



SØR-VARANGER KOMMUNE

Boks 406, 9915 Kirkenes
Tlf. 78 97 74 00. Fax 78 99 22 12
E-post: postmottak@sor-varanger.kommune.no
www.svk.no

Innkalling

Utvalg: Samisk råd
Møtedato: 27.01.2020 – SKRIFTLIG SAKSBEHANDLING
Møtested:

Vedlagt følger sak til skriftlig saksbehandling i medhold av forskrift om fjernmøter og saksbehandling § 4.

For gyldig vedtak kreves at samtlige **medlemmer** gir sin tilslutning til det fremlagte forslag til vedtak, og til at dette treffes etter skriftlig saksbehandling.

Jeg ber om at medlemmene snarest, og senest 27.01.20 kl 12:00 gir skriftlig tilbakemelding til politisk sekretariat, slik:

- Jeg samtykker/samtykker ikke til det fremlagte forslag til vedtak.
- Jeg samtykker/samtykker ikke til at vedtaket treffes etter skriftlig saksbehandling.

Kirkenes, 22.01.2020

Magga, Mariann Wollmann
Leder

SAKSLISTE:

Saksnr.:	Sakstittel:	Arkivsak:	U.off:
003/20	HØRINGSUTTALELSER TIL FORSLAG TIL ENDRINGER I SAMELOVEN	19/3221	



SØR-VARANGER KOMMUNE

Boks 406, 9915 Kirkenes
Tlf. 78 97 74 00. Fax 78 99 22 12
E-post: postmottak@sor-varanger.kommune.no
www.svk.no

SAKSFRAMLEGG Sak til politisk behandling

Saksbehandler: Celius Bodil Enhetsleder: Øvergaard, Nina Bordi, tlf. 78 97 74 12	Dato: 22.01.2020
Arkivsak: <arkivsaksnr>	
Saksordfører:	

Utvalg	Saksnummer	Dato
Samisk råd	003/20	27.01.2020

Høringsuttalelser til forslag til endringer i Sameloven

Kort sammendrag: I Samisk Råd's møte den 20.01.20 ble sak 002/20 ikke behandlet, pga rådet ikke var beslutningsdyktig. Det ble så bestemt at saken skulle bli behandlet som skriftlig saksbehandling.

Faktiske opplysninger:*

Kommuneplanens hovedmål:

Sør-Varanger kommune skal utvikles til et lokalsamfunn som gir grunnlag for befolkningsvekst i alle deler av kommunen. Arealdisponering og offentlig service og tjenesteproduksjon skal dimensjoneres ut fra en samlet befolkning på 12.000 innbyggere ved planperiodens utløp, og ha en kvalitet som gjør kommunen attraktiv som bosted og for etableringer og knoppskyting i privat næringsliv.

Hovedmålet vil være retningsgivende for de politiske og administrative prioriteringer i hele den kommunale organisasjon i planperioden. Ut fra dette, skal det gjøres vurderinger i forhold til følgende satsingsområder:

Næringsutvikling:

Infrastruktur:

Barn og ungdom:

Folkehelse:

Kompetansebygging:

Økonomi:

Universell utforming, jfr bestemmelser i plan og bygningslov:

Alternative løsninger:*

Alternativ til vedtak:*

Forslag til innstilling:

Høringsutkast : Om utkast til veileder for kommuner og fylkeskommuner om konsultasjoner med samiske interesser Sør-Varanger kommune er fornøyd med at arbeidet med å legge til rette for god samhandling gjennom utvidelse av konsultasjoner nå tas videre. Veilederen vil i så måte være et nødvendig verktøy både for kommunen og for de som det skal konsulteres med. Det er derfor særdeles viktig at veilederen er presis i ordbruken, definerer begrep og bruker betegnelser som er forståelig for alle. Innledningsvis vil vi påpeke at åpning for tilpasning av reglene for konsultasjoner kan åpne for en tilrettelegging som ikke bidrar til formålet med konsultasjonslovgivning. Det må også defineres hva «samiske interesse» betyr, og at det omfatter samiske rettighetshavere. Vi har kopiert inn deler av tekst med overskrift, der vi har innspill og kommentarer. Våre innspill står i kursiv. **Innledning:** 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 rettsaker. 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 ivaretatt 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.

Ved å skissere at klager og rettsaker som følge av at kommunen ikke har overholdt konsultasjonsplikten, sies det allerede innledningsvis at konsultasjonene legitimerer tiltak i

lokalsamfunnet. Dette kan forstås som at dersom konsultasjoner gjennomføres, vil kommunen unngå kostnader. Det må understrekes at konsultasjoner i denne sammenheng har som formål å oppnå enighet.

Forholdet til forvaltningslov og annen lovgivning

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. Dette forutsetter at Sametinget som innsigelsesmyndighet i saker etter pbl. har kapasitet og kompetanse til å fremsette innsigelser på vegne av samiske rettighetshavere og –interesser. Erfaringsmessig må rettighetshavere og interesser selv fremme grunnlag for innsigelse ovenfor Sametinget. Dette er svært ressurskrevende for alle parter. 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. Kommunene må forholde seg til ulike, muligens motstridende samiske interesser og –rettighetshavere. Det er derfor svært viktig at kommunen har kompetanse på habilitet, PBL og den rettslige sammenhengen, eksempelvis utviklingen innen rettsavgjørelser og –praksis. Dette gjelder særlig kompetanse om den faktiske rettsutviklingen og oppdatert informasjon om innholdet i domsavgjørelser innenfor reindrift lokalt og nasjonalt.

Innholdet i og formålet med konsultasjoner 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 for alle forståelig måte. Konsultasjonene skal derfor også kunne gjennomføres tospråklig eller foregå på et av de tre offisielle samiske språkene. Det må presiseres at det må foregå på det samiske språket som de samiske interesserepresentantene behersker.

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 informasjonen 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. *Representanter for samiske interesser: Begrepet må defineres, og det må defineres HVEM som kan representere interesser og rettighetshavere. Det må problematiseres at det kan ligge politiske vedtak til grunn for en sak som fører til konsultasjoner, og at vedtaket i seg selv er formulert slik at det ikke er mulig for samiske interesserepresentanter å slutte seg til forslaget. Det vil innebære at slike tilfeller ikke kan oppfattes som reelle konsultasjoner med deltakelse fra begge parter. og rettighetsinnehavere*

Gjennomføring av konsultasjonene 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. *På et tidlig stadium kan dette dreie seg om bevilgninger til utredninger om tiltak. Det bør allerede da søkes konsultasjoner om innholdet i saken, slik at samiske interesser kan bidra til hvilke forhold som må belyses, hvilke innvendinger det eventuelt kan fremkomme og alternative tema og løsninger som bør presenteres.*

Hvem har plikt til å konsultere? ...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. *Det må fremheves i veilederen at det ikke er mulig å delegere bort ansvaret for å konsultere. ..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. 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. Sør-Varanger kommune opprettet et Samisk Råd i 2018. Som navnet tilsier, er dette et rådgivende organ og som kan innstille til kommunestyret. Samisk Råd kan ivareta og spille inn samiske interesser i kommunale beslutningsprosesser og dermed oppfylle konsultasjonsplikten, fordi det er retningslinjer som krever oppnevning fra samiske foreninger og sammenslutninger. Etter vårt syn må rådet omgjøres til fast utvalg for at konsultasjonsplikten skal oppfylles. Kun på den måten kan rådet ha et kontinuerlig arbeid for å behandle saker fra øvrige faste utvalg. Det må presiseres at rettighetshavere fortsatt har rett til å bli hørt i konsultasjonsprosesser. 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. Det må lages en særlig veileder på dette feltet, da det er lite kjent hva lovverket faktisk sier, og hvordan man kan ivareta det samiske perspektivet. Om ikke dette gjøres, vil ikke det kunne praktiseres en forvaltningsmessig likebehandling for samene i ulike kommuner og områder.*

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 understrekes på det sterkeste at samiske interesser ikke har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å gjennomføre konsultasjoner i de tilfeller der det er stort omfang av inngrep og utbygginger, og de som blir berørte parter eller representerer samiske interesser er de samme menneskene. I slike tilfeller må det tas særskilt hensyn til tidsperspektiv og prosesskvalitet. Myndighetene må derfor sørge for at det finnes slik kapasitet og kompetanse, slik at konsultasjonslovgivningen kan fungere etter hensikten. Slik det er i dag, er det mange saker som ikke løftes opp verken som innsigelse eller høringsvar, langt mindre konsulteres om. Dersom myndighetene ikke bidrar til kompetanse og kapasitet, opprettholdes skjevhet i konsultasjonsordningen.*

Hvem har rett til å bli konsultert?

Andre samiske interesser På kommunalt nivå vil det normalt være andre samiske interesser som er mest berørt av det aktuelle tiltaket. Som regel vil det være snakk om å konsultere lokale interesser som reinbeitedistrikt, bygdelag, lokale organsisasjoner, samisk foreldrenettverk e.l. For å avgjøre hvem som er representativ, kan følgende momenter være til hjelp:

Hvem har rettigheter til området/tiltaket?
berørt av tiltaket?

Hvem blir direkte

Hvordan blir de berørt av tiltaket?

Har saken prinsipielle sider for samisk språk, kultur og samfunnsliv? Dette må i mange tilfeller avklares med Sametinget og/eller lokale rettighetshavere/interesserepresentanter. Dette krever innsikt hvordan området/tiltaket har vært forvaltet historisk, om rettigheter er avklart, og evt. hvilke avklaringer som er stadfestet. Det må gjennomføres kompetanseheving for kommunalt/regionalt ansatte for at de skal kunne ha kompetanse som gjør at de vet hvem som blir berørt av dette. Dette er kompetanse som må forankres lokalt og det må tas i bruk nyere samisk forskning. Fornorskningen har vært hardest i de områder der samene nå er i mindretall, og Sør-Varanger er en slik kommune.

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. Veilederen må inneholde punkter om hvordan det skal avklares (reinbeitedistrikt/siida) hvem som er eller kan være rettighetsinnehavere, samt forholdet til Reindriftsloven og (eventuelle strykes) alle relevante domsavsigelser for berørt område.

Boks 1.13 Samiskspråklig barnehagetilbud 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 barnehagetilbud, 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. *Dersom det finnes et råd/utvalg for samiske saker bør det løftes opp der. Dersom det ikke finnes, bør det være åpne møter. Åpne møter vil kunne sikre at en unngår å bruke kanaler som har politiske bindinger som hindrer uorganiserte foreldre å fremme sitt syn da lokale sameforeninger ofte er tilsluttet organisasjoner som også har politisk representasjon i eks Sametinget/fylkeskommuner. 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 barnehagetilbud, må kommunen konsultere om hvordan tilbudet bør utformes, opprettes et tilbud som gir det ønskede resultat. Kommunen kan i slike tilfeller konsultere med den aktuelle foreldregruppen, de lokale sameforeningene, og med representanter for samiske ungdomsforeninger. e.l.

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. *Nettverket ble startet i Tromsø i 2005, og har hatt avdelinger i 7 kommuner. Det er derfor svært positivt at nettverket trekkes frem som interesserepresentant i høringsdokumentet. Kommunen må være aktiv part i kommunikasjonen med nettverket, og legge til rette for medvirkning på samme måte som FAU. 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. *Avsnittet forslås strøket, da det ikke er relevant.* 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. *Veilederen må tydeliggjøre at det må føres tett dialog med samiske institusjoner, organisasjoner og rettighetsinnehaveres formelle organer, som styret i reinbeitedistriktene/siidaer. Det er rettighetshaver som til slutt må ha det avgjørende ord i saker som det konsulteres om. Hele konsultasjonsordningen bærer preg av kompromissvillighet, men innledningsvis fastslås det at ordningen ikke skal «svække det lokale selvstyret». Det er derfor viktig å formulere veilederen slik at det ikke oppfattes som «skinnforhandlinger».*

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.

Dersom ikke beskrivelser av «fakta» er gjenkjennbart for samiske interesserepresentanter vil det være vanskelig å ha en felles forståelse av sakens faktum. Forståelsen må bygge på et kunnskapsbasert grunnlag der både uformelle og formelle kilder er representert. I noen samiske områder er det ikke egne samiske kunnskapsinstitusjoner som ivaretar behovet for en fornyelse av den eldre fornorskningsbaserte kunnskapen som er rådende. Slike formuleringer bør unngås. 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. 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. *Dette må også omfatte samiske skolemiljø, der undervisning, elever, lærere og foresatte utgjør et samisk skolemiljø. Det må særlig vektlegges i behandlingen.*

Nina Bordi Øvergaard
rådmann

- Dette dokumentet er godkjent elektronisk i Sør-Varanger kommune og har derfor ingen signatur. -