



UTMARKSKOMMUNENES SAMMENSLUTNING

Sametinget
v/Torvald Falch
Ávjovárgeaidnu 50
9730 Karasjok

e-post: torvald.falch@samediggi.no

Deres ref:10/255-2

Vår ref: 118562- 290

Oslo, 26. mars 2010

HØRINGSUTTAELSE – FORSLAG TIL SAMETINGETS PLANVEILEDER FOR SIKRING AV NATURGRUNNLAGET FOR SAMISK KULTUR, NÆRINGSUTVIKLING OG SAMFUNNSLIV

1 INNLEDNING

Det vises til Sametingets høringsbrev av 14. januar 2010 med tilhørende høringsnotat og forslag til Sametingets planveileder for sikring av naturgrunnet for samisk kultur, næringsutvikling og samfunnsniv, og vedlegg til denne. Høringsfristen er 26. mars 2010, og Utmarkskommunenes sammenslutning (heretter USS) vil med dette inngi høringsuttalelse til Sametingets veiledere.

USS organiserer 81 kommuner med store utmarksområder, fordelt over hele landet. Organisasjonens hovedoppgave er å styrke det lokale selvstyre i alle saker om bruk og vern av naturressurser innenfor rammene av en bærekraftig utvikling.

2 SAKENS BAKGRUNN

Omfattende endringer i planbestemmelsene i plan- og bygningsloven (plbl) trådte i kraft 1. juli 2009. I lovens § 3-1 angis de viktigste hensyn som skal ivaretas ved planlegging etter loven, likevel slik at det ikke er uttømmende angitt hvilke hensyn som skal/kan vektlegges i planprosessen. Bestemmelsen skal også gjøre det tydelig hva loven skal være et virkemiddel for å oppnå, og hva som er de viktigste samfunnsoppgaver loven skal bidra til å løse.

Én av disse oppgavene er å sikre naturgrunnet for samisk kultur mv., jf. plbl § 3-1 bokstav c.

Som bakgrunn for at Sametinget har utarbeidet forslag til veileder vises det til at tinget har plikt til å bistå i planprosessen og at tinget ønsker å ivareta denne funksjonen på en forutsigbar måte overfor planmyndighetene.

3 KOMMENTARER TIL DE ENKELTE PUNKTER I VEILEDEREN

Veilederen er bygget opp med et sett veiledningspunkter/regler som det er gitt utdypende kommentarer til. USS synspunkter og endringsforslag vil bli presentert nedenfor i samme rekkefølge som de omtalte temaer er behandlet i forslaget til veileder.

3.1 Til innledningen

I innledningens avsnitt 2 og 4 legges stor vekt på at Sametinget har en plikt til å bidra. Det er USS syn at denne plikten i større grad bør forankres i de rettslige utgangspunkter for offentlige organers deltagelse i den kommunale planprosessen, og at det klarere bør uttales at veilederen er knyttet opp mot Sametingets deltagelse i planprosessen.

Gjennomgående mener USS også at Sametinget i veilederen tydeligere bør markere tingets rolle som deltager i arealplanprosessen, og koble dette til de alminnelige prinsipper som gjør seg gjeldende i arealplanleggingssammenheng. USS syn henger sammen med at det i innledningens avsnitt 4 er angitt at formålet med veilederen bl.a. er å klargjøre Sametingets grunnlag for deltagelse i planarbeidet, ved at veilederen begrunner og konkretiserer hensyn som bør og må tas med i planleggingen, og slik at tinget kan ivareta sine lovpålagte oppgaver på en forutsigbar måte overfor planmyndighetene. Selv om dette er utgangspunktet, konstaterer USS at det i veilederen flere steder fokuseres på andre organs arbeidsoppgaver, og at det også dels gis uttrykk for plikter som skal påhvile disse organene, uten at USS kan se at tinget har kompetanse til å pålegge slike plikter der dette ikke følger av lovgivningen. Dette vil USS komme tilbake til under punkt 3.2.

Når det gjelder de rettslige grunnlag for deltagelse, mener USS at Sametinget må ta utgangspunkt i at tinget etter plbl § 3-2 har *tilsvarende rett og plikt* som statlige organer til å delta, ved å uttale seg om planer, fremme planforslag om tiltak innenfor deres ansvarsområde som forvaltningsmyndighet, og klage over enkeltvedtak (når dette vedtaket etter loven direkte berører deres saksområde) eller fremme innsigelser. Plikten til å samrå seg følger i første rekke av plbl § 1-4 (gjensidighetsprinsippet), hvoretter det skal tilrettelegges for at planleggingen blir en felles arena hvor alle relevante myndigheter deltar. Hvis viktige sektorer stiller seg utenfor, vil mye av verdien av planleggingen lett kunne falle bort. Plikten følger også av at statsforvaltningen er underlagt instruks om å bruke innsigelse, og ikke vente og så bruke klage i ettertid (derfor vil ikke klagerett foreligge der organet er gitt anledning til å fremme innsigelse). Denne instruksjonen er fastsatt for å øke effektiviteten og forutsigbarheten i planleggingen. Etter de nye lovendringene er det også fastsatt begrensninger i innsigelsesretten, bl.a. slik at den faller bort dersom retten til å delta i planprosessen ikke blir benyttet. Det er altså en sterk sammenheng mellom medvirkning og innsigelse, og Sametinget - som andre statlige organer - vil kunne tape innsigelsesretten dersom de ikke først har oppfylt sin plikt til å medvirke.

Det er USS syn at disse forhold bør fremheves tydeligere i veilederens innledning.

I avsnitt 5 er det vist til at veilederen ikke er juridisk bindende, og at man derfor har benevnt det som planveileder. For å unngå sammenblanding med Miljøverndepartementets planveileder foreslår USS at Sametingets veileder benevnes temaveileder, også fordi veilederen er koblet opp mot samiske interesser og ikke gjelder generelt.

I avsnitt 7 vises det til at poenget med veilederen er å gi en samlet oversikt over de hensyn som etter tingets oppfatning *skal* tillegges betydning i planprosessen, fordi det følger av gjeldende norsk rett og av Norges internasjonale forpliktelser. Det er USS syn at fremstillingen på dette punkt er noe ensidig: For det første angir plbl § 3-1 flere viktige hensyn, og gjennom planprosessen avveies disse og andre hensyn mot hverandre. Det er verken hensikten eller mulig gjennom regelverket å binde opp den konkrete interesseavveiningen som skal skje i planprosessen. Det er likevel slik at det også i forarbeidene er markert at samiske interesser må tas særskilt hensyn til;

”Det er likevel grunn til å framheve vern av naturgrunnet for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv særskilt. Samisk kultur og livsstil har alltid vært sterkt knyttet til naturen, til dels sårbar natur, og er derfor avhengig av god ressursforvaltning. Ved planlegging og saksforberedelse er det viktig å ta hensyn til tidligere inngrep i samme område. Reindriften er en samisk næring og en viktig del av det materielle grunnlaget for samisk kultur. Der hvor reindriftsinteresser blir berørt, skal de samlede effektene av planer og tiltak innenfor det enkelte reinbeitedistriktet vurderes. Loven regulerer ikke de kollektive eller individuelle rettigheter som samer og andre har opparbeidet ved hevd eller alders tids bruk.”

USS mener det ved utarbeidelsen av sektorveiledninger til planleggingsprosessen – også for så vidt gjelder samiske interesser - er grunnleggende at det også vises til at planleggingen skal ivareta et spekter av kommunale, regionale og nasjonale interesser, jf. plbl § 3-1 annet ledd;

”Planleggingen skal fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område ses i sammenheng gjennom samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom sektormyndigheter og mellom statlige, regionale og kommunale organer, private organisasjoner og institusjoner, og allmennheten.”

USS foreslår derfor at dette fremkommer klarere av veilederens innledning ved siden av påpekingen av de særlige hensyn som gjelder for vern av naturgrunnet for samisk kultur. USS mener videre at det bør fremkomme klart av veilederens innledning, at selv om Sametinget generelt har ansvar for å ivareta viktige interesser ift. samisk kultur og næringsutøvelse i planprosesser, så skjer ikke dette til fortrenghet for andre samiske interesseorganisasjoner og rettighetshavere, som også har rett til å medvirke i planprosessen.

3.2 Til ” Sametingets planveileder for å sikre naturgrunnet for samisk kultur, næringsutvikling og samfunnsliv”

USS foreslår følgende omformulering (endringene markert med kursiv):

Til punkt 1.1. (formål)

Planveilederens *formål* er å legge til rette...

USS foreslår denne formuleringsendringen ettersom denne ordlyden fremstår som mer passende i en veiledning som ikke er juridisk bindende, og fordi den samsvarer best med overskriften i punkt 1.

Til punkt 2 (virkeområde)

Punkt 2.1 (saklig virkeområde)

USS mener det her bør synliggjøres at veilederen gjelder for Sametingets kompetanse, ansvar og bistand i planleggingsprosessen, for eksempel ved at bestemmelsen endres slik;

Veilederen klargjør Sametingets ansvar og bistand i planleggingsprosessen, jf. veilederen punkt 3, og gjelder ved utarbeidelse av planer, utredningsprogram, og vedtak som statlig, regionale og kommunale organer treffer etter plan- og bygningslovens plandel når det i saken reises spørsmål som er av særlig betydning for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv.

Dersom Sametinget anser det formålstjenelig, kan det her inntas en bestemmelse som viser til plbl § 1-4 og til kapittel 5 mv., for å underbygge at Sametinget har både rett og plikt til å delta ved planprosesser, jf. våre kommentarer om dette over.

For nærmere å presisere veilederens saklige virkeområde foreslår USS at det inntas at:
Der det er enighet om at tiltak eller plan ikke får direkte betydning for samiske interesser trenger ikke denne planveilederen følges.

Punkt 2.2 (geografisk virkeområde)

På side 6 i høringsnotatet er det vist til at planveilederen vil gjelde for tradisjonelle samiske områder, som det videre er angitt at bl.a. omfatter kommunene Selbu, Rennebu, Oppdal, Midtre Gauldal, Tydal, Holtålen, Røros, Engerdal, Rendalen, Tynset, Follidal, Surnadal og Sunndal. USS registrerer at sammenlignet med tidligere opplisting av tradisjonelle samiske områder – bl.a. i avtalen mellom Sametinget og Miljøverndepartementet om retningslinjer for verneplanarbeid etter naturvernloven i samiske områder – er opplistingen utvidet med Sunndal. USS etterlyser på denne bakgrunn opplysninger om grunnlaget for utvidelsen.

Til Punkt 3 (Ansvar)

Punkt 3.2

Når det gjelder punkt 3.2 viser USS til at det innledningsvis i høringsnotatet er presisert at retningslinjene ikke er juridisk bindende, og at retningslinjene er utarbeidet for å sikre en forutberegnelig medvirkning fra Sametinget. Retningslinjene retter seg imidlertid i punkt 3.2 mot andre organer, og pålegger disse plikter ved at de *"har ansvar for å legge Sametingets planveileder til grunn for planlegging"*. USS kan ikke se at tinget har kompetanse til å pålegge kommunen o.a. organer å legge tingets ikke-bindende veileder til grunn, det som imidlertid er klart etter rettstilstanden er prinsippet om gjensidighet og medvirkning. Etter USS' oppfatning passer det imidlertid bedre at dette prinsippet tas inn som et eget punkt under 2.1.

I kommentarene til punkt 3 vises det til at planer og tiltak som vil gjøre det umulig eller vesentlig vanskeligere for samene å fortsette med å utnytte aktuelle områder *"er under enhver*

omstendighet i strid med folkeretten". USS er ikke enig i den rettsoppfatning som her gis uttrykk for, og vi viser til våre kommentarer under punkt 3.3 (redegjørelse for folkerettslige forpliktelser).

USS savner også en konkretisering av de plikter som tinget mener følger av plbl § 3-1 bokstav c, jf. at dette forespeiles flere steder i utkastet. Det som anføres til punkt 3 om at planer og tiltak som umulig-/vanskeliggjør samenes utnytting vil være i strid med folkeretten, er både for upresist og dels uriktig.

Til punkt 4 (prinsipper i planleggingen)

Etter USS oppfatning er ordlyden i retningslinje 4 uheldig, først og fremst fordi veilederen skal være en beskrivelse av gjeldende rett, og ikke et juridisk bindende dokument. USS oppfordrer derfor tinget til å omformulere denne retningslinjen slik at "skal" i første setning byttes ut med *bør*, evt. at setningen innledes med at *Sametinget anser det som sentralt at ...*

Vider foreslås det mindre endringer i den påfølgende teksten:

Bokstav a: næringsutvikling bør endres til *næringsutøvelse*, ettersom dette er i tråd med lovens ordlyd. Dersom intensjonen er at begrepsbruken skal omfatte det samme, jf. høringsnotatet side 9, er USS av den oppfatning at samme begrepsbruk som i plbl bør benyttes.

USS reagerer videre på at det i kommentarene på dette punkt, fremstilles som en plikt å tilrettelegge for en *utvikling* av samisk kultur. Dette er ikke en oppgave som hører hjemme i plan- og bygningsloven, ei heller kan det i nasjonal lovgivning eller gjennom internasjonale forpliktelser sies å eksistere en slik plikt. Det sentrale er at det skal vises tilbørlig hensyn til utøvd bruk, samt sedvane og rettsoppfatninger som eksisterer. Dersom tinget her endrer ordlyden til *næringsutøvelse*, og plikt til å tilrettelegge for slik utøvelse, vil dette være anvendelig i plansammenheng.

Bokstav b: næringsutvikling bør endres til *næringsutøvelse*, jf. lovens ordlyd.

Bokstav e: her kan det gjerne henvises til medvirkningskapittelet i plan- og bygningsloven i teksten, og ikke bare i kommentaren. I kommentarene kan det videre tydeliggjøres om tinget vil bidra aktivt for å sikre en medvirkning fra samiske barn og andre samiske grupper eller rettighetshavere, for de tilfellene at lokale myndigheter ikke er klar over at det foreligger relevante samiske interesser.

Bokstav f: setningen bør innledes med *så langt det er mulig*, nettopp for å understreke at dette ikke alltid er en forpliktelse, og fordi det uansett vil være meget ressurskrevende og tidskrevende for mange kommuner å bruke det samiske språk i planprosessen.

Til punkt 5 (Hensyn å ta i forhold til samisk kultur)

USS ser det som positivt at Sametinget har søkt å klargjøre hva som er av vesentlig betydning for naturgrunnlaget for samisk kultur. USS mener imidlertid det kunne vært lagt mer arbeid i å konkretisere dette, og vurdere det nærmere opp mot hva som er mulig å utrette i plansammenheng. USS vil også påpeke at den tradisjonelle oppfatningen av plan- og bygningsloven har vært at den først og fremst er en lov for regulering av fysiske ressurser og ikke aktivitet og virksomhet som sådan, jf. både Ot.prp. nr. 32 2007-08 på side 233 og NOU 2001: 7 side 133). Dette utgangspunktet utfordres av at samisk kultur er knyttet til de fysiske ressurser, og således må det legges til grunn at det tradisjonelle utgangspunktet i mindre grad gjelder ved fastsettelse av planbestemmelser som sikrer naturgrunnlaget for samisk kultur, jf. plbl § 3-1

bokstav c. Det må likevel, når det gjelder muligheten for å regulere aktivitet og virksomhet med hjemmel i plan- og bygningsloven, kartlegges nærmere hvor grensene går.

Det er på denne bakgrunn USS oppfatning at Sametinget bør vurdere nærmere både ordlyd og innhold under punkt 5, særlig for punkt 5.2, slik at disse punktene vil bli mulige å anvende i arealforvaltningssammenheng. Slik enkelte av bestemmelsene er formulert i veilederen kan det reises spørsmål om de vil kunne få noen praktisk betydning.

USS påpeker også at punkt 5.5 i større grad hører innunder kulturminnelovgivningen, og at det også på dette punkt bør vurderes i hvilken grad dette vil kunne gjøres gjeldende i en veileder til plan- og bygningsloven.

USS hadde videre sett det som formålstjenlig at Sametinget uttalte noe konkret om for eksempel bruken av hensynssoner, både som mulig instrument for vern av naturgrunnet for samisk kultur, men også for vern av samisk næringsutøvelse og samfunnsliv.

Til punkt 6 (Hensyn å ta i forhold til samisk næringsutvikling og ressursbruk)

USS påpeker her igjen at ordlyden bør være i samsvar med loven, og derfor at næringsutvikling endres til *næringsutøvelse* for ikke å skape forvirring mht. hva veilederen refererer til.

6.1.

USS er enig i at det er uheldig at oppdrettsanlegg for torsk etableres i gyteområder for vill torsk. USS nevner likevel at når det skal avklares i planprosessen om et areal kan avsettes for etablering av oppdrettsanlegg, så skal også dette skje på bakgrunn av en helhetsvurdering. I denne helhetsvurderingen vil det være et vesentlig moment hvorvidt tiltaket vil komme i konflikt med andre viktige interesser. USS foreslår derfor at det i veilederen enten vises til at et kjent gyteområde bør veie tyngre enn næringsinteresser, eller at det klargjøres at det er tinget som vil gå imot lokalisering av anlegg i slike områder.

6.2

USS viser her igjen til at Sametinget ikke kan pålegge planmyndigheter å la enkelte hensyn få "vetorett". Som nevnt innledningsvis skal all planlegging fremme helhetstenkning ved at ulike interesser i et område ses i sammenheng. Dersom det foreligger en etablert rettighet, vil det – dersom inngrep i rettigheten besluttes – i visse tilfeller foreligge rett på erstatning (sml. erstatningspraksis for rådighetsbegrensninger). USS foreslår derfor at det også her tydeliggjøres at dette er Sametingets ønske eller oppfatning (jf. også formålet om å tydeliggjøre tingets rolle), for eksempel ved at ordlyden endres til;

Kommuneplanens arealdel og reguleringsplan skal vise tilbørlig hensyn til samisk næringsutøvelse og ressursbruk, og en plan som vil kunne medføre irreversibel skade eller ødeleggelse av lokalt fiske av vesentlig betydning for samisk befolkning i et bestemt område, vil Sametinget stille seg negativ til og/eller reise innsigelse mot.

6.4 (sikre bruksretter)

Denne retningslinjen kan i større grad knyttes opp mot retten til bruksrettigheter etter ILO-konvensjonen (gjørne slik at ordlyden fra konvensjonen benyttes). Slik vil også vurderingstemaene tre bedre frem, jf. våre kommentarer til den folkerettslige fremstillingen nedenfor. Ettersom et av formålene med veilederen er å klargjøre tingets rolle, ser USS det som en fordel om tinget også her vil redegjøre for i hvilken utstrekning det vil kunne bistå med dokumentasjon ift. samiske sedvaner mv. som er grunnleggende for å vurdere om det foreligger en relevant sedvane som skal tillegges vekt i planprosessen.

6.5 (bærekraftig reindrift, ikke stenge flyttleier)

USS ser det også her som nødvendig at det tydeliggjøres at dette er Sametingets oppfatning (jf. også kommentarer i de foregående punkter), og for å tydeliggjøre tingets ståsted bør også ordlyden her endres:

Sametingets oppfatning er at areal for en bærekraftig reindrift må sikres i kommuneplanens arealdel og i reguleringsplaner. Dette gjelder blant annet nødvendig vår-, sommer-, høst- og vinterbeiter, herunder flyttleier, trekkveier, drivingsleier, slakte- og merkeplasser, og kalvings-, luftings-, brunst- og paringsområder. Sametinget vil stille seg negativ til og/eller reise innsigelse mot planer som krenker slik etablert bruk, og for tilfeller hvor reindriftens flyttleier begrenses eller stenges.

Retningslinje punkt 7 (Kompensasjon ved skade, ulempe eller fortrengsel)

USS er enig i – som det fremgår av kommentaren – at medvirkning er sentralt, særlig dersom det er tale om inngripen i en etablert samisk bruk.

USS synes imidlertid det er vanskelig å se hvilket lovgrunnlag tinget mener at en kompensasjonsordning skal baseres på. Det bør redegjøres nærmere for dette i veilederen. USS påpeker at det i visse tilfeller kan tilkjennes erstatning for reguleringsendring som innebærer at en etablert bruk fortrenses. Dette fremgår blant annet av gjeldende skjønnspraksis for erstatning ved rådhetsinnskrenkninger. USS foreslår derfor at det bør fremgå at det er tingets oppfatning at det bør skje en kompensasjon, og at tinget vil arbeide for dette i konkrete planprosesser.

3.3 Til vedlegget

Det fremkommer av høringsnotatet at "[e]n fremstilling av det folkerettslige grunnlaget, som forplikter både kommunale, regionale og statlige myndigheter til å ta særlig hensyn til samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsnivå i planleggingen, følger som et vedlegg til denne planveilederen". USS har vanskeligheter med å se at deler av den rettsoppfatningen som kommer til uttrykk i vedlegget er i tråd med gjeldende rett, ettersom det er klart at kun et fåtall av de folkerettslige forpliktelser som gjennomgås i vedlegget, faktisk forplikter planmyndigheter til å ta særlig hensyn til samiske interesser. Det er også grunn til å reise spørsmål om et slikt dokumentvedlegg i det hele tatt er hensiktsmessig eller om det snarere svekker enn styrker innholdet i veilederen.

Her er det sentralt å få frem at gjennomgangen i vedlegget knytter seg til forpliktelser som Sametinget gjennom konsultasjonsprosesser har søkt å få inntatt i plan- og bygningslovgivningen. I forbindelse med dette har departementet uttalt at slike bestemmelser ikke hører hjemme i plan-

og bygningsloven fordi denne ikke er en rettighetslov, men en nøytral lov om blant annet arealdisponering, og fordi hensynene Sametinget etterlyser ivaretas på andre måter. Det er fortsatt slik i dag, at en rekke av forpliktelsene ivaretas på andre rettsområder og gjennom andre prosesser. Dette må fremkomme av fremstillingen dersom noe av innholdet i det hele tatt skal kunne legges til grunn i en planprosess.

Når det gjelder den konkrete fremstillingen av forpliktelsene etter urfolkkonvensjonen (ILO nr. 169 av 7. juni 1989) og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 27 har USS innvendinger til den rettsoppfatning som kommer til uttrykk. Innvendingene går i hovedsak på at Sametinget på flere punkter tillegger disse rettskildene større vekt enn det er juridisk dekning for, og at det ikke foretas noe klart skille mellom det som kan anses som klar gjeldende rett og det som måtte være Sametingets syn på hvordan rettstilstanden burde ha vært. Dette medfører at fremstillingen blir lite egnet som vedlegg til en veileder. Fremstillingen klargjør imidlertid hva tinget legger i kildene, og antageligvis hva tinget vil anføre i konkrete saker, men da må det også gis uttrykk for det er en rettspolitisk fremstilling og ikke en beskrivelse av gjeldende rett.

USS vil kun trekke frem enkelte deler av fremstillingen vi har innsigelser til, og ber på generelt grunnlag tinget om å foreta en fornyet vurdering – eller innledningsvis presisere at dette er tingets tolkning av kildene og at Sametingets rettsoppfatning bygger på en utvidende og dynamisk fortolkning av konvensjonstekstene for å bidra til en utvikling av samiske interesser og rettigheter.

Vedr. ILO-konvensjonen

De rettigheter til grunn og andre naturressurser som statlige myndigheter plikter å anerkjenne for urfolk, finnes først og fremst i ILO-konvensjonens art 14 og art 15. Konvensjonen skiller mellom "rights of ownership and possession" på den ene siden, og "right to use" på den annen.

Ettersom det er "right to use" som er sentral for bestemmelsene i veilederen, er det denne siden av forpliktelsen USS vil kommentere.

Slike områder er områder som samene ikke har hatt et ytre, faktisk rådighetsforhold over, men som de har nyttiggjort både for livsopphold og i næring. Slike områder har samer krav på å få anerkjent bruksrett til, jf. artikkel 14 nr. 1 annet punktum.

For at bruksrett skal anses for å foreligge må det dokumenteres at det eksisterer en relevant/tradisjonell samisk bruk, og normalt kreves det at den skal ha stått ved lag i et århundre, jf. NOU 1997:5 s. 50.

Videre er det slik at om en urfolksgruppe har krav på å få anerkjent *bruksrett* til et område, innebærer ikke det at den har krav på å få anerkjent *eksklusiv rett* til den bruksutnyttelse det er tale om. Det som må være avgjørende for om rettigheten kan tillegges befolkningen innenfor området uten hensyn til etnisk opprinnelse, må derfor være om en slik ordning i tilstrekkelig grad vil sikre vedkommende urfolks muligheter til å bevare sin livsform og kultur. Dette avhenger av hvor rikt ressursgrunnlaget for rettigheten er. Dersom ressursgrunnlaget er tilstrekkelig til at både medlemmene av urfolksgruppen og medlemmene av den øvrige befolkning på stedet kan utnytte ressursen, vil urfolkskonvensjonen ikke være til hinder for at urfolksgruppen må dele bruksrettigheten med andre.

USS mener at disse dimensjonene i liten grad fremkommer av fremstillingen, og fordi arealforvaltningen beror på en helhetlig tilnærming er det ryddig å redegjøre for at bruksretter ikke uten videre er eksklusive, og samtidig at anerkjennelse skal bygge på bruk som har vart over lang tid, slik at det ikke etter denne forpliktelsen kan tolkes inn at det skal kunne vektlegges moderne bruk eller en utvikling eller utvidelse av tradisjonell bruk.

Ad forståelsen av SP art 27

SP art 27 fastslår at personer som tilhører etniske, religiøse eller språklige minoriteter, ikke skal nektes retten til sammen med andre medlemmer av gruppen å nyte godt av sin egen kultur, praktisere sin religion eller bruke sitt eget språk. Dvs. minoritetsgruppen skal ikke nektes rettigheter. I dette ligger likevel at staten *kan ha* plikt til å iverksette positive tiltak, jf. General comment no 23. Det er også klart at alvorlige inngrep i muligheten til å fortsette urfolks tradisjonelle næringsliv kan krenke art 27, jf. Møse side 533. USS stiller seg derfor noe tvilende til den "optimismen" som gis uttrykk for når det gjelder presentasjonen av SP art 27, og særlig når det uten forbehold hevdes at art 27 også beskytter urfolks moderne måter å utøve næringen på.

4 AVSLUTNING

USS anser det fortjenestefullt at Sametinget har tatt initiativ til å utarbeide en egen planveileder for samiske interesser. Det er imidlertid USS syn at Sametingets forslag til veileder i noen utstrekning mer enn å være et dokument som beskriver samiske interesser og rettigheter, er blitt et rettspolitisk dokument – dvs. en beskrivelse av hvordan tinget ønsker at rettstilstanden skulle være. Dersom tinget ønsker å utarbeide en veileder som skal kunne anvendes av planmyndighetene, er det viktig at fremstillingen bringes mer i tråd med den alminnelige rettsoppfatning, eller i det minste at det gis uttrykk for tvil der det er klart at andre myndigheter har en annen rettsoppfatning. Dersom dette ikke gjøres, ser USS det som lite sannsynlig at veilederen vil bli anvendt og tillagt betydning i planleggingen.

USS mener videre at Sametinget i større grad bør fokusere på hva som anses å være av vesentlig betydning for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv – slik at planmyndighetene får et klarere grunnlag for når Sametinget skal varsles om planprosess. En bedre klargjøring av hva som vil kunne anses å være av vesentlig betydning, vil samtidig være en instruks til Sametinget om aktiv og bevisst medvirkning, også fordi innsigelsesretten er avhengig av deltagelse før planvedtak treffes.

Ettersom Sametingets veileder er forutsatt å styrke kompetansen knyttet til samiske forhold, er det sentralt at den utformes slik at andre offentlige organ enkelt kan benytte seg av den. USS oppfordrer på denne bakgrunn Sametinget til å konkretisere nærmere i veilederen hvordan Sametinget forstår sin kompetanse og når det vil gjøre bruk av den i plansaker, når det gjelder samiske kulturminne, kulturmiljø- og landskapsinteresser, samisk kultur og næringsutøvelse.

Når det gjelder fremstillingen av det folkerettslige grunnlaget, er USS av den oppfatning at det også ville være ryddig av tinget ikke bare å redegjøre for hvordan det oppfatter det folkerettslige grunnlaget, men også for drøftingen mellom departementet og tinget, hvorpå departementet har vist til at folkeretten i stor grad gir uttrykk for individuelle rettigheter, som ikke har en naturlig

plass i plan- og bygningsloven, som er ment å være en nøytral lov for arealplanlegging. Denne dimensjonen må inn for at tingets veiledningsdokument skal fremstå som anvendbart. Det må også fremkomme at hva som potensielt kan utgjøre en krenkelse av folkerettslige forpliktelser, må vurderes konkret, og at inngrep vil kunne anses som lovlige dersom de finnes strengt nødvendige og/eller erstatning ytes.

Det er ikke tvilsomt at representanter for samiske interesser (både fra Sametinget der generelle samiske interesser berøres, eller reinbeitedistriktsrepresentanter der disses interesser berøres) skal gis god mulighet til medvirkning ved planprosessen i kommuner og fylker, jf. at det etter plan- og bygningslovgivningen er et grunnleggende prinsipp om medvirkning fra berørte grunneiere og interesser. Det er heller ikke tvilsomt at hensynet til samiske interesser skal ivaretas på samme måte som andre viktige nasjonale og regionale hensyn i planleggingen. USS finner imidlertid grunn til å påpeke at planveilederen i sterkere grad bør vise til at hensynet til sikring av naturgrunnlaget for samiske interesser er et av mange viktige arbeidsoppgaver i samfunnet og arealplanleggingen. Det er ikke slik at dette hensynet i alle henseender vil være altoverskyggende, men som det fremgår av Ot. prp. nr. 32 (2008-2009) på side 33/34:

"Departementet mener at de samiske interessene er ett av flere hensyn som skal tas i planleggingen, og at det ikke vil være naturlig å gjengi alle i lovteksten."

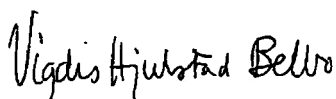
Og videre følger det av NOU 2007:13 bind b side 824/5 at:

"Oppsummeringsvis innebærer retten til å bli konsultert at en urfolksgruppe som et planlagt tiltak kan få direkte betydning for, har krav på å delta aktivt i beslutningsprosessene frem mot iverksettelsen av tiltaket, og slik at gruppen har en reell mulighet til å påvirke beslutningens innhold. Konsultasjonene må være lagt opp slik at de er et egnet redskap for å oppnå enighet om det aktuelle tiltaket. Deltakerne på begge sider må ta del i prosessen med dette før øyet, men uten at det er noe krav at enighet må oppnås. Det er heller ikke noe krav at urfolket må gis avgjørende innflytelse på sakens utfall gjennom en vetorett eller liknende".

USS mener på denne bakgrunn at tinget bør nedlegge ytterligere arbeid ved utformingen av veilederen, og at den også bør sendes på høring på ny.

Med vennlig hilsen

Utmarkskommunenenes Sammenslutning



Vigdis Hjulstad Belbo
Leder i Utmarkskommunenenes Sammenslutning
Ordfører i Snåsa kommune



Kjersti Cecilie Jensen
Advokat