



Saksbehandler: Gard Lindseth

Referanser:

Saksdokumenter:

Dok.dato	Tittel	Dok.ID
12.02.2009	NOU 2007_13_sammendrag.doc (vedlagt)	33695

For lesing av hele dokumentet, se nettsiden  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/NOUer/2007/NOU-2007-13.html?id=491883>

## Den nye sameretten - utredning fra Samerettsutvalget

### Sammendrag

Kirkerådet er høringsinstans for Samerettsutvalgets utredning, og saken legges frem til behandling i Kirkerådet, Mellomkirkelig råd og Samisk kirkeråd. I dette saksdokumentet vil det først redegjøres for de historiske linjene i norsk samepolitikk og Den norske kirkes engasjement på dette feltet. Deretter følger forslaget til høringsuttalelse.

### Forslag til vedtak

1. MKR har følgende kommentarer til utredningen fra Samerettsutvalget:



## Saksorientering

### Bakgrunn

Et nytt Samerettsutvalg ble oppnevnt i juni 2001, fire år etter at det første Samerettsutvalget avleverte sin innstilling om retten til land og vann i Finnmark (jf. NOU 1997: 4 *Naturgrunnlaget for samisk kultur*). For å imøtekomme behovet for en samordning av statens samepolitikk, fikk det nye Samerettsutvalget et atskillig bredere mandat enn det forrige. Samerettsutvalget fikk i oppdrag ”å utrede generelt spørsmålene om den samiske befolkningens rettslige stilling når det gjelder retten til og disponeringen og bruken av land og vann i tradisjonelle samiske områder fra og med Troms fylke og sørover. Det vil i praksis si Troms, Nordland og Nord-Trøndelag fylker; deler av Fosenhalvøya og de indre områdene mot svenskegrensen i Sør-Trøndelag fylke; de nordøstre delene av Hedmark fylke samt en del områder i Trollheimen og omegn” (NOU 2007: 13 *Den nye sameretten*, s 13.).

Ifølge mandatet skulle utvalget dels gi en redegjørelse for historiske forhold og for gjeldende rett når det gjelder bruken av land og vann i disse områdene, og dels en begrunnet vurdering av hvilke endringer i rettstilstanden som anses ønskelige. Den nye sameretten inneholder flere lovforslag knyttet til samiske rettigheter til land og vann i tradisjonelle samiske områder sør for Finnmark samt en del forslag som også gjelder Finnmark.

Kirkerådet er høringsinstans for Samerettsutvalgets utredning, og saken legges frem til behandling i Kirkerådet, Mellomkirkelig råd og Samisk kirkeråd. I dette saksdokumentet vil det først redegjøres for de historiske linjene i norsk samepolitikk og Den norske kirkes engasjement på dette feltet. Deretter følger forslaget til høringsuttalelse.

### 1. Nærmere om de historiske linjene

På 1960 og 70- tallet skjer det en økende grad av bevisstgjøring og radikalisering hos den nye generasjonen samer. Samesak blir i økende grad også en urfolkssak. Striden om utbyggingen av Alta-Kautokeino vassdraget i 1980 blir en viktig utløsende faktor for å avklare statens forhold til det samisk folk. Behov for å ta samisk kultur og rettsstilling på alvor ledet til at Samerettsutvalget ble oppnevnt samme år. Utvalget leverte to delutredninger. Den første (NOU 1984: 18 *Om samenes rettsstilling*) så på lovgivning og etablering av ordninger som ivaretar politiske og kulturelle rettigheter for samene som folk. Deretter fulgte NOU 1997: 4 *Naturgrunnlaget for samisk kultur*, som så på rettigheter til og forvaltningen av grunn og naturressurser i Finnmark. I tillegg er det utarbeidet tre særskilte utredninger for utvalget som bakgrunnsmateriale for deres vurderinger og forslag.

NOU 1997: 4 fikk sin oppfølging i Stortinget og resulterte i at Finnmarksloven ble vedtatt i Stortinget 8. juni 2005. Det opprinnelige lovforslaget framlagt av regjeringen i 2003 avvek imidlertid fra Samerettsutvalgets forslag på flere punkter, og lovforslaget fikk meget sterk kritikk fra samisk hold, fra folkerettsekspertene, FNs

rasediskrimineringskomité og Den internasjonale arbeidsorganisasjonens (ILO) ekspertkomité mfl. Kritikken gikk langs flere linjer. For det første ga ikke lovteksten noen eksplisitt anerkjennelse av at samiske interesser lå til grunn for Finnmarksloven. For det andre var ikke det folkerettslige grunnlaget for loven gjort eksplisitt. For det tredje hadde ikke Sametinget blitt konsultert i prosessen slik det kreves i tråd med folkerettslige føringer. ILO konvensjon nr. 169 om *urfolk og stammefolk i selvstendige stater* peker i denne sammenheng på at et grunnleggende premiss for konsultasjonene: Det skal være en likeverdig utveksling av argumenter med sikte på mulig konsensus mellom statlige myndigheter og vedkommende urfolk. For det fjerde hadde ikke Samerettsutvalget gjort en tilstrekkelig identifisering og anerkjennelse av hvilke bruks-, besittelses/eiendomsrettigheter samene hadde krav på. For det femte, og som en konsekvens av den manglende identifiseringen av rettigheter, kom samene i mindretall i det nye foreslåtte forvaltningsorganet i Finnmark, Finnmarkseiendommen.

Som en følge av kritikken, ble det igangsatt en konsultasjon i perioden 2003-2004, og Sametinget ble lyttet til. Med Stortingets vedtak i saken om Finnmarksloven 8. juni 2005, ble det formelt gitt anerkjennelse for at samer og andre har rettigheter til grunn og naturressurser i Finnmark. Med bakgrunn i hensynet til samiske rettigheter overføres statlig eiendom til finnmarkingene, som skal eie den i fellesskap gjennom Finnmarkseiendommen. Finnmarkseiendommen ble med dette den nye, store private grunneieren i Finnmark, og den største i landet.

I diskusjonen om lovforslaget var særlig spørsmålet om den var i tråd med folkeretten viktig. Finnmarksloven gir ikke noe fasitsvar på hva som er folkerettslig riktig, men særlig på tre områder tar den ILO 169 på alvor; den identifiserer hva som er urfolks landområder, den gir samiske interesser medbestemmelser (i Finnmarkseiendommens styre), og den gir en løsning på hvordan ulike landrettighetskrav kan løses (gjennom en kartleggingskommisjon og en særdomstol).

Med Finnmarksloven starter nå en prosess med kartlegging og anerkjennelse av eksisterende rettigheter i Finnmark. Til grunn for dette ligger det en ide om at det foreligger eksisterende, men ikke formelt anerkjente rettigheter og at målet med loven er å bringe de formelle rettighetsforholdene i samsvar med de reelle. Det handler om anerkjennelse av rettigheter på to nivåer. For det første innebærer selve Finnmarksloven en generell anerkjennelse av at samers historisk bruk i særdeleshet, og for det andre at finnmarkingers bruk generelt, hjemler for rettigheter til bruk og besittelse av land og vann. Loven tar imidlertid høyde for at individer eller grupper kan ha opparbeidet seg særskilte rettigheter innenfor gitte områder, som ikke Finnmarkseiendommen rår over. Loven gjør ingen inngrep i etablerte rettigheter. Finnmarkskommisjonen skal heller ikke dele ut rettigheter som ikke allerede eksisterer.

Mens Finnmarksloven kun så på Finnmark, fikk Det andre samerettsutvalget i oppdrag å se på Troms og områdene sørover. Utvalget la fram sitt arbeid i desember 2007. Viktige føringer for mandatet er følgende:

- Hensynet til å bevare og sikre samisk kultur og levemåte skal stå sentralt.
- Forslagene skal trygge samenes muligheter til å utnytte naturressursene.

- Den ikke-samiske befolkningens interesser skal anerkjennes.
- Forslagene skal ligge godt innenfor folkerettens rammer.
- Forslagene skal så langt som mulig virke konfliktdepende.

## 2. Den norske kirkes arbeid med Samiske rettigheter

Arbeid med samiske spørsmål i Den norske kirke må sees i sammenheng med det arbeid som er gjort med urfolk i kirken. Med impulser fra økumeniske organisasjoner som KV, LVF og KEK har Samisk kirkeråd og Mellomkirkelig råd bidratt til en bevisstgjøring omkring hva som er urfolks situasjon og plass i kirkene. Kirkemøtet behandlet i 1997 saken *Urfolk i den verdensvide kirke med utgangspunkt i samisk kirkeliv* (Sak KM 13/97). Kirkemøtet belyste gjennom denne saken samenes historie i kirke og samfunn over de siste 150 årene, og det erkjente at myndighetenes fornorskningspolitikk og Den norske kirkes rolle i denne har medført overgrep mot det samiske folk. Kirkemøtet sa at oppgaven nå er å bidra til at uretten ikke fortsetter, og la særlig vekt på at samisk kirkeliv må få utvikle seg selv ut ifra sin kulturelle egenart.

Som en oppfølging av denne saken, drøftet Samisk kirkeråd på sitt møte i februar 2003 hva det betyr at Den norske kirke har bedt det samiske folk om tilgivelse for delaktighet i fornorskingen av samene (jf SKR 9/03 *Fornorskningsarbeid etter KM 1997*). Samisk kirkeråd vedtok på dette møtet at de ville med utgangspunkt i vedtaket fra KM 1997 gå inn i en prosess med utredninger, drøftinger og samtale om forsoning.

Når forslag til Finnmarkslov blir offentliggjort 4. april 2003, viste reaksjonene på lovforslaget at det var en stor bredde i den kirkelige engasjementet. Samisk kirkeråd utfordret til en ny gjennomgang av myndighetenes vilje til å sikre samiske rettigheter slik de er nedfelt i nasjonale lovgivning og internasjonale avtaler. Utover våren og sommeren 2003 møtte Den norske kirke ledelse den politiske ledelsen med statsminister i spissen, det ble holdt møter på bispedømmeplan og Ungdommens kirkemøte diskuterte saken. På KEKs generalforsamling i Trondheim ble saken tatt opp, og på LVFs generalforsamling i Winnipeg ga generalforsamlingen en sterk, men generell oppfordring til medlemskirkene om å støtte urfolk i deres kamp for anerkjennelse av landrettigheter. Saken kom opp på Kirkemøtet senere på høsten. I sakspapiret (KM 11.1/03 *Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven)*) legges følgende perspektiver til grunn for drøftingen:

- Samenes status som urfolk, og menneskerettigheter
- Forsoning, hvordan mennesker med ulik identitet og historie skal leve sammen i det samme område.

I sitt vedtak beklager Kirkemøtet at samenes rettigheter etter folkeretten ikke tydeligere er nedfelt i det foreliggende lovforslaget. Kirkemøtet trekker særlig frem det kritikkverdige i at "lovforslaget i realiteten ikke har etterkommet Sametingets krav om at samene har eiendomsrett til det land de bebor og tradisjonelt har bebodd slik det er uttrykt i ILO-konvensjonen art. 14. Samene har også, etter ILO-konvensjonen art. 15, rett til ressurser på de områdene de befolker og har rett til å delta og ha innflytelse i beslutninger om ressursutnyttelsen" (Jf KM 11/03). Kirkemøtet sier videre at "uansett

hvilke forvaltningsmessige løsninger en søker, må samenes rett til land og ressurser utvetydig anerkjennes [...]. I de alminnelige bestemmelsene (i lovforslaget) balanseres de ulike hensynene til de som har interesser i Finnmark fylke uten at denne (eiendoms)rett omtales. Samenes rettigheter defineres dermed som partsrettigheter ved siden av flere andre, der urfolkretten skulle vært tillagt avgjørende betydning”.

Som redegjort for ovenfor ble det foreslåtte lovforslaget endret som følge av den kritikk som Den norske kirke og andre aktører målbar. Gjennom det kirkelige engasjementet i denne saken er det slått fast at spørsmålet om forvaltning og naturressurser for samene, er et spørsmål av viktig nasjonal karakter. Det er dels et spørsmål om lov og rett, som gjør det til et viktig spørsmål for myndigheter nasjonalt, regionalt og lokalt – og det ligger også internasjonale forpliktelser gjennom ILO konvensjon nr. 169. Men det er også et spørsmål om identitet, forsoning og det å leve sammen. I dette arbeidet har vi alle et ansvar, men betingelsen for forsoning i denne saken ligger primært i at lovverk og rammebetingelser ikke bidrar til at uretten fortsetter.

#### **Forslag til høringsuttalelse :**

1. Kirkerådet takker for utredningen fra Samerettsutvalget NOU 2007: 13 *Den nye sameretten*. Kirkerådet ser at en har tatt lærdom av arbeidet med Finnmarksloven, og tatt inn over seg den kritikken som fulgte i samband med behandlingen av denne saken. For Kirkerådet er det viktig at en ny lovgivning på dette området anerkjenner samenes status som urfolk, og er i tråd med menneskerettighetene og folkeretten. Det er også viktig at lovforslaget bidrar til forsoning; at det sikrer at mennesker med ulik identitet og historie kan leve sammen i det samme område. Kirkerådet er i all hovedsak positiv til de forslag som legges frem i NOUen, men har noen særskilte merknader.

2. Kirkerådet ser at spørsmålet om det bør etableres egne ordninger for å oppfylle statens folkerettslige forpliktelser om å kartlegge og anerkjenne rettigheter i de tradisjonelle samiske områdene fra og med Troms fylke og sørover, står sentralt i utredningen. Kirkerådet støtter forslaget om å opprette en utredende kommisjon (Kartleggingskommisjonen) og en egen særdomstol for de tradisjonelle samiske områdene fra og med Troms fylke og sørover – etter modell av Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark. Kirkerådet ser at utvalget drøfter de enkelte bestemmelsene som skal gjelde for Kartleggingskommisjonen og utmarksdomstolen, og har merket seg at to av utvalgets medlemmer mener bare samer skal ha adgang til det særlige apparatet som Kartleggingskommisjonen og utmarksdomstolen vil utgjøre. Kirkerådet mener i likhet med flertallet at det ikke er hensiktsmessig, å trekke noe slikt etnisk skille – og at ordningen bør være åpen både for samer og andre og også gjelde for samer fra svensk side.

3. Kirkerådet ser det som positivt at det innføres en ny forvaltningsordning for gjenværende statsgrunn i Nordland og Troms. Samtidig er det viktig at dette nye eierorganet, *Hålogalandsallmenningen*, sikrer en tilstrekkelig samisk innflytelse. Kirkerådet har merket seg at flere av utvalgsmedlemmer ønsker en større grad av samisk

representasjon i allmenningens styre og i de kommunale utmarksstyrene, og vi ber lovgiver vurdere om dette er mulig å sikre.

4. I forholdet til endring i reindriftsloven, er det viktig for reindriften og for reindriftssamene som flytter mellom ulike fylker og regioner at de ikke har for mange forskjellige forvaltningsregimer å forholde seg til. De vil være avhengige av at det finnes gode ordninger som ser mest mulig like ut rundt om i landet – og som også i størst mulig grad er harmonisert med nabolandenes lovverk. Kirkerådet ser derfor positivt på at de forslagene som fremmes, med ett unntak, er fremmet av et samlet utvalg. Kirkerådet merker seg at det anbefales en synliggjøring av reindriftsretten som selvstendig bruksrett i statsallmenninger i Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Hedmark hvor det drives samisk reindrift – og at det foreslås en styrket reindriftsrepresentasjon i de aktuelle fjellstyrene.

5. Kirkerådet er også glade for det grundige arbeidet utvalget har gjort for å vurdere hvordan konsultasjoner mellom offentlige myndigheter og representanter for samiske interesser og interessehavere kan lovreguleres.

6. Endelig vil Kirkerådet peke på et anliggende som utvalget ikke har evnet å fange opp. Sameretten legger vekt på en forståelse av rettigheter, i forståelsen av at en må kunne vise tilhørighet til et sted. Samtidig legger samisk åndelighet vekt på at en kan ha tilhørighet til jorda, selv om en ikke bor i området. Territorium er ikke bare et juridisk spørsmål, men griper inn i folks forståelse av seg selv og omgivelsene. Tilhørighet til land og landskap handler om rettigheter i vid forstand; retten til å definere seg selv i forhold til slektskap, kulturell tilhørighet og geografisk tilknytning. Kirkerådet ber lovgiver vurdere ytterligere hvordan en samisk forståelse av territorium bedre kan få gjennomslag i en norsk juridisk diskurs. Kirkerådet anbefaler at det opprettes en egen statlig kommisjon som ser nærmere på denne forståelsen av kulturelle rettigheter og dets konsekvenser for forsoning mellom folkegrupper.

### **Økonomiske/administrative konsekvenser**

Ingen





## Den nye sameretten

### 2.1 Norsk sammendrag

#### 2.1.1 Generelt

Samerettsutvalget ble gjenoppnevnt ved kgl. res. 1. juni 2001 etter tilråding fra Justis- og politidepartementet. Utvalget ble ved overleveringen av utredningen ledet av seniorrådgiver Jon Gauslaa og hadde til sammen 15 medlemmer.

En fikk i oppdrag å utrede generelt spørsmålene om den samiske befolkningens rettslige stilling når det gjelder retten til og disponeringen og bruken av land og vann i tradisjonelle samiske områder fra og med Troms fylke og sørover. Det vil i praksis si Troms, Nordland og Nord-Trøndelag fylker; deler av Fosen-halvøya og de indre områdene mot svenskegrensen i Sør-Trøndelag fylke; de nordøstre delene av Hedmark fylke samt en del områder i Trollheimen og omegn.

Ifølge mandatet skulle utvalget dels gi en redegjørelse for historiske forhold og for gjeldende rett når det gjelder bruken av land og vann i disse områdene, og dels en begrunnet vurdering av hvilke endringer i rettsstilstanden som anses ønskelige.

Samerettsutvalgets hovedutredning består av en innledende del I ( *kapittel 1 til 4* ), del II med beskrivende fremstillinger av gjeldende rett på en del områder av betydning for utvalgets lovforslag ( *kapittel 5 til 11* ) og utvalgets vurderinger og lovforslag i del III ( *kapittel 12 til 24* ). De historiske bakgrunnsutredningene, hvor det blant annet er redegjort for samisk befolkning, bruk av naturen og rettighetsforhold i de tradisjonelle samiske områdene fra og med Troms fylke og sørover, publiseres i NOU 2007: 14.

#### 2.1.2 Innledende kapitler og bakgrunnsfremstillinger av gjeldende rett

Utvalgets forslag til ny lovgivning og endringer i eksisterende lovgivning er inntatt samlet i *kapittel 1* foran. De enkelte bestemmelsene er dessuten, for oversiktens skyld, inntatt i *kapittel 24* der det er gitt spesialmerknader til hver enkelt bestemmelse.

I *kapittel 3* omtales utvalgets oppnevning, mandat og arbeid. Det redegjøres blant annet for befaringssturer og åpne informasjonsmøter i mandatområdet, som har utgjort en sentral del av utvalgets møte- og kontaktsvirksomhet. Utvalgets nærmere tolkning av mandatet, herunder det geografiske området for utvalgets vurderinger, og valg av hovedløsninger innenfor mandatets rammer, fremstilles i *kapittel 4*.

*Kapittel 5* inneholder folkerettslige redegjørelser av generell betydning for utvalgets vurderinger og lovforslag. FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) er et av de viktigste instrumentene for så vidt gjelder urfolks rettigheter etter folkeretten. SP er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven 21. mai 1999 nr. 30. Konvensjonens artikkel 1 om retten til selvbestemmelse drøftes, og det foretas med grunnlag i praksis i FNs menneskerettskomité en gjennomgang av vernet av samers kulturutøvelse etter konvensjonens artikkel 27.

ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater er den andre konvensjonen som er av særlig viktighet for Samerettsutvalgets arbeid. Det pekes på hovedtrekk, og en omtaler ulike konvensjonsbestemmelser som er av relevans, men ikke er naturlige å behandle i umiddelbar tilknytning til utvalgets lovforslag.

Systematikken i utvalgets behandling av folkeretten er ellers at bestemmelser av særlig betydning for utvalgets lovforslag i hovedsak er fremstilt og analysert i de respektive kapitlene i forslagsdelen. Eksempelvis er ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 14 (2) og (3) – om ordninger for kartlegging og anerkjennelse av rettigheter – undersøkt i *kapittel 12* som omhandler nettopp dette temaet. Artikkel 6, 7 og 15 om konsultasjoner og deltakelse i beslutningsprosesser er behandlet i *kapittel 17*, hvor disse bestemmelsene har vært en viktig føring for utvalgets vurderinger og forslag.

I *kapittel 5* avgrenses det mot internasjonale instrumenter og samarbeidsordninger som ikke etablerer rettslige forpliktelser, eller hvor forpliktelsene ikke går lenger enn SP og ILO-konvensjon nr. 169.

Intern urfolksrett i enkelte andre stater omtales i *kapittel 6*. På grunn av den samiske tilstedeværelsen, og som nordiske naboland, er Sverige og Finland av særlig interesse. Samerettslige utviklingstrekk i de to landene løftes frem, og en har gått nærmere inn på noen utvalgte emner og nyere utredninger om samerettslige spørsmål. Forholdene på Grønland berøres, mens det gis en bredere behandling av intern urfolksrett i New Zealand og maorienes stilling.

EØS-rettslige problemstillinger av relevans for utvalgets vurderinger og lovforslag drøftes i *kapittel 7*, blant annet ikke-diskrimineringsreglene og EØS-avtalen artikkel 125 (om at EØS-avtalen ikke skal berøre avtalepartenes regler om eiendomsretten). Den såkalte sameprotokollen er videre av spesiell relevans, og utvalget foreslår et norsk initiativ for å innlemme denne i EØS-avtalen. Utvalget vurderer dessuten ulike vilkår i aktuelle bestemmelser, herunder krav om bosted i Norge og krav om lokal tilknytning, i lys av EØS-rettslige skranker. Særlig har dette sammenheng med bestemmelsene om rett til jakt, fangst og fiske i forslaget i *kapittel 14* om ny forvaltningsordning for gjenværende statsgrunn i Nordland og Troms.

I *kapittel 8* beskrives tingsrettslige temaer som danner bakgrunnen for flere av utredningens forslagskapitler. Rettsserverv ved lang tids bruk er en sentral del av det samerettslige bildet, jf. som eksempel Høyesteretts dommer i Selbusaken (Rt. 2001 s. 769) og Svartskogsaken (Rt. 2001 s. 1229), og vil tilsvarende være i kjernesonen av virksomheten til Kartleggingskommisjonen og utmarksdomstolen som utvalget foreslår i *kapittel 12* og *13*.

Det generelle innholdet i ulike bruksrettigheter – blant annet rett til bufebeite, rett til ferskvannsfiske og rett til jakt og fangst – omtales noe nærmere. Også dette må ses i sammenheng med kartleggings- og anerkjennelsessystemet i *kapittel 12* og *13*, samtidig som bruksrettigheter inngår i forslaget i *kapittel 14* om ny forvaltningsordning for gjenværende statsgrunn i Nordland og Troms. *Kapittel 8* går også noe nærmere inn på allmenningsretten og allemannsretten, idet også dette danner en del av bakteppet for utvalgets vurderinger og forslag i *kapittel 14*, jf. også *kapittel 15* hvor det blant annet foreslås en del endringer i fjellova.

*Kapittel 9* fremstiller det rettslige vernet mot ekspropriasjon og ekspropriasjonslignende inngrep i eierrettigheter og andre beskyttede rettigheter. Kapitlet er en plattform både for deler av vurderingene i *kapittel 12* og *13* og for de ekspropriasjonsrettslige vurderingene i *kapittel 16* om endringer i reindriften.

I *kapittel 10* gis en redegjørelse for reindriften i Samerettsutvalgets mandatområde og en oversikt over hovedtrekkene i gjeldende reindriften. Det er også gitt fremstillinger av den rettslige reguleringen av den grenseoverskridende reindriften mellom Norge og Sverige og reindriften i Trollheimen. *Kapittel 10* må ses i sammenheng med forslagene i utredningens *kapittel 16*.

Retten til kyst- og fjordfiske er behandlet i *kapittel 11*. Det gis en oversikt over rettsutviklingen på området, pekes på begrensninger av fiskeretten ved reguleringstiltak og løftes frem aspekter knyttet til det rettslige vernet mot inngrep i saltvannsfisket, hvorunder Kåfjorddommen fra Høyesterett (Rt. 1985 s. 247) er et av temaene. *Kapittel 11* danner en del av bakgrunnen for vurderingene i utredningens *kapittel 22* om kyst- og fjordfiske i sjøsamiske områder.

## **2.1.3 Kartlegging og anerkjennelse av eksisterende rettigheter til grunn og naturressurser**

### **2.1.3.1 Generelle vurderinger**

Spørsmålet om det bør etableres egne ordninger for å oppfylle statens folkerettslige forpliktelser om å kartlegge og anerkjenne rettigheter i de tradisjonelle samiske områdene fra og med Troms fylke og sørover, er behandlet i *kapittel 12* og *13*.

De generelle vurderingene i *kapittel 12* munner ut i at det foreslås opprettet en utredende kommisjon (heretter: Kartleggingskommisjonen) og en utmarksdomstol for de tradisjonelle samiske områdene fra og med Troms fylke og sørover – etter modell av Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark. Et samlet utvalg står bak forslaget.

ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 14 (2) og 14 (3) utgjør et hovedgrunnlag for dette forslaget. Utvalget har i denne forbindelse undersøkt praksis fra ILOs håndhevelsesorganer og redegjør nærmere for denne i punkt 12.2. Konklusjonen er i korthet at det gjennom en egen utredningsmodell må skje en kartlegging av områdene hvor samene har krav på å få anerkjent bruks- og eierrettigheter, jf. artikkel 14 (2). En kommisjon tilsvarende Finnmarkskommisjonen vil etter utvalgets syn ivareta kravet om en grundig kartlegging av disse rettighetsspørsmålene.

Av ILO-konvensjonen artikkel 14 (3) kan det neppe utledes noe krav om opprettelse av en særdomstol. Domstolsbehandlingen må imidlertid være grundig og gi samene en reell mulighet til å få prøvet sine krav. En domstol som skal behandle slike tvister, bør således ha ansvaret for sakens opplysning, og samiske parter må få dekket nødvendige utgifter slik at ikke omkostningene forbundet med en domstolsprosess utgjør et hinder for rettslig anerkjennelse av rettighetene. Samerettsutvalgets konklusjon er at en særlig domstol som utmarksdomstolen er i tråd med de uttalte norske målsetningene om lojalt å oppfylle ILO-konvensjonens bestemmelser og formål.

Det understrekes at konsultasjonsforpliktelsen i konvensjonens artikkel 6 er essensiell ved vurderingen av hvilken eller hvilke prosedyrer som skal innføres for å oppfylle kravene i artikkel 14 (2) og 14 (3).

Særlig på bakgrunn av konklusjonene etter gjennomgangen av ILO-praksis, foretar utvalget en bred vurdering av om det bør foreslås en særdomstol. Det foreligger etter utvalgets oppfatning tungtveiende grunner for at den dømmende myndigheten her legges til en særdomstol.

Avgjørende for valget av en egen kommisjon og en egen særdomstol – i stedet for at oppgavene legges til Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark – har særlig vært at utvalgets mandatområde må gis en likestilt kartleggingsprosess som medfører at også disse områdene kan bli kartlagt i løpet av rimelig tid.

Forholdet til rettskraftige avgjørelser utredes særskilt i punkt 12.5. Særlig avgjørelsene fra Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms, men også øvrige domstolsavgjørelser i mandatområdet, aktualiserer dette problemfeltet. Skrankene i blant annet Grunnloven § 105 løftes frem, og utvalget går nærmere inn på grunnlaget for en ekspropriasjonshjemmel. I rettskraftpunktet redegjøres det spesielt for forholdet mellom Samerettsutvalget og Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms.

Ellers i kapittelet fremheves blant annet forskjellene mellom Finnmark og utvalgets mandatområde, og en eventuell rolle for jordskifterettene vurderes. Sentrale hensyn og alternativer til en kommisjon for å oppfylle forpliktelsen etter ILO-konvensjonen artikkel 14 (2) trekkes frem, herunder gjennomgås kort tidligere utvalg og kommisjoner som har vært i arbeid med lignende temaer i mandatområdet.

### **2.1.3.2 Kartleggings- og anerkjennelsesloven**

I *kapittel 13* drøfter utvalget de enkelte bestemmelsene som skal gjelde for Kartleggingskommisjonen og utmarksdomstolen. Vurderingene munner ut i et forslag til lov om kartlegging og anerkjennelse av eksisterende rettigheter i de tradisjonelle samiske områdene fra og med Troms fylke og sørover (kartleggings- og anerkjennelsesloven).

Utvalgets medlemmer *Fjellheim* og *Kappfjellmener* bare samer skal ha adgang til det særlige apparatet som Kartleggingskommisjonen og utmarksdomstolen vil utgjøre. Flertallet (de øvrige medlemmene) har ikke funnet folkerettslig støtte for, eller ansett det hensiktsmessig og praktisk mulig, å trekke noe slikt etnisk skille. Med dette unntaket – og en bestemmelse som har sammenheng med forslaget i kapittel 14 – fremmes lovforslagene i kapittel 13 av et enstemmig utvalg.

Samerettsutvalget har søkt å tilstrebe størst mulig grad av likhet mellom bestemmelsene for de tradisjonelle samiske områdene fra og med Troms og sørover og de motsvarende bestemmelsene i finnmarksloven på dette punktet. Hovedtrekkene i kartleggings- og anerkjennelsesloven – og også mange av de enkelte paragrafene – er sammenfallende med finnmarksloven kapittel 5. Av de forslagene utvalget fremmer i kapittel 13 som avviker fra finnmarkslovens modell, kan det først vises til at de to organenes virkeområde skal omfatte samiske kyst- og fjordområder, hvor rettigheter til fiske og andre marine ressurser kan utredes dersom det fremsettes krav om dette. Hensynet til lokal representasjon i Kartleggingskommisjonen ivaretas ved en nærmere fastlagt fordeling etter fylker mv. for to av kommisjonsmedlemmene, mens kommisjonen som utgangspunkt trer i funksjon ved at det fremsettes krav om utredning av felt.

For fremsettelse av krav er det oppstilt en frist på 10 år fra ikrafttreddelsen av bestemmelsen, men Kartleggingskommisjonen kan også iverksette utredninger av eget tiltak, og en unntakshjemmel gir adgang til behandling av krav fremsatt etter fristens utløp. Bestemmelsen om hvordan Kartleggingskommisjonen trer i funksjon må ses i sammenheng med den utvidede varslingsbestemmelsen utvalget foreslår.

I motsetning til finnmarksloven foreslås det også en særlig bestemmelse om Kartleggingskommisjonens forhold til de alminnelige domstolene og jordskifteretten. Begrunnelsen er at det skal unngås overlappende behandling.

Både for Kartleggingskommisjonen og utmarksdomstolen foreslås det avvisningsbestemmelser. Den samiske dimensjonen må tillegges betydelig – og ofte avgjørende – vekt ved organenes vurdering av om krav skal tas under behandling, slik at krav med samiske aspekter som et utgangspunkt skal utredes og avgjøres. Dette har sammenheng med den folkerettslige begrunnelsen for kartleggingen og det forholdet at det ikke tidligere har skjedd noen helhetlig kartlegging og anerkjennelse av samiske rettigheter i Samerettsutvalgets mandatområde. Samtidig understrekes det at formålet med kartleggingsordningen tilsier at krav hvis formål er å avvikle tidligere anerkjente samiske rettigheter i et område, gjennomgående vil måtte avvises.

Utvalget foreslår opprettelse av en bredt sammensatt referansegruppe som skal følge kommisjonens arbeid. De bakenforliggende drøftelsene av rettskraftsspørsmål og ekspropriasjon i

punkt 12.5 har ledet til forslag om at det når særlige grunner foreligger er adgang til ny sak (for utmarksdomstolen) om krav som er rettskraftig avgjort. Også her vil de samiske aspektene stå sentralt. En ekspropriasjonshjemmel følger i forlengelsen av bestemmelsen om adgang til ny sak om rettskraftig avgjorte krav. Endelig nevnes særlige bestemmelser om mekling for utmarksdomstolen, publisering av Kartleggingskommisjonens rapporter og utmarksdomstolens dommer og mulighet for en bredere utgiftsdekning i saker for utmarksdomstolen som her foreslås.

## **2.1.4 Nye forvaltningsordninger for gjenværende statsgrunn i tradisjonelle samiske områder**

### **2.1.4.1 Nordland og Troms – bakgrunn og oversikt over alternative forslag**

Spørsmålet om det bør innføres en ny forvaltningsordning eller gjøres endringer i den eksisterende forvaltningsordningen for statsgrunn i Nordland og Troms, som utgjør vel 45 % av grunnen i de to fylkene (snaut 30 000 av vel 65 000 km<sup>2</sup>), er et hovedpunkt i utvalgets mandat. Temaet behandles særskilt i utredningens *kapittel 14*.

Som en del av bakgrunnen for utvalgets vurderinger gis det en oversikt over hovedtrekkene i den gjeldende forvaltningsordningen for denne grunnen. Det poengteres også at en ny eller endret forvaltningsordning vil få anvendelse på statsgrunn i de to fylkene som det etter at rettighetskartleggingen er gjennomført viser seg at ingen har ervervet eierrettigheter til (gjenværende statsgrunn). Det er også redegjort for internrettslige og folkerettslige føringer, hvor blant annet etableringen av Finnmarkseiendommen og ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 15 om samisk medvirkning i forvaltningen av tradisjonelle samiske områder, står sentralt.

Fordi mandatet eksplisitt pålegger utvalget å vurdere om fjellova bør legges til grunn for forvaltningen, har en redegjort for den diskusjonen som har vært ført om hvorvidt denne loven bør gjøres gjeldende for statsgrunnen i Nordland og Troms, og foretatt en konkret vurdering av spørsmålet. Blant annet fordi fjellova ikke er tilpasset bruksforholdene i Nordland og Troms og neppe vil gi en ubetinget hensiktsmessig avgrensning av utmarksforvaltningen, og i sin *nåværende utforming* heller ikke tar tilstrekkelig høyde for samiske rettigheter, har utvalget konkludert med at det bør etableres en særskilt forvaltningsmodell for gjenværende statsgrunn i de to fylkene.

Heller ikke den forvaltningsordningen som er regulert i finnmarksloven, er ansett som en ordning som bør videreføres uendret til de aktuelle delene av Nordland og Troms. En har i stedet ansett det mest nærliggende å foreslå en særskilt forvaltningsordning for gjenværende statsgrunn i dette området. I den konkrete utformingen av en slik ordning kan det imidlertid hentes elementer både fra fjellova og finnmarksloven.

Et flertall i Samerettsutvalget bestående av medlemmene *Gauslaa, Broderstad, Strøm Bull, Eggen, Eira, Eriksen, Kappfjell, Larsen, Lund, Pedersen, Røssvoll og Westerfjeld*, har foreslått en ny forvaltningsordning som innebærer at eierrådigheten til gjenværende statsgrunn i Nordland og Troms overføres til et *nytt eierorgan*. Dette flertallet, hvis forslag er fremstilt i *punkt 14.7 og 14.8*, er i hovedsak enige om reguleringen av det nye organets rettsstilling og organisering, og om hvilke lovfestede begrensninger som bør gjelde for eierorganets rådighet.

*Eira, Kappfjell og Westerfjeld* har imidlertid fremmet alternative forslag når det gjelder geografisk virkeområde, sammensetning av eierorganets styre, og reguleringen av rettigheter til utmarksressurser og administreringen av disse rettighetene.

Et mindretall bestående av medlemmet *Reiersen* foreslår i *punkt 14.9* at Statskog SF beholder sin grunneierposisjon, men at det gjøres visse grep blant annet med sikte på å styrke den samiske og lokale innflytelsen på utmarksforvaltningen.

Medlemmet *Parmann* er av den prinsipale oppfatningen at Statskog SF bør forbli eier av statsgrunn i Nordland og Troms som andre ikke får anerkjent eierrettigheter til. Hun støtter derfor i all hovedsak forslaget fra *Reiersen*, men har for øvrig gitt subsidiær tilslutning til forslaget om Hålogalandsallmenningen i den utformingen flertallet, med unntak av *Eira, Kappfjell og Westerfjeld*, har gitt dette forslaget.

Utvalgets medlem *Fjellheim* har ikke sluttet seg til noen av de foreslåtte alternativene.

### **2.1.4.2 Hålogalandsallmenningen**

Medlemmene *Gauslaa, Broderstad, Strøm Bull, Eggen, Eriksen, Larsen, Lund, Pedersen og Røssvoll* har, med subsidiær tilslutning fra *Parmann*, foreslått at det geografiske virkeområdet for nyordningen begrenses til (gjenværende) statsgrunn i Nordland og Troms. Dette flertallet foreslår en nærmere regulering av ordningen i lov om rettsforhold og disponering over grunn og naturressurser på Hålogalandsallmenningens grunn i Nordland og Troms (hålogalandsloven).

Lovutkastets kapittel 1 (§§ 1 til 4) inneholder ulike *alminnelige bestemmelser* om lovformål, geografisk virkeområde, forholdet til folkeretten og forholdet til bestående rettigheter. Formålsbestemmelsen er utformet etter mønster av finnmarkslovens formålsbestemmelse, men slik at ikke bare innbyggerne i området og hensynet til samisk kultur, men også den øvrige allmennheten nevnes. Dette siste er en avgjørende forutsetning for Parmanns subsidiære tilslutning til forslaget. Loven vil for øvrig, på samme måte som finnmarksloven, gjelde med de begrensningene som følger av ILO-konvensjon nr. 169, og skal anvendes i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter, samtidig som det presiseres uttrykkelig at loven hverken vil gripe inn i rettigheter som har grunnlag i særlige rettsforhold eller i reindriftsloven.

Lovutkastets kapittel 2 inneholder de nærmere reglene om *Hålogalandsallmenningen*, og dennes rettsstilling, organisering, styresammensetning og eierrådighet.

Hålogalandsallmenningen vil, på samme måte som Finnmarkseiendommen, være et selvstendig rettssubjekt. Også lovutkastets bestemmelser om at styret representerer Hålogalandsallmenningen utad; om adgangen til pantsettelse og gjeldsforfølgning; regnskap, revisjon og registrering; kontroll med virksomheten; straffe- og erstatningsansvar og forholdet til forvaltningsloven, offentliglova og fremtidig lovgivning, er basert på de korresponderende bestemmelsene i finnmarksloven.

Derimot er det foreslått en annen løsning enn finnmarkslovens for eierorganets inntektsdisponering. På dette punktet har en, etter mønster av fjellova § 12 tredje ledd, foreslått en bestemmelse som forplikter Hålogalandsallmenningen, etter at denne har avsatt midler til egen drift, til å tilbakeføre festeinntekter og andre grunneierinntekter til de lokalmiljøene hvor disse inntektene er generert.

Medlemmene *Gauslaa, Broderstad, Strøm Bull, Eggen, Larsen, Lund og Røssvoll*, foreslår, med subsidiær tilslutning fra *Parmann*, at *Hålogalandsallmenningens styre* skal ha seks medlemmer, hvorav to medlemmer med personlige varamedlemmer oppnevnes av Sametinget, to av Nordland fylkesting og to av Troms fylkesting. Fordi den grunnen som Hålogalandsallmenningen vil være eier av etter at den foreslåtte rettighetskartleggingen er fullført, er grunn som andre ikke har opparbeidet seg eierrettigheter til og som derfor i utgangspunktet vil ha vært eid av staten, medfører en slik styresammensetning etter disse medlemmenes syn utvilsomt at folkerettens krav om samisk deltakelse i eierforvaltningen oppfylles.

Medlemmene *Eriksen og Pedersen* har et avvikende syn på styresammensetningen. De foreslår ut fra en betraktning om at to styremedlemmer oppnevnt av Sametinget ikke vil gi tilstrekkelig samisk innflytelse, at Sametinget oppnevner tre medlemmer med varamedlemmer til styret, mens de to fylkestingene i fellesskap oppnevner de tre øvrige medlemmene.

Når det for øvrig gjelder krav om reindriftsrepresentasjon, kjønnsrepresentasjon, og styremedlemmenes bosted – og de generelle reglene om styrets oppgaver og saksbehandling mv. – har dette flertallet med unntak av en viss oppmykning av bostedskravet, foreslått regler som motsvarer reglene i finnmarksloven. Det er imidlertid foreslått en avvikende løsning for ledervervet, ved at dette vil rullere automatisk mellom Sametinget (i partallsår) og fylkestingene (i oddetallsår).

En har også foreslått en annen løsning når det gjelder begrensninger i Hålogalandsallmenningens *eierrådighet*, ved at det ikke er foreslått særskilte avstemningsregler og flertallskrav, men ulike *materielle begrensninger* i rådigheten.

Disse begrensningene, som har et motstykke i fjellova §§ 12 og 13, er foreslått for å sikre at Hålogalandsallmenningen ikke ved grunn disponeringstiltak eller ved å avhende grunn eller rettigheter, disponerer over sin eierrådighet på en måte som griper urimelig eller unødvendig inn i rettigheter på dennes grunn som har grunnlag i særlige rettsforhold eller i lovgivningen. En har også foreslått visse nærmere saksbehandlingsregler for Hålogalandsallmenningens grunn disponeringer og avhendinger, og en regel som ytterligere begrenser dennes eierrådighet i det tidsrommet rettighetskartleggingen pågår.

Også når det gjelder *rettighetsforholdene på Hålogalandsallmenningens grunn* (lovutkastets kapittel 3) er det valgt andre løsninger enn i finnmarksloven.

Administreringen av utmarksrettighetene på Hålogalandsallmenningens grunn foreslås lagt til «inntil seks» *regionale utmarksstyrene*. Disse skal oppnevnes av kommunestyrene i vedkommende region.

Utmarksstyrene vil dermed ha et interkommunalt preg, men fordi de har grunnlag i særlov, vil de ikke være interkommunale i kommunelovens forstand. På samme måte som fjellstyrene i statsallmenningene, vil de tvert imot være frittstående organer som hverken er underlagt Hålogalandsallmenningen som grunneier eller de kommunene som oppnevner utmarksstyrene. Det legges opp til at den nærmere avgrensningen av regionene skal gjøres ved forskrift, og slik at det i forbindelse med avgrensningen gjennomføres en saksbehandling med medvirkning fra berørte rettighetshavere og interesser, Sametinget og de aktuelle kommunene.

Hver kommune i vedkommende region skal ha minst ett styremedlem, og slik at styret til sammen skal ha minst sju medlemmer. Antall styremedlemmer vil dermed kunne variere fra region til region,

avhengig av hvor mange kommuner den enkelte regionen består av. Styret skal imidlertid alltid ha minst to representanter for reindriften og to for jordbruket. Dersom styret består av flere enn sju medlemmer, utvides antall reindrifts- og jordbruksrepresentanter slik at disse rettighetshavergruppene alltid har flertall i styret. For det tilfellet at det i regionen finnes bruksrettshavere til annen utmarksutnyttelse, skal også disse ha representasjon i utmarksstyret, hvor også de allmenne jakt-, fiske- og friluftsinnteressene skal være representert.

Det er for øvrig foreslått regler om utmarksstyrenes vedtaksførhet og saksbehandling, inntektsdisponering (hvor det forutsettes at de inntektene som utmarksutnyttelsen i vedkommende region genererer, skal forbli i regionen) og vedtekter.

Når det gjelder *rettighetsforholdene* på Hålogalandsallmenningens grunn, er det for det første foreslått en bestemmelse som presiserer at reindriftsretten også på denne grunnen har et særlig rettsgrunnlag og er nærmere regulert i reindriftsloven.

For det andre foreslås en bestemmelse om at det til jordbrukseiendom ligger rettigheter til bufebeite, utvisning av trevirke til dekning av husbehov og utvisning av seter og tilleggsjord dersom dette er nødvendig for gårdsdriften. På samme måte som de jordbruksrettighetene som er regulert i fjellova §§ 15 til 23, vil rettighetene være underlagt ulike begrensninger, blant annet når det gjelder antall dyr som kan slippes på beite og ut fra forholdet til reindrift og andre rettighetshavere i området.

For det tredje foreslås det en regulering av rett til jakt, fangst og fiske som i all hovedsak viderefører dagens regelverk for slik virksomhet på statsgrunn. Dette ut fra en betraktning om at endringer i rettighetsforholdene til disse bruksmåtene bør komme som et resultat av rettighetskartlegging, og ikke gjennom lovendringer.

For det fjerde er det foreslått en bestemmelse om at bygdefolk i egen kommune på Hålogalandsallmenningens grunn har rett til å søke om utvisning av lauvskogsvirke for brensel. Utøvere av samisk og annen husflid gis rett til uttak av husflidsvirke.

Ressursutnyttelse som etter gjeldende rett ligger til grunneieren med mindre annet er bestemt ved lov, og som ikke er spesifikt regulert i lovutkastet (herunder laksefiske med faststående redskap i sjø, egg og dun, og utnyttelse av ikke-mutbare mineraler), vil ligge til Hålogalandsallmenningen som grunneier.

Dette flertallet har videre foreslått visse nærmere regler om *utmarksstyrenes myndighet* til å administrere de bruksrettighetene som er regulert i hålogalandsloven.

Det er her blant annet inntatt en bestemmelse som presiserer at administreringen av bruk og utnyttelse av de rettighetene som er regulert i loven, skal skje i samsvar med lovens formål, innenfor rammene av annen lovgivning og under hensyntagen til andres rettigheter på Hålogalandsallmenningens grunn. Videre er det foreslått at utmarksstyrene blant annet skal kunne fastsette nærmere regler om ordningen av beitebruken og innenfor lovens rammer forestå utvisning av trevirke til husbehovsformål og til seter og tilleggsjord. For administreringen av de øvrige utmarksrettighetene som lovutkastet regulerer, er det foreslått en bestemmelse som blant annet åpner for at utmarksstyrene innenfor alminnelige rammer kan regulere utnyttelsen av jakt, fangst og fiske.

Det er videre foreslått en del særlige saksbehandlingsregler for blant annet utvisning av seter og tilleggsjord for jordbruket, og ved beslutninger om innskrenkninger i jakt, fangst og fiske, hvoretter det blant annet skal gjennomføres en særskilt høringsrunde, og eventuelt også konsultasjoner, før beslutningene treffes.

Oppsynet med utmarksutnyttelsen på Hålogalandsallmenningens grunn foreslås lagt til utmarksstyrene, hvilket motsvarer ordningen etter fjellova § 36.

Lovutkastet inneholder også ulike *sluttbestemmelser*. Herunder er det foreslått at personer som ved ikrafttredelsen av reglene i lovens kapittel om Hålogalandsallmenningen er ansatt i Statskog med arbeidssted i Nordland eller Troms, skal tilbys arbeid i det nye eierorganet med tilsvarende vilkår som hos Statskog. Som følge av lovforslaget er det dessuten foreslått at unntaket for retten til innløsning av fritidstomter i tomtefesteloven § 34 annet ledd utvides til også å gjelde på Hålogalandsallmenningens grunn.

### **2.1.4.3 Hålogalandsallmenningen – også utenfor Nordland og Troms**

Medlemmene *Eira*, *Kappfjell* og *Westerfjeld* har tiltrådt det øvrige flertallets forslag om at det bør etableres et nytt eierorgan for statens grunn i Nordland og Troms. Disse medlemmene foreslår imidlertid å gi loven om Hålogalandsallmenningen anvendelse også for statseide områder i de tradisjonelle samiske områdene i Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Hedmark fylke. De har følgelig foreslått at loven gis en annen tittel og at bestemmelsen om lovens geografiske virkeområde

utformes i samsvar med dette. For øvrig har disse medlemmene sluttet seg til det øvrige flertallets forslag til bestemmelser om formål, forholdet til folkeretten og eksisterende rettigheter.

De har også sluttet seg til forslagene om regulering av Hålogalandsallmenningens rettsstilling, organisering og lovfestede begrensninger i dennes eierrådighet. De foreslår imidlertid at Sametinget oppnevner tre medlemmer til styret, mens de tre øvrige medlemmene oppnevnes i fellesskap av fylkestingene i de fylkene hvor Hålogalandsallmenningen vil være grunneier. Videre foreslår de at to av de seks styremedlemmene skal representere reindriften, og slik at ett av disse medlemmene oppnevnes av Sametinget og det andre av fylkestingene.

Disse medlemmene har heller ikke sluttet seg til det øvrige flertallets forslag om at administreringen av utmarksrettighetene skal legges til regionale utmarksstyrene, men i stedet foreslått at disse funksjonene skal ligge til Hålogalandsallmenningens styre. Som følge av dette har de også foreslått at utmarksoppsynet underlegges Hålogalandsallmenningen. De har heller ikke tiltrådt forslaget om en nærmere lovregulering av rettigheter som ligger til jordbruket, og har følgelig heller ikke foreslått bestemmelser om administreringen av disse rettighetene.

For øvrig har de gitt sin tilslutning til det øvrige flertallets forslag til regulering av rettighetsforholdene på Hålogalandsallmenningens grunn og hvilke beslutninger som kan treffes som ledd i administreringen av disse rettighetene, men da slik at myndigheten ikke tilligger regionale utmarksstyrene, men Hålogalandsallmenningen som grunneier. De har i hovedsak også tiltrådt flertallets forslag til sluttbestemmelser.

#### **2.1.4.4 Revidert Statskog**

Medlemmet *Reiersen* har fremmet et lovforslag som viderefører Statskog SFs posisjon som eier av den gjenværende statsgrunnen i Nordland og Troms, ut fra en betraktning om at også en slik løsning vil ligge innenfor folkerettens rammer. Fordi dette lovforslaget ikke forutsetter etablering av et nytt rettssubjekt som grunneier, og i hovedsak viderefører gjeldende rettighetsforhold på statens grunn i de to fylkene, har dette forslaget naturlig nok en atskillig enklere utforming enn flertallets forslag.

Det inneholder i kapittel 1 (*Alminnelige bestemmelser*) paragrafer om formål, geografisk virkeområde, og om forholdet til annen lovgivning og folkeretten, og til bestående rettigheter. I redegjørelsen for det alternative lovforslaget er det også fremholdt at en tar sikte på å endre Statskogs vedtekter slik at Sametinget og reindriften gis anledning til å foreslå representanter til Statskogs styre – for derved å sikre samisk representasjon i foretakets besluttende organer, men uten at dette er nærmere konkretisert.

Lovforslagets kapittel 2 (*Organer, myndighet og inntektsdisponering*) legger opp til sterkere regional medinnflytelse på utmarksforvaltningen gjennom regionale utmarkstyrene som skal ha en selvstendig rolle overfor Statskog, og som innenfor nærmere rammer gis en viss myndighet. Reglene om inntektsdisponering åpner for at inntekter fra grunn-disponeringer og utmarksbruk kan tilbakeføres til regioner og lokalmiljøer, men er ikke like forpliktende som flertallets forslag.

I lovforslagets kapittel 3 (*Forvaltning og utvikling av grunn og ressurser*) er det lagt opp til å innføre en ordning med regionale planer for forvaltning og utvikling av de ulike områdene, og hvor de regionale utmarksstyrene utarbeider forslag til planer som skal stadfestes av Statskog SFs styre. Det foreslås også at det skal gjennomføres en høringsrunde før foretaket treffer vedtak om grunn-disponeringer og avhending av grunn og rettigheter. Som i flertallets forslag legges det også opp til at grunneierorganet skal vise betydelig tilbakeholdenhet med å foreta slike disposisjoner i det tidsrommet rettighetskartleggingen pågår (lovutkastets § 4 annet ledd).

Lovutkastets kapittel 4 har regler om *bruksrettigheter og tilgang til fornybare ressurser* for ulike grupper. Foruten en bestemmelse om rettigheter for utøvere av samisk reindrift og andre rettigheter på grunnlag av alders tids bruk, er det gitt regler om utvisning av beite, seter og tilleggsjord for jordbrukseieendom; om uttak av trevirke, og om jakt, fangst og fiske. Disse bestemmelsene medfører imidlertid ingen realitetsendringer i forhold til gjeldende rett.

Medlemmet *Parmann* har som hovedbegrunnelse for sin tilslutning til Reiersens forslag pekt på Statskogs gode utgangspunkt for å ivareta nasjonale og regionale/lokale hensyn når det gjelder areal-disponering og forvaltning av de fornybare ressursene, og hensynet til Statskogs rolle som grunneier i de øvrige områdene med statsgrunn. Hun mener imidlertid at modellen bør styrkes med kommunal oppnevning av utmarksstyrene og slik at jordbrukets rettigheter blir ivare tatt i tråd med løsningen i forslaget om Hålogalandsallmenningen.

#### **2.1.4.5 Sør-Norge – særlig om endringer i fjellova**

Samerettsutvalget har i utredningens *kapittel 15* vurdert om det for statseide tradisjonelle samiske områder i Sør-Norge bør foreslås endringer i det rettighets- og forvaltningssystemet som er regulert i fjellova. Et flertall bestående av medlemmene *Gauslaa, Broderstad, Strøm Bull, Eggen, Eriksen,*

Larsen, Lund, Parmann, Pedersen, Reiersen og Røssvøller av den oppfatningen at statens folkerettslige forpliktelser om sikring av samiske rettigheter og samisk deltakelse i forvaltningsordningen for grunn og naturressurser på statseid grunn i de sørsamiske områdene kan ivaretas ved revisjon av fjellova.

Mindretallet, bestående av medlemmene Eira, Kappfjell og Westerfjeld, mener at deres utforming av forslaget til lov om Hålogalandsallmenningen, jf. 2.1.4.3 ovenfor, bør omfatte også de statseide tradisjonelle samiske områdene i Sør-Norge. De har imidlertid gitt subsidiær tilslutning til flertallets forslag om endringer i fjellova.

Utvalgets medlem Fjellheim har ikke sluttet seg til noen av de nevnte alternativene.

De endringene som foreslås i fjellova er *geografisk begrenset* til statsallmenninger i Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Hedmark hvor det drives samisk reindrift, og hvor rettighetskartleggingen ikke gir grunnlag for å endre grunneierforholdene. Det er dels tale om ulike presiseringer for å synliggjøre reindriftsretten som en selvstendig bruksrettighet i statsallmenningene, og dels om å styrke de reindriftsberettigedes deltakelse i fjellstyrene.

I fjellova § 1 siste ledd foreslås inntatt en prinsippbestemmelse som fastslår at retten til samisk reindrift der slik reindrift har vært drevet fra gammelt av, er en selvstendig bruksrett i statsallmenningene på linje med andre bruksrettigheter med grunnlag i alders tids bruk. Videre foreslås ulike endringer i fjellova §§ 12 og 13 om statens adgang til å iverksette grunn-disponeringer og avhende grunn i statsallmenningene, og i §§ 15, 18, 19 og 21 om fjellstyrenes disponeringer over bufebeite og utvisning av seter og tilleggsjord mv. til jordbrukseiendom. Hensikten med disse endringene er at det skal fremgå klart av lovens ordlyd at det også må tas hensyn til reindriftsutøvernes rettigheter når det vurderes å iverksette tiltak eller å gi tillatelser til tiltak som er regulert i disse bestemmelsene. For å legge til rette for at fjellstyrene skal styrke sitt kunnskapsgrunnlag om reindriften er det også foreslått en bestemmelse om kontaktmøter mellom fjellstyrene og reindriftens områdestyrer (ny § 10 a).

Fjellova § 3 sjette ledd om oppnevning og sammensetning av fjellstyrene foreslås endret, slik at dagens bestemmelse om at reindriften *kan* gis representasjon i fjellstyrene som har et forvaltningsansvar for områder hvor det drives samisk reindrift, erstattes av en bestemmelse som gjør ordningen obligatorisk. Dessuten foreslås det at reindriftens representasjon ikke som i dag skal erstatte jordbrukets representasjon, men at begge grupper skal ha to styremedlemmer hver. For å realisere dette foreslås at antall styremedlemmer i de aktuelle fjellstyrene utvides fra fem til sju.

Utvalgets flertall ( Gauslaa, Broderstad, Strøm Bull, Eriksen, Larsen, Pedersen og Reiersen, med subsidiær tilslutning fra Eira, Fjellheim, Kappfjell og Westerfjeld) foreslår at fjellova § 5 suppleres med en hjemmel for Kongen til å slå sammen to eller flere fjellstyrene dersom hensynet til utøvelse av samisk reindrift i fjellstyrenes forvaltningsområde tilsier det. Mindretallet ( Eggen, Lund, Parmann og Røssvøll) har ikke tiltrådt dette forslaget, men understreker at det der det er aktuelt bør iverksettes samarbeidsordninger mellom fjellstyrene for å ivareta reindriftens rettigheter.

For å sikre samisk innflytelse på statens grunneierdisposisjoner i statsallmenningene og på annen aktuell statsgrunn i Sør-Norge, bør etter Samerettsutvalgets mening ett av medlemmene i Statskog SFs styre oppnevnes etter forslag fra Sametinget. En har således på dette punktet anbefalt at det gjøres en endring i foretakets vedtekter.

For øvrig foreslår et samlet utvalg en bestemmelse i friluftsløven (ny § 10 a) om rett til uttak av trevirke til husflidsformål innenfor de tradisjonelle samiske områdene i Sør-Norge, så vel i statsallmenningene som på annen statsgrunn.

### 2.1.5 Endringer i reindriftsloven

Samerettsutvalget har i *kapittel 16* vurdert behovet for endringer i reindriftsloven. En har ikke vurdert bestemmelsene om reindriftsforvaltningen og ulike interne forhold i næringen, idet dette ville falle utenfor utvalgets mandat. Derimot har en tatt for seg en del bestemmelser i loven som regulerer innholdet av reindriftsretten og forholdet mellom reindriften og omverdenen. De forslagene som denne vurderingen har ledet til er, med ett unntak, jf. nedenfor, fremmet av et samlet utvalg.

I reindriftsloven § 3 om forholdet til folkeretten foreslås tilføyd at loven gjelder med de begrensningene som følger av ILO-konvensjon nr. 169. Siden det nå fremgår av reindriftsloven § 4 at retten til samisk reindrift der slik reindrift har foregått fra gammelt av er en selvstendig bruksrett i utmark som har et erstatningsrettslig vern på linje med andre bruksrettigheter i utmark, har en ikke gått nærmere inn på disse mer grunnleggende forholdene. Utvalget foreslår imidlertid at visse sider av § 4 bør justeres slik at de prinsippene den gir uttrykk for kommer klarere frem.

Det er også foreslått visse presiseringer og klargjøringer i reindriftsloven §§ 19 til 26, som regulerer *reindriftssamenes rettigheter i utmark*. De særskilte fredningshjemlene mot reinbeite i § 19 annet ledd foreslås opphevet ut fra en betraktning om at de hensynene som disse hjemlene er ment å



ivareta, bedre vil kunne ivaretas ved bruk av andre bestemmelser i loven, blant annet § 63. For øvrig dreier det seg i all hovedsak om presiseringer og ikke materielle endringer.

For så vidt gjelder elgjakt på grunn eid av staten, Finnmarkseiendommen og Hålogalandsallmenningen i det samiske reinbeiteområdet har utvalgets flertall (alle unntatt *Eira, Fjellheim, Kappfjell* og *Westerfjeld*) foreslått inntatt en bestemmelse i reindriftsloven § 26 om at utøvere av samisk reindrift ved reguleringer av adgangen til deltakelse i jakten, skal anses som innenbygdsboende både i den kommunen hvor de er bosatt og i den eller de kommunene hvor de ellers driver lovlig reindrift. Mindretallet foreslår en bestemmelse om at utøvere av samisk reindrift på slik grunn har rett til deltakelse i elgjakten innenfor sine reinbeiteområder.

Utvalget har særskilt vurdert bestemmelsene i reindriftsloven kapittel 8 om *andres råddighet i og bruk av reinbeiteområdene*. En foreslår her blant annet visse endringer i § 63, som regulerer forholdet mellom reindriftsberettigede og grunneiere / andre rettighetshavere. Hensikten med forslaget er ikke å forrykke balansen mellom de ulike rettighetshavergruppene i forhold til det som følger av alminnelige rettsprinsipper, men at bestemmelsen klarere skal signalisere at det er tale om ulike grupper av likestilte rettighetshavere, jf. prinsippet i servitutloven § 2.

Det foreslås videre en del oppmykninger av bestemmelsene om *reindriftsutøvernes erstatningsansvar* i reindriftsloven kapittel 9, med sikte på så langt som mulig å parallellføre bestemmelsene om reineiernes erstatningsansvar for skader påført av deres rein med bestemmelsene om erstatningsansvar for eiere av andre beitedyr. Mer konkret foreslås det blant annet at erstatningskravene som hovedregel vil måtte rettes mot eieren av de skadegjørende dyrene. Det foreslås også inntatt en presisering i loven om at skadeserstatningsloven §§ 5 - 1 og 5 - 2 om medvirkning og lemping får anvendelse også ved skader påført av rein, og visse nærmere regler om gjerdehold ved nydyrking, jf. de foreslåtte endringene i reindriftsloven §§ 67 til 69.

Utvalget har også drøftet ulike spørsmål som gjelder vernet av beitearealene. En har imidlertid antatt at de bestemmelsene som er foreslått i utredningens kapittel 17 til 21, kan få stor betydning for vernet av reindriftsarealene. Der er derfor ikke foreslått særskilte bestemmelser om arealvern i reindriftsloven. En har imidlertid vurdert innholdet i og rekkevidden av bestemmelsen i § 7 om ekspropriasjon for å sikre reinbeiteareal, og foreslått en klargjøring av dennes geografiske virkeområde.

## **2.1.6 Konsultasjoner og saksbehandling ved tiltak som kan få virkning for naturgrunnet i tradisjonelle samiske områder**

### **2.1.6.1 Bakgrunnen for vurderingene**

Internasjonal urfolksrett har tradisjonelt hatt et særlig fokus på vernet mot inngrep i urfolks rett til kulturutøvelse, og herunder på deres rett til materiell kulturutøvelse og beskyttelse av naturgrunnet for denne kulturutøvelsen. Dette forholdet utgjør også i dag kjernesonen i bestemmelsen om kulturvern i SP artikkel 27.

I nyere tid har urfolksretten også fokusert på rettigheter til positive støttetiltak og anerkjennelse av rettigheter. Den har også i økende grad vektlagt urfolks rett til deltakelse i beslutningsprosesser i saker som har særlig betydning for dem. Denne prosessuelle siden av urfolksretten har særlig kommet til uttrykk i ILO-konvensjon nr. 169, jf. særlig artikkel 6, 7 og 15, og i praksis fra ILOs håndhevelsesorganer. Disse har i ulike sammenhenger fremholdt at prinsippet om konsultasjoner og deltakelse utgjør hjørnesteinen i konvensjonen og ligger til grunn for dens enkelte bestemmelser.

Videre har FNs menneskerettskomité innfortolket et konsultasjons- og deltakelsesprinsipp i SP artikkel 27. Blant annet har det i flere klagesaker vært et viktig moment i komiteens vurdering av om statene har overholdt sine forpliktelser knyttet til kulturvern, om de har gjennomført reelle konsultasjoner med urfolket eller ikke.

Samerettsutvalget har således i utredningens *kapittel 17 til 21* foreslått en ny lov om saksbehandling og konsultasjoner ved tiltak som kan få virkning på naturgrunnet i tradisjonelle samiske områder (saksbehandlings- og konsultasjonsloven). Det er i disse kapitlene også foreslått ulike endringer i eksisterende lovgivning, blant annet plan- og bygningsloven, naturvernloven og bergverksloven.

For di det i disse tilfellene er tale om generell lovgivning, vil forslagene på samme måte som de foreslåtte endringene i reindriftsloven, få anvendelse i alle tradisjonelle samiske områder i Norge, herunder også slike områder i Finnmark.

Forslagene fremmes, med ett unntak, jf. nedenfor i punkt 2.1.6.5, av et samlet utvalg.

### **2.1.6.2 Konsultasjoner**

Vurderingene av om det bør foreslås lovregler om konsultasjoner mellom offentlige myndigheter på den ene siden og representanter for samiske interesser og rettighetshavere på den andre, er inntatt i *kapittel 17*.

Utvalgets gjennomgang av ILOs praksis viser at det er vanskelig å trekke noe kvalitativt skille mellom de ulike bestemmelsene om konsultasjoner i ILO-konvensjon nr. 169. Oppsummeringsvis innebærer forpliktelsen at en urfolksgruppe som et planlagt tiltak kan få direkte betydning for, har krav på aktiv deltakelse i beslutningsprosessene frem mot iverksettelsen av tiltaket, og slik at gruppen gis en reell mulighet til å påvirke så vel prosessen som beslutningens innhold. Det er intet krav at enighet må oppnås, eller at urfolket må gis avgjørende innflytelse på sakens utfall. Konsultasjonene må imidlertid gjennomføres med god vilje og være lagt opp slik at de er et egnet redskap for å oppnå enighet om det aktuelle tiltaket.

Innholdet i den konsultasjonsplikten som kan utledes av SP artikkel 27, er relativt sammenfallende med det ovenstående, men FNs menneskerettskomité har i nyere observasjonsuttalelser uttrykt seg slik at det synes klart at statene ikke kan «konsultere seg bort fra» denne bestemmelsens mer absolutte krav til kulturvern.

Kapitlet gir videre en oversikt over norsk praktisering av konsultasjonsforpliktelsen, og det konkluderes med at det er behov for en konkret gjennomføring av denne i intern rett i form av særskilt lovgivning. De nærmere bestemmelsene som utvalget har utformet på bakgrunn av disse vurderingene, foreslås inntatt som kapittel 3 i saksbehandlings- og konsultasjonsloven.

*Anvendelsesområdet* for bestemmelsene foreslås gjort gjeldende for lovgivning, forskrifter, enkeltvedtak, reguleringstiltak og andre tiltak som kan få virkning for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder. I samsvar med de relevante bestemmelsene i ILO-konvensjonen, vil det også være en forutsetning for at konsultasjonsreglene får anvendelse at det dreier seg om saker som kan få «direkte betydning» for samiske rettighetshavere eller arealbruksinteresser.

Etter lovforslaget vil foruten Sametinget, også andre samiske rettighetshavere og interesser, for eksempel reindriftsutøvere og representanter for samiske lokalsamfunn, ha *rett til å bli konsultert*, i den utstrekningen de kan bli direkte berørt av det aktuelle tiltaket. Av ILOs praksis fremgår det at retten til konsultasjoner ikke bare tilligger urfolkets øverste organer, men også rettighetshavere og interesser på lokalt nivå. Særlig i enkeltsaker kan det være aktuelt å konsultere slike rettighetshavere og interesser.

*Organer som er forpliktet til å konsultere* vil være statlige myndigheter, herunder regjeringen, departementene og andre underliggende statlige etater, men også kommuner og fylkeskommuner, i den grad disse treffer vedtak som kan få direkte betydning for utnyttelsen av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder.

ILOs praksis viser dessuten at konsultasjonsplikten ikke bare gjelder for staten som utøver av offentlig myndighet, men også for organer som på vegne av staten utøver grunneierrådighet i tradisjonelle urfolksområder. Praksis viser også at konsultasjonsforpliktelsen gjelder den lovgivende forsamlingens behandling av lovsaker dersom det her overveies å endre lovforslag som har vært gjenstand for konsultasjoner på tidligere stadier av lovbehandlingen, i urfolkets disfavør. Utvalgets lovforslag inneholder særskilte bestemmelser med sikte på å fange opp disse tilfellene.

Lovforslaget inneholder for øvrig bestemmelser om at *gjennomføringen av konsultasjonene* skal skje med god vilje og med sikte på å oppnå enighet om de aktuelle tiltakene, om varsling av interesser som har rett til å bli konsultert, om tidsfrister mv. for å sikre fremdrift i konsultasjonene, om føring av protokoll og offentlighet samt bestemmelser om fagdepartementenes og Sametingets særlige roller ved konsultasjonene – og en særlig regel om saker som behandles i regjeringen.

I kapittel 17 foreslås det også en prinsippbestemmelse om at Sametinget og eventuelt representanter for andre samiske interesser, med mindre annet er bestemt, har rett til *representasjon i oppnevnte organer* som behandler spørsmål om bruk og utnyttelse av land og vann i tradisjonelle samiske områder. Som et eksempel på organer som vil være omfattet av bestemmelsen, kan nevnes de regionale rovviltmyndighetene, hvor Sametinget i dag er representert, og utvalg som har som oppgave å utrede lovgivning som får særlig betydning for reindriften.

Mens de øvrige bestemmelsene som er foreslått i kapittel 17 tar sikte på å gjennomføre og konkretisere ILO-konvensjonen artikkel 6 jf. artikkel 15 i norsk rett, har bestemmelsen om samisk representasjon et særlig grunnlag i konvensjonens artikkel 7, jf. også artikkel 17 i utkastet til Nordisk samekonvensjon.

### **2.1.6.3 Andre saksbehandlingsregler**

I tillegg til reglene om konsultasjoner, har Samerettsutvalget i utredningens *kapittel 18* også foreslått en del andre saksbehandlingsregler som vil få anvendelse når det overveies å iverksette tiltak som kan få virkning for naturgrunnlaget i de tradisjonelle samiske områdene. Bestemmelsene foreslås i hovedsak inntatt i saksbehandlings- og konsultasjonslovens kapittel 2.

På samme måte som konsultasjonsreglene, vil saksbehandlingsreglene få anvendelse ved siden av de alminnelige saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven og vedkommende sektorlov. Reglene er foreslått ut fra en betraktning om at de alminnelige saksbehandlingsreglene neppe alltid vil sikre tilbørlig vektlegging av samiske hensyn. Samtidig vil gjennomføring av konsultasjoner ikke frita de aktuelle vedtaksorganene fra den forpliktelsen de har til å foreta en selvstendig vurdering av et planlagt tiltaks virkninger for samisk kultur mv.

Samerettsutvalget har således sett et behov for ytterligere å konkretisere de folkerettslige forpliktelsene, i form av et eget sett med saksbehandlingsregler. Disse reglene vil ikke etablere nye forpliktelser for de ulike vedtaksorganene, men vil mer konkret angi hvilke forpliktelser disse har når det gjelder å klargjøre hvilke konsekvenser et omsøkt tiltak kan ha for samiske interesser og til å vektlegge slike interesser.

For *enkeltvedtak* og *andre enkeltstående beslutninger* av offentlig myndighet om å iverksette tiltak på vegne av staten (for eksempel kommunikasjonsutbygging) i tradisjonelle samiske områder, foreslås det blant annet bestemmelser om kunngjøring av omsøkte tiltak, høring og plikt til å utrede et tiltaks konsekvenser for samisk materiell kulturutøvelse.

Videre foreslås en *hjemmel* for Sametinget til å gi retningslinjer for vedtaksorganets vurdering av samiske hensyn, jf. den motsvarende bestemmelsen i finnmarksloven § 4 første ledd, og en bestemmelse som mer generelt pålegger vedtaksorganene å ta tilbørlig hensyn til samisk bruk og samiske lokalsamfunn. Det foreslås også en bestemmelse om (særlig) kvalifisert interesseovervekt for at omsøkte tiltak skal kunne tillates iverksatt i områder som må anses som særlig viktige for samisk bruk og der tiltaket kan få betydelig negativ innvirkning på fremtidig bruk av disse områdene. Dette må anses som en konkretisering av kjernesonen i SP artikkel 27.

Adgang til vilkårsfastsettelse for å motvirke at tiltaket får uheldige følger for reindrift og annen samisk materiell kulturutøvelse, er en ytterligere komponent i lovforslaget.

Utvalget foreslår også en bestemmelse om *forskrifter* og generelle reguleringsvedtak, for eksempel fiskerireguleringer, som får betydning for bruk av grunn og ressurser i tradisjonelle samiske områder. Også her legges det opp til en saksforberedelse som skal klarlegge forskriftens konsekvenser for samisk materiell kulturutøvelse, og at slik kulturutøvelse skal hensyntas under vedtaket og anvendelsen av forskriftene.

#### **2.1.6.4 Arealplanlegging mv.**

Samerettsutvalget har i *kapittel 19* gått noe nærmere inn på arealplanleggingen etter plan- og bygningsloven. En er kjent med at det høsten 2007 planlegges fremlagt en odelstingsproposisjon om ny plandel av plan- og bygningsloven. Fordi denne ikke forelå ved avslutningen av Samerettsutvalgets arbeid, har en imidlertid valgt å legge frem sine vurderinger og forslag, som er relatert til gjeldende plan- og bygningslov.

Samerettsutvalget har hva angår integreringen av samiske hensyn og interesser i loven, i all hovedsak sluttet seg til Planlovutvalgets forslag i NOU 2003: 14. Dette gjelder blant annet den foreslåtte utvidelsen av lovens virkeområde i sjø, som kan ha reell betydning for sjøsamiske interesser; henvisning til naturgrunnlaget for samisk kultur i formålsparagrafen; økt synliggjøring av samiske arealbruksinteresser, herunder reindrift, i bestemmelsene om kommuneplanleggingen og om klagerett og innsigelsesrett for Sametinget i saker som er av vesentlig betydning for samisk kultur.

Samerettsutvalget har på enkelte punkter også fremmet forslag som ikke har noe direkte motstykke i Planlovutvalgets forslag, og herunder foreslått en ytterligere synliggjøring av samiske arealbruksinteresser i bestemmelsene om planlegging på riksnivå og fylkesnivå. I lovens regler om fylkesplanbehandling, behandling av kommuneplan og reguleringsplan, er det også foreslått inntatt henvisninger til bestemmelsene om konsultasjoner i saksbehandlings- og konsultasjonsloven.

Sametinget foreslås videre tillagt en direkte rolle i arealplanleggingen i tradisjonelle samiske områder, ved en bestemmelse om at Sametinget kan gi *planretningslinjer* for ivaretagelsen av samiske arealbruksinteresser. Planretningslinjene vil etter sin art være en form for rikspolitiske retningslinjer.

Også i plan- og bygningslovens bestemmelser om konsekvensutredninger foreslås det innarbeidet henvisninger til samiske arealbruksinteresser og de relevante bestemmelsene i saksbehandlings- og konsultasjonsloven.

#### **2.1.6.5 Områdevern**

Ulike spørsmål om områdevern i tradisjonelle samiske områder er vurdert i *kapittel 20*. Samerettsutvalgets vurderinger er i hovedsak relatert til innholdet og strukturen i naturvernloven, ettersom den planlagte proposisjonen om ny naturmangfoldlov ikke var fremmet for Stortinget da utvalget avsluttet sitt arbeid. En har imidlertid tatt høyde for at Biomangfoldlovutvalgets forslag til

naturmangfoldlov i NOU 2004: 28 vil være styrende for vernelovgivningens fremtidige innhold. Følgelig har dette forslaget vært en viktig komponent i Samerettsutvalgets vurderinger. Det samme gjelder sluttokumentet fra det nasjonale utvalget for bruk og vern av lulesamisk område.

Spørsmålet om samisk og lokal *medvirkning i verneprosessene* i de tradisjonelle samiske områdene har betydning både ved selve vernevedtakene, ved utformingen av de bestemmelsene som skal regulere den fremtidige bruken av et vernet område og ved revideringen av gjeldende bestemmelser om bruk av eksisterende verneområder.

Samerettsutvalget har på dette punktet funnet grunn til å utforme noe mer utførlige og konkrete bestemmelser enn hva Biomangfoldlovutvalget har foreslått med sikte på å gjennomføre og konkretisere statens urfolksrettslige forpliktelser i intern rett.

Således foreslås det blant annet en bestemmelse hvor også hensynet til å bevare det samiske materielle kulturgrunnlaget angis som et verneformål. Samerettsutvalget foreslår videre en egen bestemmelse om foreleggelse for, konsultasjoner med og vektlegging av samiske interesser i verneprosesser. Utvalget foreslår også en bestemmelse om den mer konkrete saksbehandlingen ved områdevern i tradisjonelle samiske områder, som vil supplere både den ovennevnte bestemmelsen og de øvrige saksbehandlingsreglene ved områdevern.

For det tilfellet at Hålogalandsallmenningen etableres som ny eier av gjenværende statsgrunn i de tradisjonelle samiske områdene, er det foreslått en bestemmelse som forutsetter at en slik endring av eierforholdene ikke skal få betydning for adgangen til å etablere nasjonalparker etter vernelovgivningen.

Et spørsmål som utvalget har behandlet særskilt, er om det bør iverksettes en tidsmessig båndlegging av adgangen til å vedta områdevern mens det pågår rettighetskartlegging i samsvar med forslagene i utredningens kapittel 12 og 13.

Utvalgets flertall har ikke gått inn for dette, men har som et alternativ foreslått en bestemmelse som forutsetter at dersom kartleggingen avdekker eier- eller bruksrettigheter i nasjonalparkene, skal vernebestemmelsene for vedkommende område endres i samsvar med dette. Et mindretall bestående av *Eira, Kappfjell, Larsen* og *Westerfeld* har derimot foreslått en slik båndlegging, men da begrenset til adgangen til å etablere nye nasjonalparker.

Samerettsutvalget har i kapittel 20 også anbefalt at samiske aspekter i større grad enn hva Biomangfoldlovutvalget legger opp til, bør synliggjøres i bestemmelsene i dette utvalgets lovutkast (§§ 33, 38, 47 og 61).

#### **2.1.6.6 Mutbare mineraler mv.**

Utvalget har i *kapittel 21* vurdert ulike spørsmål som gjelder mutbare mineraler og andre ressurser som staten, uavhengig av grunneierforholdene, beholder rettighetene til i de tradisjonelle samiske områdene. Bakgrunnen for at dette temaet er behandlet i et eget kapittel, er dels at ILO-konvensjonen artikkel 15 (2) har en særskilt regel for slike ressurser og dels at det ved vedtaket av finnmarksloven ble inntatt visse særregler i bergverksloven for å oppfylle konvensjonens krav.

Innledningsvis i kapittelet omtaler utvalget det rettslige innholdet i artikkel 15 (2) og drøfter ulike avgrensningsspørsmål. På bakgrunn av dette er de videre vurderingene i kapittel 21 knyttet til behovet for endringer i regelverket for utvinning av mutbare mineraler, mens kravene til samisk deltakelse i beslutningsprosesser som gjelder utvinning av ikke-mutbare mineraler og petroleumforekomster, forutsettes ivarettatt av de generelle reglene i forslaget til saksbehandlings- og konsultasjonslov.

Samerettsutvalget er for øvrig kjent med at Nærings- og handelsdepartementet planlegger å fremme en proposisjon om ny minerallov mot slutten av 2007 eller i 2008. Utvalgets vurderinger er imidlertid knyttet opp til gjeldende bergverkslov.

En har her foreslått en bestemmelse om at *saksbehandlings- og konsultasjonsloven* får anvendelse i tillegg til ellers gjeldende saksbehandlingsregler ved behandlingen av søknader om muting og utmål i tradisjonelle samiske områder (ny § 2 a).

Det foreslås videre en regel om at *skjerping* i områder hvor det er anerkjent samiske eierrettigheter i samsvar med statens folkerettslige forpliktelser, og andre områder som har vesentlig betydning for samisk materiell kulturutøvelse, forutsetter samtykke fra eier/bruksrettshavere (ny § 3 nr. 7). Dessuten foreslås § 7 a endret slik at bestemmelsen utvides til å gjelde alle tradisjonelle samiske områder, og ikke bare i Finnmark. Videre er det foreslått at den her regulerte varslingsfristen utvides fra en uke til en måned.

I lovens regler om *muting og utmål* foreslår utvalget en tilsvarende utvidelse av det geografiske virkeområdet for saksbehandlingsreglene i §§ 22 a og 39 b som den som er foreslått for virkeområdet i § 7 a. Innholdet i bestemmelsene foreslås ellers i hovedsak videreført, men slik at hensynet til samiske og andre rettighetshavere synliggjøres noe mer enn i dagens bestemmelser.

Utvalget har også foreslått visse endringer i § 42 om grunneieravgift, blant annet slik at det åpnes for at Kongen kan gi forskrift om at gruveeieren skal betale avgift også til bruksrettshavere i tradisjonelle samiske områder, jf. at ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 15 (2) fastsetter at urfolket «om mulig» skal ha del i utbyttet av gruvedrift.

### **2.1.7 Kyst- og fjordfiske i sjøsamiske områder**

Ulike spørsmål som gjelder kyst- og fjordfiske i sjøsamiske områder er behandlet i utredningens *kapittel 22*. Også her danner de folkerettslige forpliktelsene basisen for utvalgets fremstilling. Det gis således en bred vurdering av FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 27, jf. artikkel 1, og ILO-konvensjon nr. 169 (særlig dennes artikkel 15) med henblikk på sjøsamisk kyst- og fjordfiske.

Det konkluderes med at folkeretten for det første gir dette fisket en beskyttelse mot tiltak som kan true retten til fortsatt kulturutøvelse, og at denne beskyttelsen ikke har gått tapt selv om fisket i dag foregår med mer moderne redskaper enn tidligere. For det andre har staten visse forpliktelser når det gjelder å legge til rette for et økonomisk fungerende sjøsamisk kyst- og fjordfiske. Videre følger det både av SP artikkel 27 og av ILO-konvensjonen artikkel 15, jf. artikkel 13 (2), at staten er forpliktet til å gjennomføre konsultasjoner og samisk deltakelse i beslutningsprosesser som kan få direkte betydning for mulighetene til å utøve sjøsamisk fiske.

Overveielserne i kapittel 22 må ses i sammenheng med flere av utvalgets øvrige forslag, som både enkeltvis og samlet vil kunne virke positivt for sjøsamiske lokalsamfunn og det fisket som skjer med utgangspunkt i disse samfunnene. Det kan her vises til forslaget om virkeområde i sjø for Kartleggingskommisjonen og utmarksdomstolen, forslagene om konsultasjoner og andre saksbehandlingsregler og forslaget om å utvide virkeområdet for plan- og bygningsloven i sjø. Samerettsutvalget har i kapittel 22 ikke fremmet forslag til lovendringer, noe som blant annet skyldes utvalgets mangesidige oppgaver og at utvalget ikke har en sammensetning som er egnet for dette formålet. En er også kjent med at mange av de spørsmålene som utvalget har hatt oppe til diskusjon, vil bli grundig og bredt vurdert i utredningen til Kystfiskeutvalget for Finnmark. Dette utvalget er spesielt oppnevnt for å utrede spørsmål omkring samers og andres rettigheter til fiske i saltvann, og har også en sammensetning som gjenspeiler dette.

Samerettsutvalget har likevel valgt å presentere de spørsmålene en har vurdert underveis i arbeidet. Blant de emnene som er tatt opp er om det bør innføres en ordning med fritt fiske for mindre båter med passive redskaper, og om det bør legges opp til særskilt vern av de farvannene som er gjenstand for sjøsamisk kyst- og fjordfiske. Utvalget peker også på muligheten for å etablere forvaltningsregimer som åpner for å forbeholde større deler av fiskekvotene for kyst- og fjordfiskerne, og som kan gi fiskeriinteresser hjemmehørende i sjøsamiske områder større innflytelse på fiskeriforvaltningen, og om det bør innføres mer lokalt baserte forvaltningsordninger.

Sametingets rolle i nasjonal fiskeriforvaltning berøres. Utvalget nevner blant annet som en mulighet at det opprettes et fast samarbeidsorgan mellom Sametinget og Fiskeri- og kystdepartementet med sikte på å ivareta samiske interesser i fiskeriene.

