjoner kan kreve å bli konsultert. Men det må forutsettes at tiltaket ligger innenfor formålet organisasjonen skal ivareta. I tillegg må organisasjonen ha en viss tilknytning til saken og saksutfallet.

Boks 1.14 Samisk foreldrenettverk i Oslo

Utdanningsetaten i Oslo kommune foreslo i 2018 å flytte kommunens eneste samiskundervisning fra Kampen skole til Nedre Bekkelaget skole. Foreldrene reagerte på at de ikke har fått bli med i prosessen, og krevde å bli involvert og konsultert. Som følge av dette opprettet de et eget samisk foreldrenettverk. Samisk foreldrenettverk vil blant annet være en aktiv pådriver for å ivareta og styrke rettigheter knyttet til samiskopplæring fra barnehage til videregående skole i Oslo kommune. Etter at samisk foreldrenettverk ble opprettet, har kommunen involvert nettverket i arbeidet med omstrukturering av samiskopplæringen i Oslo.

[Boks slutt]

Boks 1.15 Gruvevirksomhet

I en kommune planlegges det utvidelse av gruvevirksomhet. Den eksisterende virksomheten er lokalisert i et reinbeiteområde. Det forutsettes at det planlagte tiltaket både vil ramme reindriftsnæringen, det lokale bygdelaget og de ansatte i gruvevirksomheten. Spørsmålet er da hvem som har rett til å bli konsultert.

Reindriftsnæringen (reinbeitedistriktet) vil klart være konsultasjonsberettiget, da tiltaket antas å komme i konflikt med reindriftns arealbehov.

Når det gjelder bygdelaget, vil det avgjørende være om tiltaket vil kunne få direkte betydning for bygdelaget, for eksempel dersom bygdelaget representerer sjøsamiske interesser. Det vil særlig være aktuelt å konsultere begge parter dersom bygdelaget og reindriftsnæringen har ulik tilnærming eller ulik oppfatning av hvordan saken bør løses.

Derimot vil de ansatte i gruvevirksomheten i utgangspunktet ikke ha rett til konsultasjoner, da det antas at de ansattes interesser først og fremst er begrunnet i økonomiske og arbeidsrettslige hensyn.

[Boks slutt]

Konsultasjoner med motstridende interesser

I enkelte saker kan det oppstå en situasjon der to eller flere samiske interesser har ulik oppfatning av eller ulik tilnærming til hvordan saken bør løses. For eksempel kan Sametinget og reindriftsnæringen være uenige i en konkret sak. I slike situasjoner vil kravet til at kommunen og fylkeskommunen skal konsultere med formål om å oppnå enighet, kunne by på utfordringer.

Det kan ikke sies noe konkret om at man har større plikt til å oppnå enighet med

Sametinget enn med reindriften. Ansvarlig myndighet må i slike tilfeller vurdere om det er mulig å finne kompromissløsninger. Det må i alle tilfeller understrekes at kommunen/fylkeskommunen ikke kan velge å bare konsultere den gruppen som har synspunkter som ligger nærmest opp mot kommunens/fylkeskommunens synspunkt.

For å kunne vurdere om et tiltak kan få direkte betydning i den enkelte saken, må man ha kunnskap både om selve tiltaket og kulturutøvelsen.

Dersom vedtaksmyndigheten er i tvil om hvorvidt et tiltak har betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse, er det derfor naturlig å spørre de samiske interessene og å gi dem stor innflytelse over dette spørsmålet. Sametinget kan også gi sin vurdering av om det er samiske interesser som bør konsulteres.

I hvilke saker skal det konsulteres?

Det følger av forslaget til § 4-4 *første ledd* at det kan oppstå konsultasjonsplikt "i saker om lokale forskrifter og andre beslutninger eller tiltak" som "vil kunne påvirke samiske interesser direkte". Plikten til å konsultere gjelder selve tiltaket, forskriftsendringen e.l. Det er derimot ikke plikt til å konsultere om beskrivelser av fakta e.l. Felles forståelse av sakens faktum er likevel sentralt for å kunne finne løsninger det kan være enighet om.

Kriteriet "som vil kunne påvirke samiske interesser direkte"

Forutsetningen for at konsultasjonsplikten skal inntre er at tiltaket "vil kunne påvirke samiske interesser direkte". Det stilles dermed ikke krav om at tiltaket med sikkerhet kommer til å påvirke samiske interesser. Det er tilstrekkelig at tiltaket *kan* gi en slik virkning.

Det kan i praksis by på utfordringer å å vurdere om et tiltak vil påvirke samiske interesser direkte eller "hele samfunnet på samme måte".

Som utgangspunkt må den foreslåtte bestemmelsen forstås slik at det aktuelle tiltaket i større grad enn andre får en spesiell innvirkning på den samiske befolkningen. Det betyr imidlertid ikke at det aktuelle tiltaket må gjelde utelukkende for samer, men det må foreligge en viss sammenheng mellom det aktuelle tiltaket og de samiske interessene for at det skal bli tale om konsultasjonsplikt.

Eksempelvis vil det kunne være konsultasjonsplikt i en del saker som gjelder tildeling av akvakulturtilatelser, siden det vil kunne få en spesiell innvirkning for sjøsamiske lokalsamfunn og sjøsamiske interesser. Dette gjelder selv om fiske også er en viktig næring for mange nordmenn.

Saker av generell karakter som må antas å påvirke hele samfunnet på samme måte, faller utenfor konsultasjonsplikten. Etter eiendomsskatteloven § 2 er det hvert enkelt kommunestyre som avgjør om det skal skrives ut eiendomsskatt i kommunen eller ikke. Saker om eiendomsskatt vil ikke være gjenstand for konsultasjoner da skatten vil "påvirke hele samfunnet på samme måte".

Det enkelte forvaltningsorgan må selv foreta en vurdering, ofte i samråd med de berørte samiske interessene, av om det aktuelle tiltaket er av en slik karakter at det vil kunne påvirke samiske interesser direkte.

Boks 1.16 Omstrukturering av skoletrinnene og flytting av skole i Tana kommune

I 2013 vedtok et alminnelig flertall i kommunestyret i Tana kommune å bygge en ny skole (Sentrum skole) ved siden av Deanu sámeskuvla (sameskolen i Tana). Et mindretall i kommunestyret protesterte mot vedtaket og krevde at fylkesmannen i Finnmark foretok en lovlighetskontroll av vedtaket. Som begrunnelse for lovlighetsklagen ble det blant annet vist til at den samiske befolkningen ikke var blitt hørt og at det forelå manglende brukermedvirkning.

Fylkesmannen anså vedtaket for tilstrekkelig opplyst og la til grunn at relevante interesser ble hørt før vedtaket ble truffet. Fylkesmannen viste til at kommunestyrets sammensetning og det brede samiske engasjementet i Tana talte for at de samiske interessene måtte anses for å være tilstrekkelig orientert om saken forut for avgjørelsen. Det ble videre vist til at prosjektgruppen som hadde utarbeidet skisseprosjektet også var bredt sammensatt med blant annet representanter for sameskolen².

[Boks slutt]

Lokale forskrifter

Kommunen og fylkeskommunen vil ha plikt til å konsultere samiske interesser, dersom de vurderer å vedta eller endre eksisterende forskrifter, som vil kunne ha direkte betydning for samiske interesser. Det betyr ikke at kommunen eller fylkeskommunen har konsultasjonsplikt i enhver forskriftssak. Den aktuelle forskriften må knyttes til noe særskilt eller særegent for samiske interesser. Eksempelvis kan kommunestyret, eller annet folkevalgt organ som

² Se vedtak fra Fylkesmannen i Finnmark, 13. august 2014 (2014/3063).

kommunestyret bestemmer, med hjemmel i motorferdselsloven § 4 a annet ledd, fastsette løyper for kjøring av snøscooter på vinterføre. Hvorvidt en slik forskrift er konsultasjonspliktig, vil bero på om forskriften har en viss sammenheng med samiske interesser, for eksempel om det foreslåtte løypenettet vil forstyrre reindriften i området eller er av betydning for annen tradisjonell samisk utmarksbruk.

Andre beslutninger eller tiltak

Med "andre beslutninger eller tiltak" menes i denne sammenheng beslutninger og tiltak som utøves som ledd i offentlig myndighetsutøvelse.

Dvs. at det som utgangspunkt ikke er konsultasjonsplikt for fylkeskommunens eller kommunens grunneierdisposisjoner eller andre privatrettslige disposisjoner. I de tilfeller slike disposisjoner får praktisk betydning for samiske interesser, for eksempel reindriftsinteresser, vil det som hovedregel være et krav om offentlig tillatelse. Dette gjelder for eksempel erverv av grunn som faller innenfor konsesjonslovgivningen, og bygging av vei i forbindelse med uttak av skog.

I slike tilfeller er det det offentlige organet som skal vurdere om tillatelse skal gis som også må vurdere om det foreligger konsultasjonsplikt.

Når det gjelder den nærmere grensen for hvilke disposisjoner som skal regnes som offentlig myndighetsutøvelse, kan det være nærliggende å hente veiledning fra forvaltningslovens definisjon av vedtak. Utgangspunktet er at regulære eierdisposisjoner ikke betraktes som enkeltvedtak. Dersom det er innslag av regulering i disponeringen over eiendommen, vil disposisjonen kunne anses som vedtak. En avtale mellom en offentlig og privat part om kjøp eller salg av et utmarksområde vil derimot måtte

betraktes som en privatrettslig avtale, og ikke som enkeltvedtak.

Videre vil utarbeidelse og gjennomføring av ulike administrative retningslinjer, beslutninger og lignende også omfattes av ordlyden. Det er ikke et krav om at det må dreie seg om nye tiltak. Også tiltak som innebærer en endring eller utvidelse av et tidligere tiltak kan være konsultasjonspliktig.

Særskilt om enkeltvedtak

Ordlyden i forslaget til § 4-4 *første ledd* "andre beslutninger og tiltak" tilsier at dette også omfatter enkeltvedtak.

Boks 1.17 Begrepet enkeltvedtak

Med enkeltvedtak menes et vedtak som gjelder "rettigheter og plikter til en eller flere bestemte personer", jf. fvl. § 2 *første ledd bokstav b*).

[Boks slutt]

Bestemmelsen må imidlertid leses i lys av forslag til sameloven § 4-1 om at konsultasjonsplikten gjelder i saker "som vil kunne påvirke samiske interesser direkte". Dette betyr at saken må ha en viss generell interesse for samisk kultur for at reglene skal komme til anvendelse. I praksis vil det dermed kun *unntaksvis* være aktuelt å konsultere med samiske interesser om enkeltsaker.

Dersom en part eller annen med rettslig klageinteresse ønsker å klage på et forvaltningsrettslig enkeltvedtak, må de alminnelige klagereglene i forvaltningsloven benyttes.

Eksempelvis vil det *ikke* være aktuelt å konsultere om en avgjørelse om en elevs rett til spesialundervisning etter opplæringslova. Det vil heller ikke være aktuelt å konsultere om enkeltvedtak knyttet til for eksempel tildeling eller avslag på søknad om byggetillatelse eller sykehjems plass.

Eksempler på enkeltsaker hvor det kan bli tale om konsultasjonsplikt er enkeltvedtak i form av tillatelser, konsesjoner mv., særlig fordi tradisjonelle samiske næringer da kan bli berørt.

Boks 1.18 Skolenedleggelse

En beslutning om å legge ned en skole er ikke et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og reglene i forvaltningsloven kan ikke anvendes direkte. Men de som blir direkte berørt av vedtaket, blant annet foreldre, må få anledning til å uttale seg før vedtak treffes. I den grad skolenedleggelsen i særlig grad rammer samiske elever/foreldre, kan kommunen ha konsultasjonsplikt.

[Boks slutt]

Geografisk område for konsultasjonsplikten

I saker som gjelder naturgrunlaget for samisk kultur gjelder konsultasjonsplikten for tiltak og beslutninger som planlegges iverksatt i "tradisjonelle samiske områder", eller som kan få virkning på samisk materiell kulturutøvelse i disse områdene. Når det gjelder det siste, kan det for eksempel dreie seg om et naturinngrep nær grensene for området, men som har virkning (støy, forurensing mv.) også innenfor området.

Uttrykket "tradisjonelle samiske områder" skal forstås på samme måte som "det samiske reinbeiteområdet" etter reindriftsloven § 4. Det samiske reinbeiteområde defineres i § 4 som de delene av fylkene Finnmark, Troms, Nordland, Trøndelag, og Hedmark der reindriftssamene fra gammelt av har utøvet reindrift i.

Videre omfattes også områder som faller inn under lov om reindrift i kommunene Meldal, Midtre Gauldal, Oppdal, Rennebu,

Rindal, Sunndal og Surnadal, jf.

Trollheimenloven § 1.

I øvrige sakstyper, slik som f.eks. språk og kultur, vil konsultasjonsreglene komme til anvendelse i hele landet.

Avgrensning mot tildeling av tilskudd

Sametinget har forvaltningsansvar for tildeling av tilskudd til ulike samiske formål. Andre offentlige myndigheter, slik som fylkeskommunene, forvalter også tilskuddsmidler hvor samiske formål tilgodeses.

Tilskuddsforvaltning reguleres av Reglement for økonomistyring i staten med tilhørende bestemmelser. Fordeling av tilskudd omfattes ikke av konsultasjonsplikten.

Fastsettelse av fylkeskommunens og kommunens økonomireglement mv. faller også utenfor konsultasjonsplikten.

Saker om budsjett

Kommunestyret og fylkestinget vedtar selv årsbudsjettet og eventuelle endringer i budsjettet. Vedtaket treffes på grunnlag av innstilling fra formannskapet eller fylkesutvalget. Ved parlamentarisk styreform skal rådet avgi sin innstilling. Det legges derfor til grunn at kommunene og fylkeskommunene i utgangspunktet ikke har konsultasjonsplikt i forbindelse med vedtakelse av budsjett eller endringer i dette.

Her vil det imidlertid finnes enkelte grensetilfeller. Det kan variere fra sak til sak om et tiltak som har en budsjettmessig side, fremmes direkte i forbindelse med budsjettet, eller om det er en forutgående prosess med utredning, høring og konsultasjoner. Et tiltak vil ikke falle utenfor konsultasjonsplikten alene fordi det har en budsjettmessig side.

Når kan konsultasjonsprosessen avsluttes?

Forslag til sameloven § 4-6 *tredje ledd* bestemmer at konsultasjonsprosessen ikke skal avsluttes så lenge partene "antar at det er mulig å oppnå enighet" om saken.

Det er myndighetene som har den rettslige kompetansen til å fatte de endelige beslutningene i saken. 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.

Referat fra konsultasjonene

Den foreslåtte bestemmelsen i sameloven § 4-7 inneholder krav til at det skal føres protokoll fra konsultasjonene.

Boks 1.19 Forslag til § 4-7 Protokoll

Det skal føres protokoll fra konsultasjonene. I protokollen skal det redegjøres for hva saken gjelder, partenes vurderinger og standpunkter, og konklusjonene i saken. Det skal tydelig framgå om det er oppnådd enighet.

Den samiske partens vurderinger i saken skal følge saken fram til endelig beslutning.

[Boks slutt]

Bestemmelsen er ikke gitt direkte anvendelse på kommuner og fylkeskommuner, jf. § 4-4 *andre ledd*. Departementet legger til grunn at kravene til protokoll ikke bør gjelde fullt ut for kommuner og fylkeskommuner. Departementet antar at det vil være tilstrekkelig at det føres referat fra møtene, for å dokumentere sakens historie. Referatet bør imidlertid angi hva saken gjelder, hvilke vurderinger og standpunkt partene har inntatt og konklusjonene i saken. Det bør også angis om partene kom til enighet eller ikke. Uten slik

dokumentasjon kan det være vanskelig i ettertid å få etterprøvd om det faktisk har foregått konsultasjoner.

Dette vil være særlig viktig i saker der det ikke oppnås enighet. Dersom saken skal avgjøres politisk, bør den samiske partens vurderinger knyttet til konsultasjonspliktige tema følge saken fram til endelig beslutning. Referatet bør være omforent mellom den samiske part og kommunen/fylkeskommunen.

Saker som legges fram for folkevalgte organer skal være forsvarlig utredet. Dersom kommunedirektøren foreslår å legge ned en skole, hvor kommunestyret har vedtaksmyndighet, et det viktig at kommunestyret får den informasjonen som er nødvendig for å kunne treffe vedtak i saken, herunder få synliggjort f.eks. det samiske foreldrenettverkets vurderinger og synspunkter under konsultasjonene. Det er bare vurderinger knyttet til konsultasjonspliktige temaer som skal følge saken.

Virkning av brudd på konsultasjonsreglene

Etter forslaget til § 4-9 kan brudd på konsultasjonsreglene i enkelte tilfeller føre til at et vedtak underkjennes som ugyldig etter alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper.

Boks 1.20 § 4-9 Virkning av brudd på konsultasjonsregler

Brudd på reglene om konsultasjoner i kapitlet her kan gi grunnlag for ugyldighet i samsvar med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper.

[Boks slutt]

I forvaltningsloven § 41 lovfestes prinsippet om at visse vedtak kan være gyldige, tross sine saksbehandlingsfeil, dersom det er grunn til å regne med at

feilen "ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold."

Formuleringen i forvaltningsloven § 41 kan ikke forstås antitetisk. Det vil si at visse avgjørelser anses gyldige til tross for at de lider av tilblivelsesfeil som kan ha virket inn på utfallet.

Spørsmålet om når et vedtak anses ugyldig, avhenger av en konkret helhetsvurdering, der feilens art, relevans og konsekvens må vurderes. Det vil også ha betydning om det i tillegg er gjort andre feil i forberedelsen av saken.

Ser en på ulike betraktninger i forhold til bestemte saksbehandlingsregler, skal det for eksempel mye til for at et vedtak ikke underkjennes som ugyldig ved *inhabilitet*. Når det gjelder *mangelfull utredning* etter forvaltningsloven § 17, står betraktningen langt på vei i samme stilling som ved inhabilitet. Det vil ofte være nærliggende at mangelfull opplysning kan ha ført til feil bedømmelse, slik at det er grunn til å statuere ugyldighet.³

Når det gjelder forvaltningens plikt til å gi vedtaket en *begrunnelse*, vil en slik

mangel sjelden kunne sies å ha en rimelig mulighet for å ha virket inn på vedtaket.

Dette har sammenheng med at det er vanlig å bestemme seg for hva vedtaket skal gå ut på før begrunnelsen skrives. Konsultasjonsplikten vil, som tidligere nevnt, være en del av forvaltningens plikt til forsvarlig saksbehandling, herunder at forvaltningen må utrede og opplyse saken så godt som mulig før vedtak treffes. Hva som skal til for at brudd på reglene om konsultasjoner gir grunnlag for ugyldighet, må også her bero på en helhetsvurdering. Det er imidlertid viktig å presisere at det er en viss terskel for at brudd på konsultasjonsplikten fører til at vedtaket eller beslutningen kjennes ugyldig.

Dersom et tiltak senere viser seg å ha stor betydning for samiske interesser, og det er sannsynlig at feilen kan ha virket inn på innholdet i den endelige beslutningen, skal det mindre til før beslutningen kjennes ugyldig. Og motsatt, dersom tiltaket viser seg å ikke "få direkte betydning" for samiske interesser, vil eventuelle feil vanskelig kunne føre til ugyldighet.

³ Eckhoff/Smith, Forvaltningsrett, 11. utgave (2018) s. 469. Samtidig finnes det eksempler fra rettspraksis på at vedtaket ikke kjennes

ugyldig på grunn av manglende utredning, se for eksempel Rt. 2009 s. 1661 (USAs ambassade) og HR-2017-2247-A (Reinøy).

Litteraturliste

Internasjonale konvensjoner

ILO, *konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater* (1989)

Lover

Lov 22. juni 2018 nr. 55 *om kommuner og fylkeskommuner* (kommuneloven)

Lov 24. juni 2011 nr. 30 *om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.* (helse- og omsorgstjenesteloven)

Lov 27. juni 2008 nr. 71 *om planlegging og byggesaksbehandling* (plan- og bygningsloven)

Lov 15. juni 2007 nr. 40 *om reindrift* (reindriftenloven)

Lov 19. mai 2006 nr. 16 *om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd* (offentleglova)

Lov 17. juli 1998 nr. 61 *om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa* (opplæringslova)

Lov 21. desember 1984 *om reindrift i kommunene Meldal, Midtre Gauldal, Oppdal, Rennebu, Rindal, Sunndal og Surnadal* (Trollheimenloven)

Lov 10. juni 1977 nr. 82 *om motorferdsel i utmark og vassdrag* (motorferdselloven)

Lov 10. februar 1967 nr. 10 *om behandlingssmåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven)

Forarbeider

Prop. 116 L (2017-2018) *Endringer i sameloven mv.* (Konsultasjoner)

Innst. 253 L (2018-2019) *Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen Prop. 116 L (2017-2018)*

Juridisk litteratur og avtaler

Torstein Eckhoff, Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 11. utgave (2018)

Kommunal- og regionaldepartementet, *Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget*, 11. mai 2005.